



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1423

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de diciembre de 2020

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2020 SENADO

por medio del cual se establece un pacto climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El cambio climático es un desafío global que implica un riesgo de enormes proporciones IPCC¹. En nuestro país, amenaza con deteriorar el ambiente adecuado para la vida y destruir riquezas naturales de la nación, bienes de patrimonio histórico y elementos del patrimonio cultural. Estos efectos del cambio climático se oponen a los fundamentos de la Nación colombiana. La Constitución Política de Colombia, en su artículo 8º, indica que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. A su vez, el artículo 79 establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Ante la acumulación de evidencia sobre la amenaza que significa el cambio climático para Colombia, es urgente llevar a cabo acciones de mitigación que modifiquen la actual trayectoria climática.

Por consiguiente, el presente proyecto de ley tiene como objetivo principal establecer una ruta clara que permita al país disminuir de forma significativa las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), con el fin de dar cumplimiento a los compromisos ambientales establecidos tanto en el Acuerdo de París como en la ratificación de otros acuerdos entorno al bienestar del medio ambiente y la sociedad. Además, plantea un mecanismo de control en cuanto a la entrega de rendición de cuentas públicas por parte del gobierno nacional a fin de crear una ruta de seguimiento para el cumplimiento de metas y objetivos.

¹ IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)].

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa: Honorables Senadores: Gustavo Bolívar, Iván Marulanda, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Guillermo García Realpe, Gustavo Petro, Antonio Sanguino, Aída Avella y Angélica Lozano. Honorables Representantes: Luciano Grisales y Ángela María Robledo.

Fecha de radicación: Senado: 2020 - 09 - 30.

Proyecto publicado: Gaceta N° 1097 de 2020

Primer Debate Senado

Repartido a Comisión: Quinta

Ponente: Coordinador(es): H.S. Guillermo García Realpe y H.S Jorge Eduardo Londoño Ulloa

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 25 de agosto del 2020 fuimos designados como ponentes en PRIMER DEBATE en senado del Proyecto de ley número 312 de 2020 "Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero".

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El objeto de esta iniciativa legislativa es establecer una ruta de desescalamiento de emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia en el Acuerdo de París.²

² Nordhaus W. 2020. The Climate Club. How to Fix a Failing Global Effort. Foreign Affairs.nMay/June 2020

6. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Contexto de crisis climática nacional

En Colombia, se estima que el cambio climático tiene el potencial estimado de causar desastres ambientales en un plazo de dos o tres décadas. Más aún, ya algunos de los ecosistemas más sensibles parecen haber empezado a padecer sus efectos, como sucede con la desaparición de 8 de los 17 glaciares que existían en el Siglo XIX, así como la reducción en un 60% de las nieves glaciares desde 1980³.

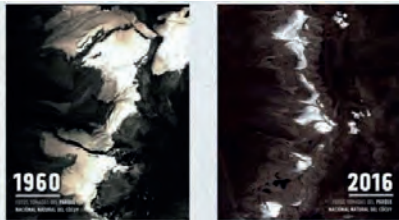


Ilustración 1. Pérdida de nieves glaciares en el Nevado del Cocuy⁴

El deterioro de las condiciones ambientales que puede causar el cambio climático tiene como consecuencia el aumento de riesgos para la salud humana y para la biodiversidad natural o domesticada que habita en el país. Los cambios en las condiciones ambientales pueden causar o exacerbar enfermedades en su población, llevando incluso a la muerte. Se anticipa un aumento en lesiones, fatalidades e impactos en la salud mental, alergias, asma y enfermedades cardiovasculares; malaria, dengue y otras enfermedades transmitidas por

³ Idem

⁴ IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.

vectores; malnutrición, diarrea, cólera y demás afecciones vinculadas al deterioro de la calidad y suministro del agua^{5,6}.

El cambio climático generará una crisis de derechos humanos. Ante los escenarios actuales se anticipan millones de refugiados ambientales, personas sometidas al desplazamiento forzado para alejarse de lugares con condiciones ecológicas insostenibles⁷. Las poblaciones desplazadas pierden sus bienes, su vivienda y su entorno cultura y genera condiciones de inseguridad hídrica y alimentaria⁸. Este fenómeno migratorio parece ya estar sucediendo en Colombia: tan solo en 2019 se registraron unos 35.000 desplazamientos internos relacionados a eventos naturales⁹.

Se estima que el cambio climático aumentará la pobreza y desigualdad, afectando especialmente a grupos étnicos, las mujeres y los más pobres^{10,11}. Los desastres naturales, que aumentarán en frecuencia debido al cambio climático, afectan en mayor medida a los más pobres^{12,13,14}, mientras se han venido desarrollando sistemas de seguros que preserven el capital, generalmente de grupos poblacionales más acomodados, quienes son los que pueden acceder con mayor facilidad a estos servicios¹⁵. Las minorías suelen habitar territorios marginales en el espacio físico y en escenarios de toma de decisiones de sus propios territorios¹⁶, lo cual reduce su adaptabilidad y resiliencia ante el cambio climático¹⁷. La suma

⁵ Cuartas D. E., Méndez F. 2016. Cambio climático y salud: retos para Colombia. Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud 48 (4): 428-435.

⁶ Portilla Cabrera C. V., Josephraj Selvaraj J. 2020. Geographic shifts in the bioclimatic suitability for Aedes aegypti under climate change scenarios in Colombia. Heliyon 6 (2020) e03101.

⁷ Brown, A. 2008. Migration and Climate Change. IOM Migration Research Series 31.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH). 2019. Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe (LC/T.S.2019/94/Corr.1). Santiago.

⁹ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). 2020. Country Information: Colombia. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/countries/colombia/#337>

¹⁰ Terry, G. (ed.). 2009. Climate Change and gender justice. Oxfam.

¹¹ Idem Cepal y ACNUDH 2019.

¹² Hallegatte, S., Rozenberg, J. 2017. Climate Change through a poverty lens. Nature Climate Change 7: 250-256.

¹³ Busso, M., Messina, J. (eds) 2020. La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada. BID

¹⁴ UN-Development Program 2020. Human Development Report 2019.

¹⁵ López Zafra, J. M., de Paz Cobo, S. 2007. El sector asegurador ante el cambio climático: riesgos y oportunidades. Fundación Mapfre. Madrid.

¹⁶ Baird, R. 2008. The impact of Climate Change on minorities and indigenous groups. Minority Rights Groups International. London.

¹⁷ Oxford Research Group. 2012. Climate Change: drivers of insecurity in the global south.

del desplazamiento climático, la inseguridad económica, hídrica y alimentaria, el aumento de la pobreza y la desigualdad podrían explicar la relación observada entre el cambio climático y el aumento de conflictos civiles^{18,19}.

Otro aspecto que pone en riesgo el cambio climático es la seguridad alimentaria. El trastorno de las condiciones climáticas reduce la aptitud de las tierras para los cultivos, o la desplaza a otras áreas con un uso actual distinto. El caso más evidente es el del café, cultivo insignia de Colombia, uno de los renglones más importantes de sus exportaciones y uno de los principales generadores de empleo en el agro colombiano.

A nivel mundial, se estima que bajo los escenarios actuales más probables de cambio climático el café perdería la mayor parte de sus tierras óptimas en el mundo para el año 2100²⁰. Si bien Colombia no estaría tan afectado como Brasil, el principal país productor de café del mundo, su paisaje cafetero podría modificarse, como lo viene haciendo, debido a las fuertes transformaciones climáticas. Estudios predicen que, para el año 2040, algunos municipios tradicionalmente cafeteros del país dejarían de serlo, para ser reemplazados por otros a mayor altitud sobre el nivel del mar. En estas nuevas condiciones Colombia perdería una considerable extensión de tierras óptimas para el cultivo de este producto, lo que además plantearía efectos importantes en las economías locales y nacional²¹.

¹⁸ Koubi, V. 2019. Climate Change and Conflict. Annu. Rev. Polit. Sci. 2019.22:343-360.

¹⁹ Scheffran, J., Brzoska, M., Kominek, J., Link, P. M., Schilling, J. 2012. Climate Change and violent conflict. Science 336: 869-871.

²⁰ Bunn C., Läderach P., Ovalle Rivera O., Kirschke D. 2015. A bitter cup: climate change profile of global production of Arabica and Robusta coffee. Climatic Change 129:89-101

²¹ García L. J. C., Läderach P., Posada S. H. E. 2018. Valoración del cambio de aptitud del cultivo de café en Colombia, por variación en los escenarios climáticos futuros. Revista Cenicafe 69 (1): 91-111.

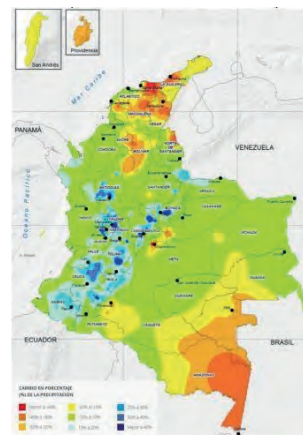


Ilustración 2. Alteraciones en el régimen de lluvias predicho para el año 2040. Se prevén fuertes sequías e incendios en la Región Caribe y la Amazónica, inundaciones y deslizamientos en la Región Andina²²

En el caso de otros cultivos las estimaciones y conclusiones son igual e incluso más preocupantes. Por ejemplo, algunos trabajos señalan que para el año 2040 no habría tierras óptimas para sembrar papa de manera rentable en Cundinamarca²³, lo que muy probablemente implicaría una seria amenaza para ecosistemas ya amenazados por la agricultura como los páramos. Como se colige de estas investigaciones, el agro nacional sería uno de los renglones más golpeados por la trayectoria actual de cambio climático. Se estima

²² IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia. (Editado).

²³ Cortés Y. 2016. Identificación de los posibles impactos del cambio climático sobre las áreas óptimas de los principales productos de la canasta básica alimentaria en el departamento de Cundinamarca. Tesis Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Maestría en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental.

que la productividad anual de este sector podría verse fuertemente afectada por el cambio climático, con reducciones en la ganadería, agricultura y pesca (Ilustración 3²⁴).



Ilustración 3: Impactos anuales promedio del cambio climático en el agro colombiano.²⁵

La riquísima biodiversidad que caracteriza a Colombia, segundo país en especies del mundo, y primera en el indicador per cápita, está fuertemente amenazada por el cambio climático. La alteración de condiciones ambientales reduce el hábitat óptimo de miles de especies, lo cual, a su vez, podría reducir sus poblaciones, e incluso encaminarla por la vía a la extinción. Estas

²⁴ DNP-BID (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis. Bogotá, Colombia.
²⁵ DNP-BID (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis. Bogotá, Colombia. (Editado)

predicciones se basan en cálculos realizados para especies de aves^{26,27}, anuros²⁸ y plantas^{29,30}. La dramática reducción de poblaciones de especies de la biodiversidad nacional puede desencadenar la reducción de los servicios ecosistémicos que estas especies le brindan a la sociedad humana, entre las que se encuentran la provisión de materiales de construcción (madera), la prevención de la erosión de los suelos, la polinización y el control de plagas en los cultivos y la regulación del ciclo hidrológico.

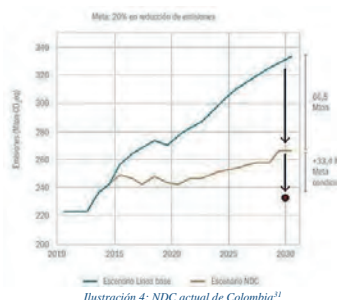
Compromisos climáticos de Colombia ante el mundo

Ante este panorama tan complejo, y desde la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1991, pasando por varios acuerdos internacionales, el país ha construido un sólido marco legal a lo largo de tres décadas, en las que ha ido articulando una política de mitigación y adaptación para hacerle frente a la preocupante trayectoria actual del cambio climático y sus posibles repercusiones.

Con la reciente firma y ratificación del Acuerdo de París, consenso global que busca mantener el calentamiento global por debajo de la meta de 2°C, el Estado colombiano se comprometió, a presentar periódicamente (cada cinco años) las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), que son las metas establecidas por cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y enfrentar la vulnerabilidad climática. El NDC vigente, presentada en el 2015, contempla reducir un 20% las emisiones proyectadas frente al escenario tendencial al 2030 (Ilustración 4), lo que significa que, aunque en teoría el país contempla una disminución de sus aportes, podrá aumentar sus emisiones netas, siempre y cuando estas no estén por encima del tope establecido. Sin embargo, este NDC es poco ambicioso, avanza un 20% en 10 años y deja un 80% para avanzar en 20 años, arriesgando el incumplimiento de este acuerdo.

²⁶ Ramirez-Villegas, J., Cuesta, F., Devenish, C., Peralvo, M., Jarvis, A., Arnillas, C.A. 2014. Using species distributions models for designing conservation strategies of Tropical Andean biodiversity under climate change. *J. Nat. Conserv.*
²⁷ Velásquez-Tibatá, J., Salaman, P., Graham, C.H., 2013. Effects of climate change on species distribution, community structure, and conservation of birds in protected areas in Colombia. *Regional. Environmental Change.* 13, 235–248.
²⁸ Agudelo-Hza W. J., Urbina-Cardona N., Armenteras-Pascual D. 2019. Critical shifts on spatial traits and the risk of extinction of Andean anurans: an assessment of the combined effects of climate and land-use change in Colombia. *Perspectives in Ecology and Conservation* 17: 206–219.
²⁹ Feeley K.J., Silman M.R., 2010. Land-use and climate change effects on population size and extinction risk of Andean plants. *Global Change Biology* 16, 3215–3222.
³⁰ Garavito N.T., Newton A.C., Golicher D., Oldfield S., 2015. The Relative Impact of Climate Change on the Extinction Risk of Tree Species in the Montane Tropical Andes. *PLoS ONE* 10(7): 1–19.

De igual forma, en el 2019 y en la llamada Estrategia de Largo Plazo (E-2050), el Gobierno Nacional se comprometió ante el mundo en la Cumbre Mundial por la Acción Climática, lograr la carbono-neutralidad para el 2050, reto que es sólo posible con el potencial ambiental actual con que cuenta el país, mientras se guarde coherencia con un nuevo modelo de desarrollo que obliga el cambio climático.



A pesar de todos estos esfuerzos, lo que parece claro es que, tanto en el país como en el mundo, las metas que se han propuesto para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero han sido tímidas e insuficientes para alcanzar la meta del Acuerdo de París³². Presionados por diversos sectores con intereses económicos y precavidos frente a los potenciales esfuerzos que los países a nivel individual pueden lograr en sus indicadores, la gran mayoría de los gobiernos ha optado por establecer metas y acciones moderadas.

Desafortunadamente, se viene esclareciendo que el cambio climático va a ser más intenso y anticipado de lo previsto. Estamos ante una crisis. Hay un 20% de probabilidad de sobrepasar los 1.5°C de calentamiento global en los próximos 5 años³³ y cada vez se hace más probable

³¹ IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.
³² Ídem
³³ World Meteorological Organization. 2020. Global Annual to Decadal Climate Update.

sobrepasar los 2°C de calentamiento global para finales del siglo XXI³⁴. Las trayectorias de emisiones de CO₂ y del derretimiento del polo norte que están haciéndose realidad son las más severas (RCP 8.5)^{35,36}.

Potencial de Colombia para enfrentar la crisis climática

En este contexto, países como Colombia cuentan con potencialidades que les permiten proponerse metas de mitigación y adaptación al cambio climático aún más ambiciosas, bajo el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Por sus características geofísicas, el país cuenta con un enorme potencial para una transición en la matriz energética y una diversificación en su canasta generadora; pasando a la generación de energías limpias y sostenibles. Debido a su ubicación tropical, cuenta con un gran potencial para la generación energética a partir de celdas fotovoltaicas, una tecnología que ha venido aumentando en desarrollo y accesibilidad en los últimos años, alcanzado a la fecha ser una de las tecnologías más baratas en el mundo³⁷. De igual forma, Colombia es uno de los siete países del mundo con mayor potencial para mitigar sus emisiones a partir de soluciones climáticas basadas en la naturaleza³⁸.

Colombia tiene otro alto potencial para la reducción de emisiones de GEI en la opción de cambios culturales y de consumo de su población. Por ejemplo, un estudio desarrollado en Cali demostró que personas de estratos 4-6 están dispuestas a pagar 40% más por productos cárnicos que cumpla estándares amigables con el medio ambiente³⁹. En el mismo estudio, las personas entrevistadas estuvieron dispuestas a pagar un precio 50% mayor una vez recibieron información sobre los impactos ambientales de la industria ganadera –la responsable de una

³⁴ Sherwood S., M.J. Webb, J.D. Annan, K.C. Armour, P.M. Forster, J.C. Hargreaves, G. Hegerl, S. A. Klein, K.D. Marvel, E.J. Rohling, M. Watanabe, T. Andrews, P. Braconnot12, C.S. Bretherton, G.L. Foster, Z. Hausfather, A.S. von der Heydt, R. Knutti15, T. Mauritsen, J.R. Norris, C. Proistosescu, M. Rugenstein G.A. Schmidt, K.B. Tokarska, M.D. Zelinka. 2020. An assessment of Earth's climate sensitivity using multiple lines of evidence. *Reviews of Geophysics*, 58, e2019RG000678. <https://doi.org/10.1029/2019RG000678>
³⁵ Schwalm, C. R., Glendon S., Duffya P. B. 2020. RCP8.5 tracks cumulative CO2 emission. *PNAS*. doi: 10.1073/pnas.2007117117
³⁶ Slater T., Hogg A. E., Mottram R. 2020. Ice-sheet losses track high-end sea-level rise projections. *Nature Climate Change*. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0893-y>
³⁷ IRENA. 2020. Renewable Power Generation Costs in 2019, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.
³⁸ Griscom BW et al. 2020. National mitigation potential from natural climate solutions in the tropics.
³⁹ Charry, A., Narjes, M., Enciso, K., Peters, M., Burkart, S. 2019. Sustainable intensification of beef production in Colombia—Chances for product differentiation and price premiums. *Agricultural and Food Economics* 7:22.

quinta parte de las emisiones mundiales anuales de GEI^{40,41}. Así como en la industria ganadera, otras industrias colombianas muestran un alto potencial para implementar cadenas comerciales amigables con el clima como la maderera⁴², la energética o la del transporte, entre otras⁴³.

El cumplimiento de la meta de carbono neutralidad para el año 2050 requiere una estrategia progresiva y acumulativa. Mitigar alrededor de 250.000 Gg CO₂ eq. que el país emite anualmente (Ilustración 5) es una tarea que requeriría un esfuerzo continuado por varios gobiernos. Afortunadamente, solo con un manejo distinto y de bajo costo del suelo, el país avanzaría notablemente en la meta de la carbono neutralidad. Colombia puede compensar emisión de gases de efecto invernadero durante al menos tres décadas evitando deforestación y mejorando el manejo de los bosques (76.57 Gg CO₂ eq.), reforestando (37.990 Gg CO₂ eq.), aumentando la cobertura arbórea en tierras agrícolas (21.850 Gg CO₂ eq.) y mejorando el manejo de los fertilizantes (3.210 Gg CO₂ eq.)⁴⁴. Esto suma la compensación de más del 55% de sus emisiones, de modo que es realista proponer metas más ambiciosas de reducción de emisiones a corto y mediano plazo.

No obstante, la deforestación es la principal causa de pérdidas de carbono en los bosques tropicales (donde disminuyó en aproximadamente 7 millones de toneladas por año entre 2001 y 2015), creando pérdidas indirectas por el efecto de los bordes y la generación de incendios provocados por el afán de crear nuevas áreas de agricultura y ganadería.⁴⁵ El análisis de amenaza relacionada con cambios en la precipitación y aumento de temperatura, modelados para el periodo 2011-2040, reveló que todo el territorio colombiano tiene algún nivel de amenaza por cambio climático, y que el 56% de los departamentos se encuentra en la categoría de amenaza muy alta, principalmente en las regiones Andina y Caribe.

⁴⁰ Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., et al. 2013. Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, Italy, pp. 1–115

⁴¹ Hannah Ritchie and Max Roser. 2017. CO₂ and Greenhouse Gas Emissions. Disponible en: OurWorldInData.org. Obtenido de: <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>

⁴² Foro Nacional Ambiental. 2020. Bosques para Recuperar el País. Foro VI. Plantaciones Forestales ¿Siguen siendo una opción para Colombia? Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ogUh-i83SU8>

⁴³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, DNP. 2012. Desarrollo bajo en carbono para Colombia

⁴⁴ Griscom BW et al. 2020. National mitigation potential from natural climate solutions in the tropics. Verde, E. (02 de octubre de 2020). El Espectador. Obtenido de La amazonia pierde millones de toneladas de carbono por deforestación: <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/amazonia-pierde-millones-de-toneladas-de-carbono-por-deforestacion/>

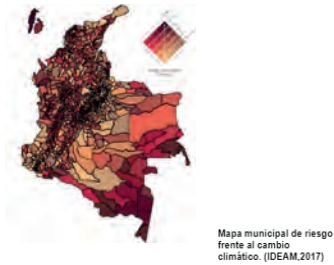


Ilustración 5: Mapa municipal de riesgo frente al cambio climático. (IDEAM 2017)

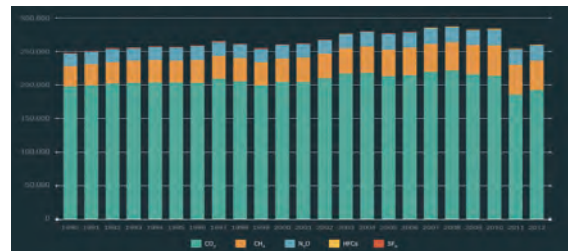


Ilustración 6: Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Colombia desde 1990-2012 (en Gg de CO₂ eq.44).

Actualización de compromisos climáticos nacionales: necesidad de mayor ambición

⁴⁶ IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia (modificado).

⁴⁷ IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia (modificado).

El proyecto de ley aquí presentado representa a múltiples voces de la ciudadanía que le están reclamando a sus líderes y lideresas mayores esfuerzos para enfrentar al cambio climático.

La actual crisis causada por la pandemia del COVID-19 le ha enseñado al mundo la importancia de prepararse para las crisis de manera proactiva. Ante la crisis potencialmente mayor que podría representar el cambio climático, es necesario acelerar las acciones encaminadas a su mitigación y adaptación. Se requiere un frente activo que se comprometa a optimizar los limitados recursos y el corto tiempo disponible para afrontar sus efectos.

De acuerdo con el artículo 4.3 del Acuerdo de París, “cada parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años”, la cual deberá reflejar una mayor ambición⁴⁸. Luego de haber pasado cinco años desde su firma, el Gobierno Nacional se encuentra actualizando la NDC, el cual presentó un borrador en octubre de 2020 donde se reconoce de parte de diversos movimientos y expertos que la meta de reducción de GEI, a pesar de declararse en el mismo Acuerdo de París mayor ambición, aun lo que se propone no es suficiente para enfrentar la crisis climática, además, de los retos conexos en la gestión del cambio climático en temas de adaptación, donde el avance ha sido mínimo.

Entre estas declaraciones se resalta la hecha por diversos colectivos proclamadas como Voces por el clima, donde se reúnen voces de la sociedad civil, entre ellas juveniles, académicas, indígenas, afrocolombianas y de organizaciones no gubernamentales en la cual afirman su “alarma por la marginalidad, timidez e indefinición de las medidas, así como... para expresar su preocupación por la ausencia de voluntad política para construir una estrategia estructural que combata las causas y las consecuencias de esta crisis con la urgencia y determinación que se requiere”. Al respecto, sustentan sus afirmaciones bajo las siguientes razones:

1. Afirman que se desconoce la relación de la crisis climática con la industria de combustibles fósiles. Las acciones y metas que se establecen para el sector minero-energético son ornamentales y no comprometen sus planes y proyecciones hacia el futuro, que son susceptibles de anular cualquier esfuerzo climático como, por ejemplo, la extracción de carbón, la construcción de nuevas termoeléctricas en el país y la extracción de hidrocarburos de yacimientos no convencionales y aguas ultra-profundas.

⁴⁸ Acuerdo de París (2015). Obtenido en https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

2. No da cuenta de estrategias encaminadas hacia la concreción de una transición energética justa y democrática en Colombia, y a planes de descarbonización de la economía.
3. En concordancia con lo anterior, llaman la atención sobre la ausencia de una meta determinada de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta meta debe articularse con el compromiso de ser carbono neutro en 2050 (un concepto que debe problematizarse) y someterse a procesos de participación efectiva.
4. No presenta una meta determinada sobre deforestación. Citan el compromiso de Colombia en la NDC de 2015 de reducir la deforestación meta a cero. La nueva propuesta no analiza las causas estructurales del fracaso en su cumplimiento y las medidas que las enfrentan.
5. Hay ausencia de un enfoque de derechos humanos y justicia climática en todo el borrador. Les preocupa que la ausencia de interés del Estado por comprender y enfrentar las inequidades y desigualdades preexistentes que conllevan a una distribución de cargas inequitativas entre poblaciones que han sido históricamente vulneradas y cuya situación se exagera con la crisis climática. Adicionalmente, la NDC no contempla los riesgos desproporcionados sobre algunas poblaciones como mujeres, pueblos étnicos, personas con discapacidad y comunidades rurales y otros; así como la necesidad de incorporar enfoques diferenciales para facilitar su participación y definir medidas idóneas que protejan sus derechos.
6. La actualización de la NDC ignora las prácticas y cosmovisiones de cuidado y sustentabilidad que ejercen comunidades a lo largo y ancho del país. En consecuencia, no las identifica como posibles sujetos e interlocutores de acción climática efectiva sino como receptores de políticas estatales preconcebidas en narrativas y lógicas ajenas. Los sistemas de conocimiento tradicionales indígenas y locales son estrategias vitales de mitigación y adaptación y deben ser reconocidos como tales. Mucho menos se propone derribar los obstáculos que estas comunidades enfrentan para el ejercicio de sus prácticas de sustentabilidad y cuya solución está en manos del propio Estado como, por ejemplo, la garantía de derechos territoriales, a la participación, a la soberanía alimentaria y, lamentablemente, en muchos casos, al derecho a la vida.
7. En las medidas de adaptación pasan desapercibidos los megaproyectos extractivos, de infraestructura y agroindustriales que afectan la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades. No se determina la responsabilidad de los actores privados, como tampoco se revisa su categorización por parte del gobierno nacional como proyectos de utilidad pública e interés general.
8. La NDC desconoce la inmensa importancia y al mismo tiempo la fragilidad de los océanos y zonas costeras, así como a las comunidades que conviven con ellos y que son especialmente vulnerables a los eventos climáticos. Adicionalmente, no contiene

<p>metas certeras frente al riesgo de estrés hídrico: si bien reconoce la importancia de los ecosistemas de Alta montaña (Bosques alto andinos + Páramos), dentro de las metas de adaptación únicamente incluye medidas de protección sobre los páramos, con lo que segmenta la integralidad ecosistémica y despoja a los bosques altoandinos de dicha protección. Tampoco incluye medidas de protección certeras sobre las cuencas abastecedoras de los acueductos susceptibles al desabastecimiento, en especial frente a actividades industriales a gran escala y de alto impacto ambiental.</p> <p>9. Aunque la NDC considera los efectos de la COVID-19 en el escenario de referencia y hace mención a la alineación de los compromisos climáticos con el proceso de reactivación económica, no señala cómo esta debe ser compatible con los objetivos climáticos y sensible a las nuevas brechas de desigualdad que se abren. Nos preocupa que no exista un diálogo entre documentos que paralelamente se están construyendo como lo son la actualización de la NDC y el CONPES de reactivación económica. Esto principalmente por los esfuerzos fiscales que se llevarán a cabo en el marco post COVID-19.</p> <p>10. Finalmente, llaman la atención sobre el derecho a la participación efectiva de la ciudadanía. No se trata solamente de que esta haga parte de procesos de gestión del cambio climático y asistencia a espacios de socialización, sino que pueda incidir de forma real en las políticas y acciones climáticas. Afirman, que, en el caso de comunidades étnicas, debe respetarse el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, con respeto a sus autoridades propias que han garantizado, en sus propios territorios, la sustentabilidad cultural y ecosistémica de sus pueblos. Por otro lado, las y los jóvenes en Colombia son quienes sufrirán los mayores impactos de la crisis climática; la acción climática no puede ser un asunto de gestión técnica, sino una política de Estado estratégica que las y los involucre en todos los aspectos educativos, laborales, culturales y políticos⁴⁹.</p> <p>De estos argumentos, se expresa la necesidad de considerar su declaración como potencial oportunidad para aumentar la ambición de los compromisos climáticos nacionales y así, enfrentar la crisis climática bajo una efectiva democratización de la acción y justicia climática nacional. El Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha sido claro en resaltar la necesidad de apostar por transiciones rápidas y de gran alcance en energía, uso del suelo, infraestructura, movilidad, industria, entre otros. Según sus estimaciones, es necesario que la humanidad reduzca para el 2030 más del 45% de sus emisiones, respecto a los niveles tendenciales de 2100 y que para el 2050 sean iguales a cero.</p> <p>⁴⁹ Voces por el clima (2020). Obtenido de http://agenciajovenoticias.org/uncategorized/declaratoria-de-vozes-por-el-clima-frente-a-la-actualizacion-de-la-ndc-de-colombia/</p>	<p>De no ser así, para el 2100, el planeta alcanzaría temperaturas por encima de los 4°C, lo que representaría una catástrofe mundial generalizada.⁵⁰</p> <p>Declaración de emergencia climática: caso Bogotá</p> <p>El proyecto de ley aquí presentado comparte la preocupación en la que coincidieron múltiples partidos políticos para declarar este año la Emergencia Climática en Bogotá. Luego de varios meses de construcción y debate, el Concejo de Bogotá aprobó el proyecto de acuerdo que declara la emergencia climática en la ciudad. Este hecho es histórico para el país en el reconocimiento de la crisis climática en una de las ciudades, que de acuerdo al IDEAM, es una de las más vulnerables frente al cambio climático en Colombia⁵¹.</p> <p>Este proyecto consta de 11 artículos, en los cuales establece 10 mandatos y 40 estrategias que deben seguir la actual y las dos siguientes administraciones para cumplir las metas climáticas de aquí al 2030. Este proyecto tiene como propósito i) reducir la vulnerabilidad frente a la emergencia climática, ii) fortalecer las capacidades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, iii) profundizar la transición de los combustibles fósiles hacia energías renovables, iv) aumentar la resiliencia y capacidad de adaptación y v) avanzar hacia una gobernanza y justicia climática local, regional, nacional y global.</p> <p>Este último propósito es de valioso interés para la normatividad nacional, debido a que es el primer intento legislativo y de política pública en abordar los conceptos de justicia y gobernanza climática, los cuales son definidos en el acuerdo.</p> <p>A la fecha, son 1.296 gobiernos nacionales y locales de diferentes partes del mundo que han declarado emergencia climática, lo cual representa aproximadamente 807.509.206 de personas, que corresponde al 10,69% de la población mundial. Entre estos se destaca la declaración de ciudades como Londres, Quebec, Los Ángeles, Nueva York y Barcelona⁵².</p> <p>⁵⁰ Rincón, E. (09 de Noviembre de 2020). La Silla Vacía. Obtenido de A la Apuesta climática del país de falta ambición: https://lasillavacia.com/apuesta-climatica-del-pais-le-falta-ambicion-79096</p> <p>⁵¹ Aldana, S (2020). Bogotá declara emergencia climática. Obtenido de: http://agenciajovenoticias.org/uncategorized/bogota-declara-emergencia-climatica/</p> <p>⁵² Concejo de Bogotá (2020). Proyecto de acuerdo emergencia climática. Obtenido de: http://agenciajovenoticias.org/uncategorized/bogota-declara-emergencia-climatica/</p>
<p>Bogotá, con una población cercana a los 8 millones de habitantes da ejemplo a otros territorios nacionales y propone nuevos enfoques de cómo abordar la crisis climática. Entre lo decretado en el proyecto de acuerdo, se resalta sus mandatos y acciones, las cuales cuentan con un abordaje sistémico y participativo, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implementar medidas de adaptación y mitigación con enfoque en asuntos de derechos humanos ● Orientar el ordenamiento alrededor de los cuerpos hídricos y de los ecosistemas estratégicos de la ciudad ● Implementar medidas de adaptación a través de obras de construcción ● Fortalecer la conectividad de ecosistemas estratégicos ● Promocionar la producción local y agroecológica ● Apostar por circuitos asociativos entre campesinos y la conformación de huertas orgánicas y sistemas de alimentación en edificaciones y espacios abiertos de zonas urbanas y rurales ● Promover el consumo de productos de origen vegetal en colegios distritales ● Adoptar medidas que permita sustituir el uso de combustibles fósiles con el fin de disminuir en un 50% las emisiones de GEI al 2030 ● Mejorar infraestructura para modelos de movilidad sostenibles (vías libres de diésel) ● Prohibir la adquisición desde el 2022 flota de transporte público que usen combustibles fósiles ● Formular una estrategia de descentralización de la energía a través de fuentes renovables que garanticen una resiliencia y equidad energética ● Desincentivar inversión de la empresa distrital de energía en proyectos de combustibles fósiles ● Formular de incentivos tributarios distritales para empresas con el fin de reducir sus GEI ● Entre otros <p>Se espera que este acto sea ejemplo para otros territorios. El Acuerdo de París es apenas uno de los esfuerzos internacionales para poner de acuerdo al mundo en una misma meta y el reconocer que estamos en crisis. Ahora se necesita trasladar este propósito con las comunidades y los territorios bajo principios de equidad, justicia, resiliencia y gobernanza climática.</p>	<p>Emergencia climática 2020</p> <p>Esta década ha estado marcada por diversos hechos climáticos, que han generado que la crisis más fuerte de esta época sea el cambio climático, y convirtiéndola en la principal amenaza global. La crisis climática es una realidad que llevó a que el Secretario General de la ONU Antonio Guterres señaló que: <i>“estamos perdiendo la carrera de la emergencia climática; no obstante, podemos ganarla”</i>⁵³. Afirmación que constituye un llamado a reformular las metas trazadas en el 2015 con la suscripción del Acuerdo de París. Partiendo de que Colombia es considerado el segundo país más biodiverso del mundo⁵⁴, tiene la obligación de fortalecer las metas fijadas para no sólo preservar el medioambiente, sino también evitar que la emergencia climática se extienda. Los expertos han anunciado que lo ocurrido estos meses tiende a fortalecerse; la presencia de huracanes y tormentas en América Latina serán más intensas⁵⁵.</p> <p>La emergencia climática en Colombia como se mencionó anteriormente es una realidad, y por lo tanto, es obligación del Estado colombiano ejecutar las acciones necesarias para proteger y brindar garantías a las víctimas del desplazamiento forzado por emergencia climática que se presentan en el territorio nacional.</p> <p>El cambio climático es una realidad y puede evidenciarse en fenómenos naturales que llegan al país: huracán IOTA</p> <p>El 16 de noviembre de 2020, el huracán IOTA azotó las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, generando afectaciones de gran magnitud que alteraron las condiciones de vida normales de los habitantes de las islas. Más del 95% de la infraestructura en la isla de Providencia quedó devastada, representado en daños a servicios básicos, vivienda, infraestructura hospitalaria, educativa y comercial y dejando daños ambientales, que, sumados al deterioro de infraestructura, impactan gravemente el orden económico y social⁵⁶.</p> <p>La magnitud del huracán IOTA, de categoría 5 en la escala Saffir-Simpson⁵⁷, no tiene precedentes en la historia de Colombia⁵⁸, ocurrió en una de las temporadas más activas en</p> <p>⁵³ https://www.un.org/es/un75/climate-crisis-race-we-can-win</p> <p>⁵⁴ https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4317-colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo-celebra-el-dia-mundial-de-la-biodiversidad</p> <p>⁵⁵ https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/am/%C3%A9frica-latina-am/%C3%A1lisis-acad/%C3%A9mico-indica-que-los-a%C3%B1os-del-hurac%C3%A1n-iota-responden-a-la-inexistencia-de-planes-de-adaptaci%C3%B3n-la-deforestaci%C3%B3n-y-las-urbanizaci%C3%B3n</p> <p>⁵⁶ Decreto 1472 de 2020. Presidencia de la República de Colombia, Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2020.</p> <p>⁵⁷ Semana Sostenible. 2020. ¿Tragedia por el huracán Iota pudo haberse evitado? Disponible en: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/tragedia-en-providencia-por-el-paso-del-huracan-iota-pudo-haberse-evitado/57519</p> <p>⁵⁸ Semana. 2020. Informe especial: el golpe del huracán Iota en San Andrés y Providencia. Disponible en: https://www.semana.com/especiales-editoriales/articulo/informe-especial-san-andres-y-providencia-sos/202053/</p>

huracanes de los últimos 50 años⁵⁹ y es posible que su intensidad se deba al cambio climático. El calor elevado anormal en el océano atlántico, como consecuencia, en parte, del calentamiento del globo terrestre, ha generado la hiperactividad en la temporada de huracanes reportada para 2020, provocando que las velocidades máximas de los vientos aumenten al recibir más energía en forma de calor del océano, se generen más lluvias⁶⁰ y los huracanes sean más intensos y a su paso destructivos.

El presente proyecto de ley incentiva a que Colombia asuma el cambio climático como una realidad de urgencia en la que el país se debe trazar metas fijas y claras que puedan contribuir a la disminución de los gases efecto invernadero en la Tierra, y que, enlistadas junto con las políticas y normatividad existente, se realice un plan que permita no sólo mitigar el cambio climático sino también preparar al país de forma resiliente para los fenómenos que se puedan generar.

Por último, en este sentido, y como menciona el profesor Wilches Chaux:

“El desastre que hoy afecta al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no es exclusivo de esa porción del territorio nacional, ni de carácter coyuntural. Es un asunto estructural que comienza mucho antes de la llegada del reciente huracán” Wilches-Chaux (2020)⁶¹.

El Huracán Iota ha dejado en evidencia la vulnerabilidad de Colombia frente a las amenazas del cambio climático y con ello la necesidad de que el Estado colombiano adopte las medidas necesarias para evitar que los riesgos a los que se encuentran expuestos el país se fortalezcan y causen afectaciones al ambiente, la vida y el territorio. Teniendo en cuenta que además la vulnerabilidad se debió no sólo a la fuerza de la catástrofe ambiental, sino también a las promesas incumplidas de varios Gobiernos centrales, a la corrupción del gobierno regional, producto del abandono estatal en estas islas, que como afirmó el medio de comunicación el País:

⁵⁹ Decreto 1472 de 2020. Presidencia de la República de Colombia, Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2020.
⁶⁰ Gibbens S. 2020. ¿El cambio climático es el responsable de la histórica temporada de huracanes de 2020? La respuesta es complicada. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/medio-ambiente/2020/11/cambio-climatico-temporada-de-huracanes>
⁶¹ Wilches-Chaux, G. Raíces y consecuencias de un desastre estructural. Disponible en: <https://razonpublica.com/raices-consecuencias-desastre-estructural/>

“es esto lo que tiene anclada a la población en problemas como la falta de agua potable, una infraestructura de salud deficiente- que ya se había puesto a prueba con la crisis sanitaria de la covid-19 y de conectividad”⁶².

El mundo no estaba preparado para una pandemia como la ocasionada por el COVID-19, pero tampoco estaba preparado para atender la emergencia climática que hoy es una realidad, pese a los esfuerzos adoptados en el Acuerdo de París, uno de los tratados internacionales más importante para adquirir los compromisos frente al cambio climático. Es por estas razones que el país no puede fijarse metas fútiles y debe responder a los retos actuales para cumplir el objetivo principal que es proteger y preservar la casa común. Entender que los cambios en el clima, los shocks climáticos y los desastres naturales, tienen no solo efectos ambientales y sociales, sino económicos, permitirá que se adopten políticas y estrategias ambiciosas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Coyuntura internacional

La coyuntura internacional está moviéndose hacia un aumento de ambiciones en la mitigación del cambio climático. En Estados Unidos, el presidente electo Joe Biden prometió que su país, el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero del mundo, volverá a suscribir el Acuerdo de París en enero de 2021, tras años de haberse retirado del Acuerdo por decisión de la actual administración. Más aún, la campaña de Joe Biden tuvo como una de las principales banderas la de la lucha contra el cambio climático y la descarbonización de la economía, apostándole a esta tarea como uno de los mecanismos de reactivación económica.

Por otra parte, en el Reino Unido, el gobierno de Boris Johnson también anunció en noviembre de 2020 un plan de reactivación económica basado en la descarbonización de la economía, con miras a lograr la carbono-neutralidad en 2050. Esta ambiciosa propuesta incluye la implantación de una prohibición en el año 2030 para vender nuevos vehículos con motores de combustión a base de gasolina o diésel, así como la instalación de nuevas plantas de energías alternativas como el hidrógeno o la energía nuclear.

De igual forma, las expectativas sobre el Acuerdo de París sobre cambio climático siguen en movimiento apostando por una mayor ambición. Xi Jinping se comprometió recientemente ante la ONU de alcanzar la neutralidad de carbono en China en 2060 (el principal emisor de GEI en el mundo). Asimismo, con el cambio político en Estados Unidos, Joe Biden anunció su compromiso en alcanzar la misma meta para finales de 2050.

⁶² <https://elpais.com/internacional/2020-11-18/iota-desnuda-el-abandono-estatal-de-las-islas-a-su-paso-por-colombia.html>

El proyecto de ley aquí propuesto sintoniza a Colombia con los mayores esfuerzos para mitigar el cambio climático que están haciendo sus socios comerciales y cooperantes internacionales, lo cual puede resultar en preferencias competitivas y de inversión para nuestro país.

Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación no ha sido ajena al tema y en ese sentido, resaltamos además de la expedición de la Directiva No. 2 de 2018 de marzo 2, que se detalla en el marco normativo de esta ponencia, la publicación posterior en el año 2020 del documento: *“Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones”*, donde se establece la necesidad de reducir la emisión de gases efecto invernadero (GEI) mediante la racionalización de actividades industriales, transporte, ganadería, agricultura, y la construcción, -entre otros-, como también la implementación de tecnologías que contribuyan a su disminución y la promoción de estrategias de desarrollo sostenible en las regiones, entre las que podemos destacar: uso de biocombustibles, reducción de fertilizantes nitrogenados y emisiones de metano, disminución de consumo de energía, aumento de sumideros de carbono mediante actividades de forestación, reforestación y restauración de bosques, reducción de la deforestación, etc, y recuerda también a los mandatarios de las gobernaciones y municipios sus obligaciones en ese sentido, haciendo énfasis en la necesidad de incorporación de la temática dentro de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial⁶³.

Reflexiones

Inspirados en las manifestaciones de diversas comunidades a nivel nacional, la declaratoria de emergencia climática nacional, los recientes hechos climáticos que afectaron gran parte de la región caribe y pacífica y el sentido de urgencia de la crisis climática, este proyecto de ley establece una ruta decidida a poner a Colombia en una posición líder a nivel mundial en acciones para la mitigación del cambio climático, como por ejemplo mejorar el uso del suelo

⁶³ Procuraduría General de la Nación (2020). Territorios Sostenibles: Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones. Obtenido de: www.pactoglobal-colombia.org/booklibrary/54_medio-ambiente/120_territorios-sostenibles%257-guia-de-obligaciones-ambientales-para-alcaldias-y-gobernaciones-de-colombia.html&ved=2aahUKEWj36

y transitar hacia una matriz energética sostenible^{64,65} que implemente la descarbonización de la economía⁶⁶. La secuencia de hitos avanza hacia la meta de la carbono-neutralidad de manera más o menos lineal, en concordancia con la progresión estimada de reducción de emisiones para muchos de los elementos analizados para estimar el NDC actual⁶⁷. Sustentados en datos y proyecciones, proponemos aquí un Pacto Climático que también se sustente en las intenciones políticas que se están sumando ante la gravedad de la crisis climática que se avecina.

El país cuenta con un gran potencial para lograr metas ambiciosas y ya está llevando a cabo acciones que le pueden ayudar a lograrlas. Por ejemplo, ya hay planes para reducir la deforestación⁶⁸ y para aumentar la proporción de energías alternativas renovables en su matriz energética⁶⁹. Estos esfuerzos se pueden capitalizar por medio de la visibilización de metas nacionales de carbono-neutralidad. El cumplimiento de estas metas pondría a Colombia en una posición favorable a escala internacional, facilitando su acceso a mercados que están evolucionando en la dirección de la sostenibilidad y permitiendo que el país tenga un rol protagonista en el gran pacto climático global que se está gestando.

MARCO NORMATIVO

Teniendo presente que el país cuenta, como ya se advirtió en líneas anteriores, con una copiosa legislación que enmarca normativamente el objeto de esta propuesta, a continuación, se hace una sucinta enumeración de aquellos desarrollos normativos más relevantes para afrontar el tema de la mitigación y adaptación frente al cambio climático y las metas de carbono-neutralidad.

⁶⁴ UPME. 2015. Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia. Convenio ATN/FM12825-CO
⁶⁵ Enersinc, DNP. 2017. Energy demand situation in Colombia
⁶⁶ Ver Gobierno de Costa Rica. 2018. Plan de Descarbonización. Costa Rica, Gobierno del Bicentenario 2018-2022.
⁶⁷ Cadena, Á., Bocarejo, J. P., Rodríguez M., Rosales R., Arguello R., Delgado R., Flórez E., Espinosa M., Lombo C., López H., Londoño M., Palma M., Rodríguez J. 2016. Upstream analytical work to support development of policy options for mid- and long-term mitigation objectives in Colombia. Informe 5 – Informe Final: Fichas de las medidas Documento soporte para la INDC colombiana.
⁶⁸ El gobierno de Colombia se comprometió en Davos 2020 y en reuniones posteriores con países donantes europeos a reducir deforestación anual a menos de 155.000 ha a 2022 y a menos de 100.000 ha en 2025. Tomado de: https://elpais.com/sociedad/2019/12/11/actualidad/1576094837_925112.html
⁶⁹ El ministro Diego Mesa Puyo, en entrevista con Yamit Amat de CM& el 13 de julio de 2020 expresó el la meta del gobierno nacional de aumentar el porcentaje de energías renovables no convencionales en la matriz energética, de menos del 1% en 2018 a más del 12% en 2022. Tomado de: https://www.youtube.com/watch?v=mr9ZJpUj_uY

- **LEY 29 DE 1992.** Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono", suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.
- **LEY 99 DE 1993.** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
- **LEY 164 DE 1994.** Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.
- **LEY 629 DE 2000.** Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.
- **CONPES 3700 DE 2011.** (Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia). Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- **CONTRIBUCIÓN NACIONALMENTE DETERMINADA.** A través de la cual se compromete el país a reducir en un 20% sus emisiones de gases de efecto invernadero, respecto al nivel proyectado para el 2030, con posibilidad de aumentar su compromiso a 30% con apoyo de la cooperación internacional.
- **DECRETO 298 DE 2016.** Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones.
- **LEY 1844 DE 2017.** Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.
- **POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.** Busca promover una gestión del cambio climático que contribuya a avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos asociados a las alteraciones por efectos del cambio climático.
- **LEY 1931 DE 2018.** Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático (Ley SISCLIMA). Aquí se dan las directrices para la mitigación del cambio climático a cargo de los entes territoriales y del gobierno central. Se indica que son obligaciones de los entes territoriales incorporar el cambio climático en los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial usando como referencia los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Gremiales que le correspondan. A su vez, en esta Ley se establecen mecanismos de reporte de planes, proyectos e

inversiones en la gestión del cambio climático y se conmina a implementar medidas de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero.

- **DIRECTIVA No. 2 DE 2018. MARZO 2.** De la Procuraduría General de la Nación dirigida a los servidores públicos y particulares que transitoriamente ejerzan funciones públicas, donde establece los lineamientos con relación al cumplimiento de la Política Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Cambio Climático "SISCLIMA" y entre otras directrices, exhorta a todos los servidores públicos, para que cumplan y hagan cumplir la Política Nacional de Cambio Climático, así como las normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos y mecanismos para coordinar y articular las acciones y medidas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) contenidas en el Sistema Nacional de Cambio Climático⁷⁰
- **ODS (OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE) No. 13.** El Plan Nacional de Desarrollo contempla la acción por el clima, que consiste en adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, que en sus metas plantea incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2).
- **ACUERDO DE ESCAZÚ.** Suscrito por el Estado colombiano en 2019. Vela por el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana en asuntos ambientales, la defensa de los derechos ambientales y la protección de los defensores ambientales. El 20 de julio de 2020 el gobierno nacional radicó ante el Congreso, con mensaje de urgencia, un proyecto de ley para su ratificación.

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

A continuación, se presenta de modo esquemático los principales desarrollos normativos en diferentes países del mundo frente al objeto de esta propuesta legislativa. Se trata de un conjunto de esfuerzos que de modo coordinado buscan hacer frente a la realidad del cambio climático y en especial a aquellas disposiciones que hacen referencia a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero.

⁷⁰ Directiva No. 2 de Marzo 2 de 2018 Procuraduría General de la Nación Obtenido de: <http://www.procuraduria.gov.co>

País	Legislación
Unión Europea	En diciembre de 2019, el Concilio Europeo (CO EUR 31 CONCL 9) acordó que el bloque europeo será climático neutral para el año 2050 y una reducción del 40% de la emisión antropogénica de los gases de efecto invernadero a 2030, en comparación con la línea base de 1990.
España	En 2020 el gobierno español está impulsando en el Congreso una Ley de Cambio Climático y Transición Energética que descarbonizará a España antes de 2050 y reducir las emisiones un 23% a 2030, en comparación con la línea base de 1990.
Finlandia	El gobierno de Finlandia se ha comprometido a la carbono-neutralidad para el año 2035. Se aprobó una ley para dejar de generar energía con carbón el año 2029.
Francia	El Código de Energía de 2011 L100-4 determinó unas metas de descarbonización al año 2050. Esta ley fue reformada en las leyes 2015-992 y 2019-1147 para aumentar la ambición de las metas. En su versión actual, el Código de Energía estipula la carbono-neutralidad de Francia para el año 2050.
Hungría	En su Plan Nacional de Clima y Energía, el gobierno se comprometió a reducir un 40% sus emisiones a 2030 en comparación con la línea base de 1990 y a la carbono neutralidad a 2050.
Islandia	El Plan de Acción Climática tiene como objetivo lograr la carbono-neutralidad estable a partir del año 2040.
Noruega	En la Ley de Cambio Climático LOV-2017-06-16-60 Noruega se compromete a reducir sus emisiones a 2030 en un 40% en comparación con la línea base de 1990 y a volverse un "sociedad de bajas emisiones" al año 2050.

Reino Unido	En 2008, en la Ley de Cambio Climático estableció la reducción del 80% en las emisiones de carbono con relación en los niveles base de 1990, lo cual se conseguiría en 2050. En junio de 2019 una reforma a la ley que esa reducción fuera del 100%, consiguiendo la carbono-neutralidad.
Suecia	En 2017, el país se comprometió en la Ley Climática a reducir un 40% sus emisiones a 2020, 63% a 2030, 75% a 2040 y a la carbono-neutralidad en 2045, en comparación con la línea base de 1990.
Estados Unidos	En junio de 2020 un comité de la Cámara baja entregó un informe donde concluyó la viabilidad de la carbono-neutralidad para el país al año 2050.
México	El gobierno nacional propuso el Programa País de Carbono Neutralidad, donde están analizando la opción de conseguir carbono neutralidad para el año 2050.
Chile	En julio de 2020 Chile anunció un borrador de la Ley Climática Nacional, en la que se comprometería a la carbono-neutralidad para el año 2050.
Costa Rica	El Plan Nacional de Descarbonización de la Presidencia de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022) propuso la carbono-neutralidad para el año 2050 y un rápido plan de descarbonización que comienza en la década de 2020.
China	El pasado 23 de septiembre en la Asamblea General de las Naciones Unidas, China declaró comprometerse a alcanzar la carbono neutralidad para el 2060.

7. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

“Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA**

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer una ruta de desescalamiento de emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo de París.

- Artículo 2°. Definiciones.** Para fines de esta Ley se adoptarán las siguientes definiciones:
1. Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Tómesese como medida base de emisiones de Gases de Efecto Invernadero para Colombia la emisión del año 2010, según se encuentra consignado en el Primer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, producido por el IDEAM en 2017 y sometido por Colombia ante la ONU a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
 2. Emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero. Es el cálculo de la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero, estimada según lineamiento del Acuerdo de París, Art. 4, numeral 1, como la diferencia entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico, ocurridas en el territorio nacional en un año dado.
 3. Carbono-Neutralidad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es igual a cero, calculada en equivalentes de carbono.
 4. Carbono-Equivalencia. Permite comparar el potencial efecto invernadero de diferentes moléculas emitidas, al convertirlo usando como unidad el potencial efecto invernadero de la molécula de dióxido de carbono.
 5. Carbono-Negatividad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es negativa, capturando más gases de efecto invernadero de los que se emiten.

Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente

- forma:
- al menos en un 30% para el año 2030;
 - al menos en un 70% para el 2040;
 - y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones netas de gases efecto invernadero para el año 2050, o antes.

Parágrafo 1. Una vez alcanzada, la carbono-neutralidad se mantendrá de manera indefinida y se propenderá a la carbono-negatividad.

Artículo 4°. De la frecuencia y entrega de los estimativos de emisión neta de Gases de Efecto Invernadero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar en el último año del periodo presidencial un informe de rendición de cuentas sobre los avances en la reducción de emisiones y la captura de Gases de Efecto Invernadero, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República, a los organismos de control, a las organizaciones ambientales y a la sociedad civil en general. La presentación de este informe se transmitirá por el canal institucional. De igual manera, deberá ser publicado en los portales de internet de todas las entidades que componen el SINA.

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático, definida en el artículo 4 de la Ley 1931 de 2018, determinará y ajustará los lineamientos de la rendición de cuentas dispuesta en el presente artículo. Los lineamientos deberán ser entregados con no menos dos años de antelación a la finalización de cada cuatrienio presidencial.

Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

8. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Como lo ha dicho las Naciones Unidas, el cambio climático es la crisis definitoria de nuestro tiempo y está ocurriendo aún más rápido de lo que temíamos. A pesar de los esfuerzos que se han hecho globalmente, aún los países no se comprometen efectivamente a responder a la crisis climática, la cual anualmente pone al límite la capacidad de maniobra de la humanidad para dar respuesta.

Bajo esta premisa, es claro que estamos perdiendo la carrera para enfrentar la crisis climática. En el 2015 cuando 195 países suscriben el Acuerdo de París, una vez presentadas sus metas de reducción de gases de efecto invernadero, se visibilizó que no eran suficientes estos

compromisos y que a cambio estaríamos muy por encima de los 2.0 °C, que de por sí aseguran ya escenarios de gran incertidumbre para la supervivencia de la humanidad.

Al respecto, el Acuerdo de París fue sabio en incluir en su articulado la necesidad de aumentar la ambición de dichos compromisos y así responder a la crisis climática. A pesar de que esta manifiesta más su sentido de urgencia, cinco años después de ratificado el acuerdo los retos aún son más grandes, en especial cuando las naciones no avanzan aceleradamente en cumplir sus compromisos y otras aún cuestionan si el cambio climático existe.

Bajo este análisis desde el enfoque del principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, se hace necesario que los países, en especial los más vulnerables tomen cartas en el asunto y respondan a la crisis, como es el caso de Colombia. El país, tiene sustento científico que demuestra que de no hacer nada estaremos enfrentados a peores crisis en múltiples dimensiones, por lo que ahora, enfrentar el cambio climático no es un asunto de viabilidad técnica o económica, sino un asunto de voluntad política.

En nuestras manos estará la responsabilidad de garantizar un país sostenible, resilientes y capaz de enfrentar la crisis a las futuras generaciones, las cuales, empiezan a alzar sus voces para sumarlas a más comunidades en todo el país que cree que el cambio climático pondrá en riesgo su supervivencia y que por esto, es necesario actuar ahora.

A partir de esa voluntad, se requiere no desconocer nuestra responsabilidad en la crisis climática y trabajar a la par en responder a la vulnerabilidad que nos asegura el cambio climático. Por esto, trabajar en asuntos de mitigación, será a la vez construir resiliencia en los territorios y comunidades. Y justamente esto es lo que plantea el presente proyecto de ley, un camino para reducir las emisiones de GEI vinculantes que llame a la acción, justicia y gobernanza climática en periodos de tiempos claves para el país y el mundo, como es el 2030, 2040 y 2050.

Colombia ha hecho un esfuerzo en construir una normatividad en gestión del cambio climático crucial para dar respuesta. Ahora, este proyecto de ley propone metas claras para direccionar esos esfuerzos a través del tiempo y los diferentes periodos presidenciales. Si no respondemos a la crisis en estos 10 años que nos quedan, Colombia no podrá sostener su modelo de desarrollo.

Finalmente, este proyecto no desconoce ninguno de los esfuerzos y compromisos hechos hasta ahora por el país. A cambio, los reconoce para dejar metas claras de dónde dirigir el país frente a los mensajes que expresa la crisis climática.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas en esta versión del proyecto de ley incorporan diferentes comentarios realizados por parte de la opinión pública del país, fuentes internacionales y consideraciones realizadas durante las reuniones de los ponentes.

TITULO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA DEL SENADO	TÍTULO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO
“Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”	“Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero <u>en el marco de los compromisos adquiridos por Colombia en el Acuerdo de París</u> ”
JUSTIFICACIÓN: Se ajusta el título de acuerdo al alcance del proyecto de ley	

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTICULO 1	
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer una ruta de desescalamiento de emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo de París.	Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer una ruta de desescalamiento de emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo de París.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARÍA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL

PROYECTO DE LEY	
ARTICULO 2	
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para fines de esta Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Tómesese como medida base de emisiones de Gases de Efecto Invernadero para Colombia la emisión del año 2010, según se encuentra consignado en el Primer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, producido por el IDEAM en 2017 y sometido por Colombia ante la ONU a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2. Emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero. Es el cálculo de la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero, estimada según lineamiento del Acuerdo de París, Art. 4, numeral 1, como la diferencia entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico, ocurridas en el territorio nacional en un año dado. 3. Carbono-Neutralidad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es igual a cero, calculada en equivalentes de carbono. 4. Carbono-Equivalencia. Permite comparar el potencial efecto invernadero de diferentes moléculas emitidas, al convertirlo usando como unidad el potencial efecto invernadero de la molécula de dióxido de carbono. 5. Carbono-Negatividad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es negativa, capturando más gases de efecto invernadero de los que se emiten. 	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para fines de esta Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Tómesese como medida base de emisiones de Gases de Efecto Invernadero para Colombia la emisión del año 2010, según se encuentra consignado en el Primer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, producido por el IDEAM en 2017 y sometido por Colombia ante la ONU a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2. Emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero. Es el cálculo de la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero, estimada según lineamiento del Acuerdo de París, Art. 4, numeral 1, como la diferencia entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico, ocurridas en el territorio nacional en un año dado. 3. Carbono-Neutralidad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es igual a cero, calculada en equivalentes de carbono. 4. Carbono-Equivalencia. Permite comparar el potencial efecto invernadero de diferentes moléculas emitidas, al convertirlo usando como unidad el potencial efecto invernadero de la molécula de dióxido de carbono. 5. Carbono-Negatividad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es negativa, capturando más gases de efecto invernadero de los que se emiten.
<p>JUSTIFICACIÓN: Se agrega el término de gobernanza climática para fundamentar las acciones propuestas en el proyecto de ley.</p>	
TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTICULO 3	
<p>Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> o al menos en un 30% para el año 2030; o al menos en un 70% para el 2040; o y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones 	<p>Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> o al menos en un 30% para el año 2030; o al menos en un 70% para el 2040; o y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones
<p>netas de gases efecto invernadero para el año 2050, o antes.</p> <p>Parágrafo 1. Una vez alcanzada, la carbono-neutralidad se mantendrá de manera indefinida y se propenderá a la carbono-negatividad.</p>	<p>netas de gases efecto invernadero para el año 2050, o antes.</p> <p>Parágrafo 1. Una vez alcanzada, la carbono-neutralidad se mantendrá de manera indefinida y se propenderá a la carbono-negatividad.</p> <p>Parágrafo 2. Las acciones que desarrolle el Gobierno Nacional para el cumplimiento de estas metas deberán desarrollarse bajo modelos de gobernanza climática, donde se garantice la amplia participación de las comunidades, con el fin de corregir las cargas diferenciadas, desproporcionadas y excepcionales generadas por el cambio climático.</p>
TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTÍCULO 4	
<p>Artículo 4°. De la frecuencia y entrega de los estimativos de emisión neta de Gases de Efecto Invernadero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar en el último año del periodo presidencial un informe de rendición de cuentas sobre los avances en la reducción de emisiones y la captura de Gases de Efecto Invernadero, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República, a los organismos de control, a las organizaciones ambientales y a la sociedad civil en general.</p> <p>La presentación de este informe se transmitirá por el canal institucional. De igual manera, deberá ser publicado en los portales de internet de todas las entidades que componen el SINA.</p> <p>Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático, definida en el artículo 4 de la Ley 1931</p>	<p>Artículo 4°. De la frecuencia y entrega de los estimativos de emisión neta de Gases de Efecto Invernadero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar en el último año del periodo presidencial un informe de rendición de cuentas sobre los avances en la reducción de emisiones y la captura de Gases de Efecto Invernadero, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República, a los organismos de control, a las organizaciones ambientales y a la sociedad civil en general.</p> <p>La presentación de este informe se transmitirá por el canal institucional. De igual manera, deberá ser publicado en los portales de internet de todas las entidades que componen el SINA.</p> <p>Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático, definida en el artículo 4 de la</p>
<p>JUSTIFICACIÓN: Se ajusta redacción y se redefine los tiempos de entrega de lineamientos de rendición de cuentas.</p>	
TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTÍCULO 5	
<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

6. Gobernanza climática: Conjunto de acciones, normas, acuerdos, decretos y propósitos formales e informales para involucrar de manera efectiva y amplia a la ciudadanía, gremios, academia, organizaciones comunitarias, comunidades étnicas y demás actores presentes en el territorio en la toma de decisiones para enfrentar las crisis y emergencias producto del cambio climático y en las orientaciones sobre funcionamiento y operación de arreglos institucionales sobre gestión del riesgo y del cambio climático, bajo enfoques en garantizar derechos humanos y justicia ambiental.





JUSTIFICACIÓN: Se agrega el término de gobernanza climática para fundamentar las acciones propuestas en el proyecto de ley.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTICULO 3	
<p>Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> o al menos en un 30% para el año 2030; o al menos en un 70% para el 2040; o y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones 	<p>Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> o al menos en un 30% para el año 2030; o al menos en un 70% para el 2040; o y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones

<p>de 2018, determinará y ajustará los lineamientos de la rendición de cuentas dispuesta en el presente artículo. Los lineamientos deberán ser entregados con no menos dos años de antelación a la finalización de cada cuatrienio presidencial.</p>	<p>Ley 1931 de 2018, determinará y ajustará los lineamientos de la rendición de cuentas dispuesta en el presente artículo. Los lineamientos deberán establecerse seis meses después de promulgada esta ley, ser entregados con no menos de dos años de antelación a la finalización de cada cuatrienio presidencial.</p>
--	--

JUSTIFICACIÓN: Se ajusta redacción y se redefine los tiempos de entrega de lineamientos de rendición de cuentas.

TEXTO RADICADO ANTE LA SECRETARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY
ARTÍCULO 5	
<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

<div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> PROPOSICIÓN </div> <p>Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Comisión V del Senado de la República dar trámite y aprobar con modificaciones en primer debate del Senado, el Proyecto de Ley No 312 de 2020 Senado "Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero".</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Jorge Eduardo Londoño Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Guillermo García Realpe Senador de la República </div> </div>	<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY DE LEY NO. 312 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;">Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de los compromisos adquiridos por Colombia en el Acuerdo de París"</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer una ruta de desescalamiento de emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo de París.</p> <p>Artículo 2°. Definiciones. Para fines de esta Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Tómesese como medida base de emisiones de Gases de Efecto Invernadero para Colombia la emisión del año 2010, según se encuentra consignado en el Primer Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, producido por el IDEAM en 2017 y sometido por Colombia ante la ONU a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2. Emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero. Es el cálculo de la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero, estimada según lineamiento del Acuerdo de París, Art. 4, numeral 1, como la diferencia entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero de carácter antropogénico, ocurridas en el territorio nacional en un año dado. 3. Carbono-Neutralidad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es igual a cero, calculada en equivalentes de carbono. 4. Carbono-Equivalencia. Permite comparar el potencial efecto invernadero de diferentes moléculas emitidas, al convertirlo usando como unidad el potencial efecto invernadero de la molécula de dióxido de carbono.
<ol style="list-style-type: none"> 5. Carbono-Negatividad. Nivel de emisiones en el que la emisión neta de Gases de Efecto Invernadero es negativa, capturando más gases de efecto invernadero de los que se emiten. 6. Gobernanza climática: Conjunto de acciones, normas, acuerdos, decretos y propósitos formales e informales para involucrar de manera efectiva y amplía a la ciudadanía, gremios, academia, organizaciones comunitarias, comunidades étnicas y demás actores presentes en el territorio en la toma de decisiones para enfrentar las crisis y emergencias producto del cambio climático y en las orientaciones sobre funcionamiento y operación de arreglos institucionales sobre gestión del riesgo y del cambio climático, bajo enfoques en garantizar derechos humanos y justicia ambiental. <p>Artículo 3°. Metas de reducción de Emisiones Netas de Gases de Efecto Invernadero. El gobierno nacional se compromete a mitigar el cambio climático en la superficie nacional reduciendo la emisión neta de gases de efecto invernadero, en comparación con la emisión de la Línea Base Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • al menos en un 30% para el año 2030; • al menos en un 70% para el 2040; • y alcanzar la carbono-neutralidad de las emisiones netas de gases efecto invernadero para el año 2050, o antes. <p>Parágrafo 1. Una vez alcanzada, la carbono-neutralidad se mantendrá de manera indefinida y se propenderá a la carbono-negatividad.</p> <p>Parágrafo 2. Las acciones que desarrolle el Gobierno Nacional para el cumplimiento de estas metas deberán desarrollarse bajo modelos de gobernanza climática, donde se garantice la amplia participación de las comunidades, con el fin de corregir las cargas diferenciadas, desproporcionadas y excepcionales generadas por el cambio climático.</p>	<p>Artículo 4°. De la frecuencia y entrega de los estimativos de emisión neta de Gases de Efecto Invernadero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá presentar en el último año del periodo presidencial un informe de rendición de cuentas sobre los avances en la reducción de emisiones y la captura de Gases de Efecto Invernadero, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República, a los organismos de control, a las organizaciones ambientales y a la sociedad civil en general.</p> <p>La presentación de este informe se transmitirá por el canal institucional. De igual manera, deberá ser publicado en los portales de internet de todas las entidades que componen el SINA.</p> <p>Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cambio Climático, definida en el artículo 4 de la Ley 1931 de 2018, determinará y ajustará los lineamientos de la rendición de cuentas dispuesta en el presente artículo. Los lineamientos deberán establecerse seis meses después de promulgada esta ley.</p> <p>Artículo 5°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Jorge Eduardo Londoño Senador de la República </div> <div style="text-align: center;">  Guillermo García Realpe Senador de la República </div> </div>

**COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL**

Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las diez y nueve (10:09 a.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 312 de 2020 Senado** "Por medio del cual se establece un pacto climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero", firmado por los senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Guillermo García Realpe.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.


DELCEY HOYOS ABAD
Secretaria General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2020 SENADO Y 041 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2020-062513

Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2020 10:34

Radicado entrada
No. Expediente 54760/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley No. 323 de 2020 Senado, 041 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas y rurales".

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de origen parlamentario, tiene por objeto "expedir un marco normativo que promueve la inversión en programas de vivienda de interés social bajo las modalidades de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada; y la formulación de mecanismo para la legalización de su tenencia a través de un saneamiento inmobiliario, a fin de que más colombianos sean propietarios y garantizar la disminución de los niveles de pobreza y niveles bajos de ingreso (NBI)".

En términos generales la iniciativa tiene como objeto desarrollar políticas de acceso a vivienda, en ese sentido, para la consecución de su objetivo, se busca principalmente: (i) distribución de recursos para el financiamiento de programas de vivienda de interés social para la construcción de vivienda urbana y rural; (ii) principios para la formulación y ejecución de la política de vivienda para programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción y mejoramiento de vivienda; (iii) incentivos para la construcción y/o mejoramiento de viviendas sostenibles; (iv) participación de las Cajas de Compensación Familiar en programas de vivienda de interés social y; (v) subsidio a la tasa para adquisición de vivienda usada.

1. Consideraciones frente al articulado propuesto

1.1. Frente al artículo (Recursos para el financiamiento de programas de vivienda de interés social para la construcción de vivienda urbana y rural)

El artículo de la iniciativa contempla que el Gobierno nacional en la distribución de los recursos apropiados por el Presupuesto Público Nacional para programas de vivienda de interés social, bajo las modalidades de construcción en sitio propio o de autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada, en zonas rurales y urbanas, será progresiva según el déficit habitacional.

Frente a lo propuesto, debe tenerse en cuenta que lo señalado desconoce la política del sector vivienda contemplada en la Ley 1955 de 2019²; dado que, desde el Plan Nacional de Desarrollo se ha buscado que la construcción se convierta en una línea de apoyo orientada a fortalecer el sector, por lo que al reducirse el porcentaje del total de recursos asignados a los programas VIS para compra de Vivienda Nueva, no se podrá con esta medida incentivar la construcción como un motor de crecimiento de la economía. Al contrario, el texto propuesto podría desincentivar el sector vivienda.

De igual manera, resulta importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar sus recursos, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto³. Igualmente, resulta pertinente indicar que, en el caso concreto de apropiarse un porcentaje mínimo para programas de vivienda de interés social, como quedo establecido en el texto aprobado en plenaria de Cámara, dentro de este supuesto se crearían inflexibilidades en el presupuesto, generando alteraciones en las metas y los esquemas planteados en la programación presupuestal para los programas del sector vivienda.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio, se sugiere que este artículo sea suprimido, toda vez que los órganos tienen la posibilidad de disponer en forma independiente de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, razón por la que no es posible interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas.

1.2. Frente al artículo (incentivo para la construcción y/o mejoramiento de viviendas sostenibles)

El artículo estipula el acceso a incentivos de ahorro de servicios públicos a favor de las familias beneficiarias del programa de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social. Sobre lo contemplado, se hace preciso advertir que en caso tal que para el otorgamiento de estos incentivos se haga necesario incurrir en costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, se generarían presiones de gasto futuras, y, por tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación.

² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1988, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

1.3. Frente al artículo (modificación del párrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011)

El artículo del Proyecto de ley propone una modificación del párrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011⁴, la cual se muestra a continuación:

Modificación propuesta por el Proyecto de ley	Disposición vigente del párrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011
<p>Artículo 6°. Modifíquese el párrafo 3 del artículo 26 de la ley 1469 de 2011, el cual quedara así:</p> <p>Parágrafo 3°. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda usada y nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas.</p> <p>En los programas de construcción en sitio propio o autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda usada en zonas rurales y urbanas; la cobertura de las tasas de interés señaladas en este párrafo, podrá ser complementaria de la demás modalidad de subsidio establecidas por el Gobierno Nacional, siempre que la fuente de financiación provenga de entidades financieras y cajas de compensación familiar.</p>	<p>*Artículo 26. Articulación del Subsidio Familiar de Vivienda y crédito de vivienda, leasing habitacional y contrato de arrendamiento con derecho de adquisición a favor del arrendatario" (...)</p> <p>Parágrafo 3°. Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas.</p>

De acuerdo con lo señalado, la iniciativa busca que el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (en adelante FRECH), pueda ofrecer coberturas de tasa de interés a los deudores de crédito de vivienda usada que otorguen los establecimientos de crédito y las Cajas de compensación familiar, propuesta que no dinamizaría el crecimiento del sector vivienda y no focalizaría los subsidios otorgados por el Gobierno nacional que están encaminados a promover programas de acceso de vivienda nueva que incentiven la adquisición de vivienda por primera vez, por lo que consecuentemente, el texto propuesto no se ajusta a la política de vivienda del Gobierno nacional. Igualmente, debe tenerse en cuenta que el Gobierno nacional ha promovido coberturas de tasa de interés que se otorgan a través del FRECH, administrado por el Banco de la República a efectos de procurar una

⁴ Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

reactivación de la economía a través del sector de la construcción que dinamice la formalización del empleo e impulse los demás sectores que están atados a la construcción de vivienda nueva.

1.4. Frente a los artículos (modificaciones a la Ley 1001 de 2005)

Dentro de los artículos 7, 8, 9 y 10 se contemplan modificaciones a la Ley 1001 del 2005⁵, en cuanto a la enajenación y saneamiento de los bienes. A juicio de este Ministerio, los artículos referenciados no tendrían impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de lo allí contemplado se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el PGN y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas con el propósito que no se generen presiones de gasto futuras.

En lo que respecta al artículo 8 en el que se modifica el artículo 6 de la Ley 1001 de 2005, debe tenerse en cuenta que la modificación que busca facultar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como receptor de los bienes de las extintas entidades para realizar las cesiones en donde las entidades territoriales deberán sanearlos como requisito de la cesión. Adicional a lo anterior, la modificación apunta a que la entidad receptora de los bienes de uso público o zonas de cesión deberá entregar certificación que acredite que la entidad cedente queda a paz y salvo por concepto de impuestos, tasas y contribuciones.

De acuerdo con lo pretendido por este artículo, se encuentra que lo propuesto está enfocado a que los municipios y distritos en donde se encuentren ubicados los predios cedidos deberán asumir el saneamiento tributario de los mismos, que de tratarse de obligaciones pendientes de pago por concepto de impuesto predial unificado u otro tributo municipal relacionado con la propiedad inmueble, tendrían que aplicar la figura de dación en pago para su saneamiento. Adicionalmente, de presentarse deudas de otro orden, como por ejemplo, contribución de valorización departamental, el municipio o distrito tendría que disponer de recursos propios para el pago de impuestos, tasas o contribuciones con el consecuente impacto en sus finanzas.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la iniciativa legislativa en estudio no se observa el cumplimiento de este requisito.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley especialmente en lo que se refiere a los artículos 1, 5 y 6, pues considera que lo propuesto generaría presiones de gasto para las entidades vinculadas a la iniciativa creando inflexibilidades en el presupuesto, generando alteraciones en las metas y los esquemas planteados en la programación presupuestal, así como tampoco dinamizaría al sector vivienda. Igualmente, en lo que se refiere al artículo 8, sobre el saneamiento tributario que deberá asumir los municipios y distritos, esta podría implicar que las entidades territoriales tuviesen que disponer de recursos propios para efectuar el saneamiento.

⁵ Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones.
⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, esta Cartera manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

DAJ.VI.TD.GPP.NUR.FIDAF

UU-2052/2020

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Aprobó: Diego Vivas y Jairo Velasco

Con Copia:

Dr. Jesús María España Vergara, Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al primer (01) día del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO – VICEMINISTRO TÉCNICO.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 323/2020 SENADO y 041/2019 CÁMARA
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA Y FORTALECER LAS MEDIDAS DE SANEAMIENTO INMOBILIARIO EN AREAS URBANAS"

NÚMERO DE FOLIOS: CINCO (05) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES TREINTA (30) DE NOVIEMBRE DE 2020.
HORA: 21:34 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública y condiciones generales para la prestación de servicios de salud bucodental en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 242/20 (S) "por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública y condiciones generales para la prestación de servicios de salud bucodental en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 808 de 2020. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene [como objeto] establecer los lineamientos de política pública y las condiciones de la prestación de servicios generales y especializados de odontología, en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, paliación y rehabilitación de la salud bucodental en Colombia².

El articulado se compone de trece (13) preceptos adicionales relativos a: prestación de servicios y tecnologías de salud bucodental (art. 2°); derecho a la salud bucodental (art. 3°); carácter

¹ En el caso de propuestas legislativas similares a la que ahora nos ocupa, a saber: i. PL 176/14 (C) "por medio de la cual se establece el Derecho Fundamental a la Salud Oral en Colombia y se dictan otras disposiciones"; ii. PL 059/15 (C) "por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública para la salud bucodental en Colombia y se dictan otras disposiciones"; y iii. PL 177/18 (C) "por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública para la salud bucodental en Colombia y se dictan otras disposiciones", este Ministerio ya se había pronunciado mediante oficios N° 201511400997361, N° 201511401526371 y N° 201911400162021, de ahí que por mantener el mismo propósito, con los ajustes y adecuaciones a que haya lugar, resulta coherente reformar lo expresado en su momento.

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 808 de 2020.

diferenciador (art. 4°); sobre la habilitación a los prestadores de servicios de salud bucodental (art. 5°); derechos adquiridos (art. 6°); requisitos para la práctica profesional (art. 7°); accesibilidad a los servicios (art. 8°); política y planeación (art. 9°); contenido y vigencia del Plan Nacional de Salud Bucodental (art. 10°); plantas territoriales (art. 11°); evaluación de metas y acciones (art. 12); régimen sancionatorio y medidas cautelares (art. 13); y, vigencia y derogatorias (art. 14).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Aclaración preliminar

En primer lugar, se considera relevante el interés por gestionar el tema de salud bucal, que incluye lo dental, como parte integral de la salud general de la población colombiana. Para ello, este Ministerio, en el marco de lo establecido en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007, 1438 de 2011 y 1751 de 2015, esta última estatutaria en salud, así como en el Decreto 780 de 2016. Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, ha propendido por integrar estrategias, acciones, lineamientos y demás instrumentos de política pública en procura de este propósito en consonancia con el Plan Decenal de Salud Pública -PDSP- y la Política de Atención Integral en Salud (PAIS).

En relación con el proyecto *sub examine*, este Ministerio reitera su posición en torno a dos tendencias marcadas en las propuestas normativas que se han advertido a partir de 2008. De una parte, expedir una ley por cada profesión; y de otra, adoptar una norma por cada patología. En ambos eventos se ha considerado que este ejercicio no resulta conveniente pues fragmenta el funcionamiento del SGSSS y, eventualmente, puede presentar problemas de inconstitucionalidad. Efectivamente, como punto de quiebre se tiene que a partir de la legislatura 2007-2008³, emergieron con insistencia iniciativas con el propósito de regular en específico, ciertas coberturas en salud o protección, promoción y prevención en salud a determinadas poblaciones o ambas a la vez, varias de las cuales han sido adoptadas, bien desde una perspectiva poblacional⁴, bien desde la perspectiva de patologías⁵ o ambas a la vez⁶. También se expidieron leyes por medio de las cuales se incorporaba algún procedimiento o actividad⁷. A todo esto se unió la propuesta concerniente a la cultura de la seguridad social (Ley 1502 de 2011)

³ Un antecedente importante fue la adopción de la Ley 972 de 2005, por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece de enfermedades raras o catastróficas, especialmente el VIH-Sida, en la que se incorporó a las limitaciones de los Planes de Beneficios para patologías graves.

⁴ Una de las primeras disposiciones que adopta ese enfoque y pone en tela de juicio el alcance de las coberturas desde la mirada de una población en debilidad manifiesta, es la Ley 1257 de 2008, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a la prevención de violencia contra mujeres. En ella se incorporan elementos de atención a esa población, que suscitaron profunda incomodidad en el SGSSS como la prestación que se brinda, el apoyo en habitación y alimentación con cargo al Plan de Beneficios, disposiciones que fue declarada inaplicable por el CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-776 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Se cuentan así mismo, las leyes 1279 de 2010 sobre esquizofrenia, 1295 de 2009, atención integral a niñas y niños SÍNDROME I, II y III, 1373 de 2010, sobre discapacidad, 1385 de 2010, y atención de alcoholismo fetal.

⁵ Leyes 1334 de 2010, atención integral al cáncer, 1392 de 2010, enfermedades huérfanas, 1414 de 2010, de atención a la epilepsia.

⁶ Ley 1384 de 2010. Esta norma fue objetada por considerarse que, entre otras razones, fragmenta el SGSSS, argumentos que fueron rechazados por el CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-850 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁷ Leyes 1412 de 2010, sobre vasculopatía y ligadura de trompas de Falopio, 1373 de 2010, vacunación gratuita, PAI, 1419 de 2010, sustancias y 1555 de 2012, sustancias psicoactivas.

Así mismo ocurrió con las iniciativas que hoy se identifican con las Leyes 1616 de 2013, salud mental, 1639 de 2013, crímenes con ácido, 1655 de 2013, gerontología, 1801 de 2016, Código Nacional de Policía (que incorpora una regulación específica de salubridad pública), 1805 de 2016, en relación con la donación de órganos, 1822, protección y cuidado a la primera infancia, 1823 de 2017, estrategia de salas amigas de la familia lactante, 1831 de 2017, por la cual se regula el uso del desfibrilador (DEA) en lugares de alta afluencia de público. Aun cuando varias de estas normas han sido adoptadas y revisadas constitucionalmente. Esta forma de regular la salud, como ya se ha enunciado, genera un problema de fragmentación del sistema e impide una articulación de este. Desde luego, tales esfuerzos, además de generar una dispersión, fragilizan el carácter del SGSSS y plantean distorsiones en temas como la igualdad en el tratamiento y respuesta a las necesidades de la población.

2.2. Consideraciones iniciales

i. Contexto general

La salud bucal impacta directamente en otros aspectos de la salud de la población, como puerta de entrada de patologías, y se articula a las diferentes políticas orientadas a promover la salud y prevenir la enfermedad.

Las cifras de la OMS⁸ frente al tema de salud bucal en el mundo, ponen de relieve el siguiente panorama:

- Las enfermedades bucodentales más comunes son la caries dental y las periodontopatías.
- El 60%-90% de los escolares de todo el mundo tienen caries dental.
- La presencia de gingivitis es casi universal entre adolescentes y adultos. (Jin, Armitage, Klinge, Land, Tonetti and William, 2011).
- Las enfermedades periodontales graves, que pueden desembocar en la pérdida de dientes, afectan a un 5%-20% de los adultos de edad madura; la incidencia varía según la región geográfica.
- La incidencia de cáncer bucodental es de entre 1 y 10 casos por 100 000 habitantes en la mayoría de los países.
- Los defectos congénitos, como el labio fisurado y el paladar hendido, se dan en 1 de cada 500-700 nacimientos; la prevalencia de nacimiento varía sustancialmente entre los distintos grupos étnicos y zonas geográficas.

⁸ Cfr. <https://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs318/es/>

- Un 40%-50% de las personas VIH-positivas sufren infecciones fúngicas, bacterianas o víricas, que suelen aparecer al principio de la infección.
- La atención odontológica curativa tradicional representa una importante carga económica para muchos países de ingresos altos, donde el 5%-10% del gasto sanitario público guarda relación con la salud bucodental.

ii. Contexto de la morbilidad bucal en Colombia

En Colombia, la realización de cuatro estudios nacionales liderados por el Ministerio de Salud y Protección Social, dan cuenta de los cambios en las tendencias de las enfermedades bucales. Con el último ejercicio realizado entre 2013-2014 (Cuarto Estudio Nacional de Salud Bucal: ENSAB IV 2013-2104), se actualizó la caracterización de las condiciones de salud bucal de la población a través de los diversos momentos del curso de vida, exteriorizando:

- Un mejor comportamiento en algunas condiciones bucodentales, particularmente de la disminución del índice COP (cariados, obturados por caries y perdidos por caries) a la edad de 12 años, al pasar de 2.3 reportado en el ENSAB III de 1998 a 1.51 reportado en el ENSAB IV.
- Sin embargo, en todas las edades incluidas en el estudio se reporta aún la presencia de caries dental, enfermedad periodontal y pérdida dental (edentulismo) debida a alguna enfermedad bucal.
- Si bien se ha venido reduciendo la caries dental, en gran medida por las acciones poblacionales de suministro de fluoruros y en el caso colombiano por la normatividad que obliga a la realización de acciones de protección específica, se ha visto un incremento en la prevalencia de fluorosis dental, razón por la cual se han gestionado prácticas para el suministro de forma más segura de este elemento.
- Es posible detectar cambios en las condiciones periodontales comparando los estudios ENSAB III y ENSAB IV, con respecto a regiones de Colombia, procedencia de las personas y diferentes regímenes de salud, con lo cual se replantean acciones específicas enfocadas en mejorar los indicadores de estos grupos.
- El uso de prótesis en los grupos de edad más jóvenes (18-34 años) es muy inferior al requerimiento de las mismas, lo que indicaría que la pérdida dental es más funcional que estética y por esta razón no se reemplazan los dientes perdidos.
- En las personas mayores de 35 años, se continúa aumentando la pérdida dental. El envejecimiento, el sexo femenino, vivir en zonas rurales, pertenecer a las fracciones sociales menos favorecidas y pertenecer a un régimen, fueron variables asociadas a mayor prevalencia de edentulismo.

- g. Algunas lesiones potencialmente malignas de los tejidos bucales, que generalmente no son causa de consulta probablemente por la ausencia de dolor y presentan dificultades para su diagnóstico además por la resistencia al cambio de las prótesis desadaptadas lo cual contribuye de alguna manera a la mayor prevalencia encontrada en los individuos mayores de 65 años.
- h. La estomatitis protésica está presente en todos los grupos de edad, con énfasis en los de 35-64 años, lo que revela la necesidad de realizar el control acompañado de educación e información acerca del uso y cuidado de las prótesis removibles.
- i. Se presenta una disminución del edentulismo total, acompañada de aumento del edentulismo parcial, lo que ubica al país en la misma tendencia que se presenta a nivel mundial, pero lejos de las metas que trazó la OMS en salud bucal para el año 2000.

Basados en el enfoque de determinación social, empleado en su momento para este estudio, y a partir de la agrupación realizada de "grupos o clases sociales" (dentro de las múltiples posibilidades de agrupación posibles), se evidenció que debido a la magnitud de la morbilidad bucal, esta se presenta en los diversos grupos o clases sociales con algunos niveles de diferencia, lo que indica la necesidad de la toma de medidas generales de política integral, pero también el fortalecimiento de acciones de protección específica y de atención con resoluidad.

iii. **Marco normativo colombiano para la gestión de la Salud Bucal**

En el marco del SGSSS, la salud bucal ha sido incluida con diversos desarrollos normativos a través del tiempo, tal y como a continuación se enuncia:

Norma o documento	Desarrollo relacionado con la salud bucal
Decreto 547 de 1996	Establece los parámetros en cuanto a la expedición del registro Sanitario, las condiciones sanitarias de producción, empaque y comercialización, y el control de la sal para consumo humano. Define los contenidos de suplementación de la sal con yodo (para la prevención del bocio) y con flúor (para la prevención de la caries dental), como medida de salud pública.
Acuerdo 117 de 1999 del CNSSS	"Por el cual se establece el obligatorio cumplimiento de las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y la atención de enfermedades de interés en salud pública", en el artículo 5 presenta las acciones de protección específica entre otros para la "Atención preventiva en Salud Bucal".
Resolución 412 de 2000	En respuesta a lo ordenado por el Acuerdo 117 de 1999, "Establece las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública".

	pública", y por tanto adoptó entre otras la Norma Técnica para la Atención Preventiva en Salud Bucal que define los contenidos de Protección Específica para edades de 5 años en adelante, acorde con la evidencia disponible en ese momento.
Ley 1164 de 2007 - Política de Talento Humano en Salud	Establece las disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos y conforma el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud y el Observatorio de Talento Humano, los cuales son instancias para el trabajo de todas las profesiones relacionadas con la salud, incluyendo lo relacionado con la profesión Odontológica.
Ley 1122 de 2007	Tiene como objeto realizar ajustes al SGSSS, teniendo como prioridad el mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios. Con este fin se hacen reformas en los aspectos de dirección, universalización, financiación, equilibrio entre los actores del sistema, racionalización, y mejoramiento en la prestación de servicios de salud, fortalecimiento en los programas de salud pública y de las funciones de inspección, vigilancia y control y la organización y funcionamiento de redes para la prestación de servicios de salud. Como parte de sus contenidos, ordena el diseño del Plan Nacional de Salud Pública y el plan de implementación del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO). En el contexto definido por esta ley se considera inmersa la salud bucal y por ende el desarrollo de acciones encaminadas a que desde las competencias que le son propias aporten al objetivo de la Ley.
Sentencias de la Corte Constitucional:	La Corte Constitucional eleva el derecho a la salud a derecho fundamental, ordenando entre otras cosas, adoptar medidas para unificar los planes de beneficios (POS y POSS), primero en el caso de los niños y, luego, progresivamente en el caso de los adultos teniendo en cuenta su adecuada financiación y ordena a los diversos actores del sistema, proveer mecanismos que reduzcan lo más posibles las diversas barreras al goce efectivo de los servicios para la salud, poniendo como principal elemento el garantizar, la vida de las personas.
C-463 de 2008	
T-760 de 2008	
Resolución 4505 de 2012	Establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento, que incluyen las acciones de salud bucal definidas por la Resolución 412 de 2000. Es así como esta información adicional a la reportada por los RIPS (Registros Individuales de Prestación de Servicios), son fuente secundaria que da cuenta del comportamiento de los servicios, junto con otras bases de datos y fuentes de información que se articulan actualmente en el SISPRO y que permiten no solo el análisis aislado de indicadores de salud bucal, sino el análisis integral del comportamiento de los servicios y eventos que afectan a las poblaciones, según curso de vida, regiones, zonas de

Ley 1438 de 2011	residencia, entre otras, en el marco de lo ordenado normativamente de comprender de forma integral y en contexto lo que afecta a las personas y comunidades. Tiene como objeto el fortalecimiento del SGSSS, a través de un modelo de prestación del servicio público en salud, que en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud permita la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad para el mejoramiento de la salud y la creación de un ambiente sano y saludable, que brinde servicios de mayor calidad, incluyente y equitativo, donde el centro y objetivo de todos los esfuerzos sean los residentes en el país. Incluye disposiciones para establecer la unificación del Plan de Beneficios para todos los residentes, la universalidad del aseguramiento y la garantía de portabilidad o prestación de los beneficios en cualquier lugar del país, en un marco de sostenibilidad financiera. Adicionalmente, señala que el Sistema estará orientado a la generación de condiciones que protejan la salud de los colombianos, siendo el bienestar del usuario el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud. Para esto concurrirán acciones de salud pública, promoción de la salud, prevención de la enfermedad y demás prestaciones que, en el marco de una estrategia de Atención Primaria en Salud, sean necesarias para promover de manera constante la salud de la población. En el contexto definido por esta ley se considera inmersa la salud bucal y por ende el desarrollo de acciones encaminadas a que desde las competencias que le son propias aporten al objetivo de la Ley.
Resolución 1841 de 2012 - Plan Decenal de Salud Pública (PDSP)	El tema de la salud bucal quedó incorporado a la Dimensión de Vida Saludable y Condiciones no Transmisibles. La articulación con otras enfermedades crónicas se ha visto como una posibilidad para intervenir factores de riesgo comunes y afectar determinantes comunes, incluyendo los diversos entornos de vida cotidiana de las personas (hogares/vivienda, escuelas y universidades, organizaciones laborales, entre otras), que potencian las acciones en salud de forma integrada tanto en los entornos como en los servicios de salud tanto en factores de riesgo como en comorbilidades dado que son frecuente su asociación con otras patologías crónicas a lo largo de la vida y sus desenlaces intermedios, evitando fraccionar la comprensión de las personas y las acciones en salud pública y servicios, dado que en el marco de la Dimensión se trabajan dos componentes: ✓ Modos, condiciones y estilos de vida saludables ✓ Condiciones crónicas prevalentes. Bajo estos dos componentes de la Dimensión señalada, se cuenta con las siguientes metas de responsabilidad específica para la salud bucal,

	sin detrimento de que el cumplimiento de otros objetivos de la dimensión también contribuyan indirectamente a la mejora de la salud de las personas y por ende de la salud bucal: ✓ A 2021, se incrementan en un 20% las prácticas de autocuidado para prevención y manejo de las ENT, la salud bucal, visual y auditiva, desde la primera infancia, en entornos y programas sociales, a partir de la línea base que se identifique en el 2014. ✓ A 2021, se aumenta anualmente el número de organizaciones aliadas que se vinculan y promueven estilos de vida saludable, la salud bucal, visual y auditiva y el control de las ENT, a nivel nacional, en coordinación con las entidades territoriales, a partir de la línea de base que se identifique en el 2014. ✓ A 2021, incrementar en un 20% en el decenio las coberturas de prevención y detección temprana de las ENT, las alteraciones de la salud bucal, visual, auditiva y comunicativa y sus factores de riesgo, a partir de la línea de base que se define en el 2014. ✓ A 2021, incrementar en el 20% la población del país sin caries, con énfasis en la primera infancia, niñez y adolescencia Índice de Caries Dental (COP=0). ✓ A 2021, incrementar en el 20% la población mayor de 18 años sin pérdida dental por enfermedad bucodental prevenible. ✓ A 2021, lograr en el 100% de los servicios de salud odontológicos, el cumplimiento de los lineamientos para el uso controlado de flúor y mercurio.
Resolución 518 de 2015. Plan de salud Pública de Intervenciones Colectivas	A través de ella se definen intervenciones, procedimientos y actividades aplicables a las colectividades, siendo posible la aplicación de las que se consideren pertinentes en el territorio acorde con los análisis de situación de salud y de determinantes específicos, para ser usadas en procura de favorecer acciones, incluida la salud bucal.
Ley 1751 de 2015 - Ley estatutaria de salud. (SC-313-14)	Garantiza el derecho fundamental a la salud, lo regula y establece sus mecanismos de protección.
Resolución 429 de 2016	La Política de Atención Integral en Salud (PAIS) junto con su anexo técnico, el cual hace parte integral de la misma, atiende la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud y orienta los objetivos del sistema de salud y de la seguridad social en salud a la garantía del derecho a la salud de la población, generando un cambio de prioridades e intereses de los integrantes a los objetivos de la regulación, que centra el sistema en el ciudadano.
Resolución 3280 de 2018	Adopta los lineamientos técnicos y operativos de la RIA de Promoción y Mantenimiento de la Salud y las directrices para su operación contenidos en los anexos técnicos que hacen parte integral de la resolución y que

	serán de obligatorio cumplimiento. En ese sentido, en esta disposición se han definido las intervenciones poblacionales, colectivas e individuales para la promoción de la salud bucal y protección específica.
Resolución 3512 de 2019	Por la cual se actualizan los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y tiene por objeto actualizar los servicios y tecnologías de salud, financiados con recursos de la UPC, como mecanismo de protección colectiva, y establecer los servicios y tecnologías de salud que deberán ser garantizados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o las entidades que hagan sus veces, en el territorio nacional, en las condiciones de calidad establecidas por la normatividad vigente.
Resolución 3495 de 2019	Establecer la Clasificación Única de Procedimientos en Salud - CUPS, contenida en el acto administrativo y el Anexo Técnico 1 "Manual de Uso", Anexo Técnico 2 "Lista Tabular", Anexo Técnico 3 "Códigos especiales para reporte población indígena" y Anexo Técnico 4 "Códigos para el reporte de otras prestaciones en salud" que hacen parte integral del acto administrativo y dentro de los cuales se establecen los relacionados con la atención odontológica además de las demás que aplican para la atención integral.
Resolución 276 de 2013	Modifica la Resolución 3280 de 2013 en lo relacionado con la progresividad y transitoriedad de la implementación de la Ruta Integral de Atención de Promoción y mantenimiento de la Salud.

2.3. Comentarios específicos

Con base en lo anterior, y sin perjuicio de estimar que la propuesta resulta inconveniente y que, adicionalmente, existen desarrollos en relación con el articulado *sub examine* se efectúan las siguientes observaciones, organizadas en el cuadro sinóptico que a continuación se expone:

Proyecto de ley	Comentarios
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene [como objeto] establecer los lineamientos de política pública y las condiciones de la prestación de servicios generales y especializados de ocootología, en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, paliación y rehabilitación de la salud bucodental en Colombia.	La Ley 1751 de 2015 señala que "el derecho fundamental a la salud es autónomo e inalienable en lo individual y colectivo", lo cual estructuralmente pone en primer plano y como centro del sistema de salud y de las intervenciones que para ello se requieran, a los seres humanos en su integralidad y a las comunidades, no siendo por tanto la sumatoria del derecho, la atención de los diferentes componentes orgánicos y anatómicos del cuerpo de las personas. El logro obtenido con la Ley Estatutaria es producto de un profundo y reflexivo análisis de la sociedad, en el que el derecho a la salud es interdependiente con todos los

	demás derechos establecidos por la Constitución, por lo tanto, la salud bucal es un elemento dentro de la garantía integral del derecho, al tiempo que los lineamientos en política de salud pública del SGSSS están trazados por el plan nacional de desarrollo y el plan decenal de salud pública. También es preciso anotar que las normas del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC) ya han estipulado las condiciones que deben reunir los prestadores de servicios de salud en general, para garantizar la ejecución de actividades, procesos y procedimientos en concordancia con los atributos de calidad.
Artículo 2. Prestación de Servicios y Tecnologías y de Salud Bucodental. Se entiende por salud bucodental el estado de normalidad y funcionalidad óptimo del sistema estomatognático, unidad morfofuncional integrada y coordinada, constituida por el conjunto de estructuras esqueléticas, musculares, angiológicas, nerviosas, glandulares y dentales, que se relacionan orgánica y funcionalmente con los sistemas digestivo, respiratorio, fonológico y de expresión estético-facial y con los sentidos del gusto, del tacto, del equilibrio y de la orientación.	Este artículo supedita nuevamente la atención de la salud bucal, a la intervención solamente centrada en los tejidos, retrocediendo los avances logrados frente a comprender que la salud bucal como parte de la salud general es el producto de determinantes sociales que implican además de la manipulación de tejidos por parte exclusivamente de expertos, de la participación en el cuidado de las propias personas, de la participación para la transformación de comportamientos sociales, de la transformación de prácticas de diversos sectores que permitan que los ciudadanos tomen mejores condiciones para su propia salud y, por ende, no se limiten solo a depender de la atención no oportuna que se les sigue mostrando como única posibilidad para enfermedades ya insauracables. Esta mirada no se compeadece con el espíritu definido por la Ley Estatutaria que como ya se aludió "pone en primer plano y como centro del sistema de salud y de las intervenciones que para ello se requieran, a los seres humanos en su integralidad y a las comunidades", porque limita la comprensión de la salud a procesos hospitalarios, ratificando la hegemonía de la actuación netamente medicalizada y fragmentada, que para muchos actores del sistema sigue siendo la zona de confort para mantener su hegemonía y que durante muchos años ha sido arduamente criticada por la sociedad, por desconocer los contextos sociales y económicos que determinan la salud, y que actualmente ha venido siendo superada por los instrumentos de política que se han desarrollado como la Política de Atención Integral en Salud pero que pareciera se desea perpetuar con fines particulares.
Las tecnologías y servicios de salud bucodental comprenden los servicios odontológicos y asistenciales, en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, paliación y rehabilitación de la salud bucodental, en todas las	

complejidades, a nivel intra y extrahospitalario.	
Artículo 3. Derecho a la Salud Bucodental. Toda persona tiene derecho a recibir servicios integrales e integradores en las fases de promoción, prevención, tratamiento, paliación y rehabilitación de la salud bucodental. La prestación de servicios y tecnologías de salud bucodental, a nivel intra y extrahospitalario, en todas las complejidades de atención, están incluidas en los planes de beneficios del sistema general de seguridad social en salud, con excepción de las tecnologías y prestaciones a las que se refieren los literales a), b), c), d), e) y f), del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015. El Estado promoverá el fortalecimiento del talento humano, la cobertura integral, el mejoramiento de la pertinencia y oportunidad, la ampliación de los prestadores y el fortalecimiento de la capacidad del sistema general de seguridad social en salud, a efectos de fortalecer la prestación de servicios de salud bucodental.	El derecho a la salud bucodental no puede desligarse del derecho a la salud, reglamentado y reiterado en múltiples normas y sentencias existentes sobre la materia, basado en la definición de salud que, según la OMS, es un estado completo de bienestar físico, mental y social dentro del nivel posible de salud para una persona. El derecho a la salud protege múltiples ámbitos de la vida humana, desde diferentes perspectivas. Es una prerrogativa compleja, tanto por su concepción, como por la diversidad de obligaciones que de ellas se derivan y por la magnitud y variedad de acciones que su cumplimiento demanda del Estado y de la sociedad en general. La complejidad de este derecho implica que la plena garantía del goce efectivo del mismo, está supeditada en parte a los recursos materiales e institucionales disponibles. Por otro lado, el concepto mismo de salud tiene un componente de integralidad el cual está fundamentado sobre las distintas dimensiones que proyectan las necesidades de las personas en materia de salud, valga decir, requerimientos de orden preventivo, educativo, informativo, fisiológico, psicológico, emocional, social, para nombrar solo algunos aspectos. En ese orden de ideas no resulta pertinente y por el contrario resulta inconcebible y no se comprende el interés que pueda tenerse, al pretender en el siglo XXI garantizar de forma independiente un derecho a componentes anatómicos, cuando en los últimos años lo que se ha procurado por el SGSSS en cumplimiento de la Constitución y la Ley, y bajo las recomendaciones de la misma sociedad, es avanzar en la provisión de acciones para garantizar el Derecho Integral para las Personas y Comunidades a tener mejores condiciones de salud a través de intervenciones de promoción, prevención, tratamiento, paliación y rehabilitación, incluyendo las que aplican para la salud bucodental, a través de incorporarlas en la normatividad general.

	La definición de políticas por cada órgano del cuerpo humano, pareciera solo beneficiar a quienes no desean ampliar su rango de acción tradicional, y no avanzar en la interacción y consolidación de acuerdos con otros actores, que procuren la mejora de las condiciones integrales de las personas y comunidades, lo cual es necesario en los enfoques que el Sistema ha adoptado como el de Atención Primaria en Salud que acogió la Ley 1438 de 2011, que si bien avanza ha tenido dificultades en su aplicación por la limitada disposición de algunos actores a realizar cambios de fondo en sus propios esquemas de organización. En el marco de la Atención Primaria en Salud, la atención integral e integrada, no puede entenderse para cada componente orgánico del cuerpo y, por tanto, por separado para el tema de salud bucal, de ahí que en coherencia con el Derecho a la salud, debe ser aplicable a las necesidades de las personas y comunidades y no como parte de un ejercicio reivindicativo que desconoce así la integralidad de la acción en salud y establece un ejercicio diferencial con otras patologías, órganos y sistemas que no tienen este manejo, generando mayor inequidad e ineficiencia en la administración y gestión de servicios. Lo que se considera necesario continuar procurando, es el desarrollo de instrumentos de política pública que permitan integrar el tema de salud bucal, a los procesos de atención integral e integrada que sean requeridos para la atención de las personas y comunidades, para lo cual ya se viene generando la participación en acciones intersectoriales que modifican determinantes sociales que afectan la salud de las personas (incluida la salud bucal) y que se enmarcan dentro del concepto amplio de Promoción de la Salud; también a partir de la gestión integral de la salud pública y de la gestión integral del riesgo en salud, tanto individual como colectiva y de la cual son actores fundamentales el talento humano en salud, cada vez que son quienes hacen parte en el actual modelo tanto las entidades administradoras de planes de beneficios (EPS-Subsidiado y EPS-Cocontributivo en el manejo del riesgo individual) como las Entidades Territoriales (como administradoras del riesgo colectivo) y, en esa medida son a través de quienes se implementan los planes de beneficios (POS, PIC,
--	---

<p>Riesgos Laborales, entre otros), y las acciones de gestión en salud pública.</p> <p>Artículo 4. Carácter Diferenciador. En razón a sus características científicas, profesionales, asistenciales, diagnósticas, especializadas, de calidad y de infraestructura, se reconoce el carácter esencialmente diferenciador de los servicios de salud bucodental, respecto de los demás servicios de salud que componen el sistema general de seguridad social en salud y garantizan el derecho fundamental a la salud.</p> <p>En atención a ese carácter diferenciador, la dirección, la evaluación y definición de estándares de calidad, la inspección, la vigilancia y el control de la prestación de servicios de salud bucodental, requerirá de una gestión especializada, al interior del Ministerio de Salud y Protección Social y al interior de las autoridades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, sobre de los prestadores de servicios de salud bucodental.</p> <p>Artículo 5. Sobre la Habilitación a los Prestadores de Servicios de Salud Bucodental. Corresponde a las</p>	<p>Muy ligado a lo anterior, este precepto parte de la idea de separar la salud bucodental, en sus diversos componentes (científico, asistencial, profesional, entre otros) del concepto de integralidad de la salud, desconociendo que el estado de bienestar de un individuo es producto de la interacción de múltiples factores. Producto de ese razonamiento el artículo pretende establecer un "carácter diferenciador", que implicaría un tratamiento diferencial para los servicios de salud bucodental en lo que tiene que ver con la aplicación de estándares de calidad y su monitoreo, inspección, vigilancia y control.</p> <p>El concepto de estándar, alude precisamente a aquello que es lo más habitual o corriente, o que reúne las características comunes a la mayoría de las cosas de una misma especie y es lo que se ha procurado en los procesos de habilitación; sin embargo, aquí se aspira crear una categoría especial de estándares de calidad aplicables exclusivamente a la salud bucodental lo cual no se encuentra justificado dentro de la exposición de motivos y que de aceptarse llevaría a que cada profesión o especialidad en salud o profesionales que atienden una parte anatómica específica, procuren justificar la necesidad de formular un sistema de salud independiente y exclusivo, ampliando aún más la brecha para lograr la atención integral lo que genera, por ende, una mayor fragmentación de la atención.</p> <p>Por lo expuesto, no resulta conveniente este artículo porque al igual que el anterior, crea una división al concepto de salud y, adicionalmente, la lleva al campo de la calidad pretendiendo crear estándares diferenciadores para su evaluación, lo cual puede leerse no solo como la fragmentación de la atención, sino también como la fragmentación del sistema, para tener un sistema de salud independiente para cada órgano que conforma el cuerpo humano, en total contravía de lo previsto por la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>Este precepto parte del supuesto de la consideración de la salud bucodental como un elemento diferenciado y, por consiguiente, plantea la conformación de unidades especializadas al interior de las Direcciones Territoriales de</p>	<p>Direcciones Territoriales de Salud, a través de unidades especializadas en salud bucodental, verificar el cumplimiento de las condiciones y estándares esenciales de calidad, en los plazos y periodicidades que establezca el reglamento. Las actividades de verificación de habilitación de servicios de salud bucodental, para ser realizadas de manera oportuna, pueden ser contratadas por las entidades territoriales, con terceros especializados en la materia garantizando en todo caso la evaluación por pares para que existan criterios objetivos de evaluación en cada una de las especialidades de la salud bucodental.</p> <p>Toda nueva institución prestadora de servicios (IPS) de salud bucodental, para el inicio de actividades, deberá contar con verificación previa del cumplimiento de sus condiciones de habilitación, expedida por la secretaría de salud departamental, distrital o municipal, o la entidad que tenga a cargo dichas competencias. La entidad competente dispondrá de seis (6) meses para efectuar la verificación, contados desde la presentación de la solicitud.</p> <p>Artículo 6. Derechos Adquiridos Sobre la Habilitación de Prestación de Servicios de Salud Bucodental. En consideración al carácter diferenciador de la</p>	<p>Salud para la verificación del cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad de los prestadores de servicios de salud bucodental. Esto se traduciría en el establecimiento de un sistema de salud y de gestión totalmente independiente y exclusivo solo para la atención de la salud bucodental, lo cual no se estima que aporte a resolver algunas situaciones que en la operación han podido tener dificultades en su cumplimiento.</p> <p>Así mismo, el artículo prevé que estas funciones puedan ser delegadas a particulares especializados, hecho que está prohibido expresamente por la constitución (las facultades de Inspección, vigilancia y control no pueden ser atribuidas a particulares).</p> <p>La propuesta no determina acciones diferentes a las que actualmente se realizan en el marco del sistema de habilitación ya establecido, por lo que se cataloga que no es de utilidad y que por el contrario resultaría altamente oneroso para el país, al pretender contar con un sistema independiente para cada órgano del cuerpo humano que debe ser atendido, como ya se anotó, lo cual nuevamente se percibe que va en total contravía de lo estipulado por la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>Adicionalmente, dentro de la exposición de motivos no se contempla un análisis de costo-efectividad, ni de impacto a corto, mediano y largo plazo, ni de viabilidad financiera y operativa, ni tampoco de las fuentes de financiación con las que se prevé dar sostenibilidad a este sistema paralelo en el país y en los territorios.</p> <p>Por todo lo enunciado, este artículo no se considera pertinente.</p> <p>La disposición desconoce el carácter dinámico que tienen los estándares de calidad, en particular aquellos inherentes a la infraestructura que son producto de la evolución técnica y científica. Pretende crear "derechos adquiridos" en cuanto a habilitación se refiere y su promulgación implicaría que la evaluación de estándares</p>
<p>prestación de servicios de salud bucodental, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante un reglamento independiente, establecerá las condiciones y estándares esenciales de calidad que deben cumplir todos los prestadores de salud bucodental, a efectos de lograr su habilitación. Las condiciones y estándares tendrán una visión propositiva y constructiva, de manera que deberán prever planes de mejoramiento para los prestadores, mayor oportunidad e integralidad en la atención, y mejoramiento en la atención y en la salud bucodental de todos los pacientes. El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la revisión periódica de esas condiciones y estándares de habilitación.</p> <p>Se respetarán los derechos adquiridos de los prestadores de servicios de salud bucodental, respecto de las condiciones de habilitación relacionadas con infraestructura, que se exijan sobre los inmuebles en donde funcionen sus consultorios e instituciones prestadoras de servicios de salud bucodental. En consecuencia, los prestadores podrán arrendar o traspasar, a cualquier título, consultorios o inmuebles habilitados previamente para prestar servicios de salud bucodental, a otro prestador, y a ese nuevo prestador se le aplicarán las condiciones de</p>	<p>de infraestructura se hiciera simultáneamente bajo diferentes normas sobre el particular. Es necesario anotar que la reglamentación de habilitación se desarrolla de cara a la seguridad de los pacientes, en aras de procurar el derecho a la vida y a la salud de las personas.</p> <p>En los estándares de habilitación, incluido el de infraestructura, se determinan los criterios mínimos necesarios para brindar una atención segura y con calidad para el paciente, los cuales son dinámicos y reflejan las mejores prácticas de acuerdo con la evidencia disponible.</p> <p>En ese orden, este artículo se considera inconveniente.</p>	<p>habilitación relacionadas con infraestructura, que se le exijan y que cumpla el anterior prestador.</p> <p>Artículo 7. Requisitos para la Práctica Profesional en Salud Bucodental. Dentro de las condiciones y estándares esenciales de calidad, para prestar servicios de odontología general y de odontología especializada, deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Título profesional en odontología general y especializada otorgado por Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional. 2. Si el título fue obtenido en el exterior, deberá contar con la previa convalidación del mismo ante la autoridad competente. <p>Parágrafo 1. En el evento aquí señalado, se debe inscribir como profesional en salud bucodental en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, ReTHUS, aportando sus datos de títulos académicos, ejercicio, experiencia profesional y demás información que defina al Ministerio de Salud y Protección Social. Dicho registro será público con el fin de que los usuarios puedan consultar la formación profesional en salud bucodental. El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la actualización de este registro.</p>	<p>Este precepto aborda aspectos que ya están claramente contemplados en la Ley 1164 de 2007 en materia de Talento Humano en Salud (THS), por consiguiente, deviene inconveniente.</p>

<p>Parágrafo 2. Se permitirá la práctica, rurales o pasantías en la prestación de servicios de salud bucodental, por parte de estudiantes Universitarios, en los términos establecidos por la Ley y los reglamentos.</p>	
<p>Artículo 8. Accesibilidad a los Servicios. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y a todos los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el marco de sus competencias y responsabilidades, incentivar y garantizar la accesibilidad de toda la población, al aseguramiento y prestación de los servicios de salud bucodental.</p>	<p>El contenido de este artículo incorpora acciones que ya hacen parte del sistema de salud vigente dado que la accesibilidad es uno de los atributos del SOGC (Decreto 1011 de 2006), reiterado en normas como la Ley Estatutaria 1751 de 2015, como principio del derecho a la salud.</p>
<p>En zonas geográficas en donde no exista disponibilidad o suficiente oferta de prestadores de servicios de salud bucodental, se incentivará la apertura y funcionamiento de consultorios de profesionales independientes y/o instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) bucodental, y se aplicarán mecanismos de referencia y contrareferencia, a efectos de garantizar la accesibilidad a los servicios de todas las personas.</p>	<p>La propuesta busca que se aplique en particular a los servicios de salud bucodental, partiendo de su carácter diferencial, siguiendo el interés de generar un sistema totalmente independiente para la salud bucal, en contravención con la atención integral en salud y sin presentar estrategias novedosas o innovadoras, que permitan suponer que por incorporarse a una Ley independiente, mejoren las actuales limitaciones que puedan tenerse en el desarrollo del sistema de salud.</p>
<p>Las administradoras de planes de beneficios y las entidades promotoras de salud, deberán disponer de una red de prestación de servicios de salud bucodental, que permita la atención suficiente, integral y</p>	<p>De la misma forma que los proyectos de ley allegados a este Ministerio desde 2014, el actual insiste en establecer el aseguramiento independiente a la salud bucodental, por lo que se mantiene el pronunciamiento emitido en oportunidades anteriores, en el sentido de que no se considera viable el retroceso que ahora se pretende, en el que se quiere ahondar en la fragmentación de las personas, poniendo por encima el aseguramiento de las estructuras anatómicas, para derivar en una perspectiva de la salud netamente asistencialista y técnica como eje central.</p>
<p>Carrera 13 N° 27 - 75. Código Postal 11023 Bogotá D.C.</p>	<p>Dado que sistemáticamente los sectores políticos, sociales y académicos han criticado la fragmentación en el sistema para lograr la atención de las personas, llama la atención la insistencia en plantear el fraccionamiento del aseguramiento y de la atención por órganos y estructuras anatómicas, llevando a que se interprete que se pretende</p>

<p>Bucodental contendrá también un plan de intervenciones, que corresponde a la descripción metas pretendidas y acciones a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, de las entidades territoriales y de los actores del sistema general de seguridad social en salud, dirigidas a la prevención, promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud bucodental.</p>	<p>SGSS. Este documento incorpora diferentes enfoques complementarios: el enfoque de derechos; el enfoque de perspectiva de género y ciclo de vida (persona mayor, adultez, juventud y niñez); el enfoque diferencial (considerando las necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad, de las víctimas de la violencia y de los grupos étnicos) y el enfoque de Determinantes Sociales de Salud (DSS), dado que las inequidades en salud están determinadas por procesos, que hacen referencia a las condiciones en las cuales las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen y han sido reconocidas como el problema de fondo dominante en la situación de salud en Colombia.</p>
<p>El Plan Nacional de Salud Bucodental se elaborará cada seis (6) años y se integrará al respectivo Plan Decenal de Salud Pública. La expedición de cada nuevo Plan Nacional de Salud Bucodental se hará dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del anterior Plan Nacional de Salud Bucodental.</p>	<p>Más allá de la formulación de planes, se hace necesario el desarrollo de capacidades que permitan operativizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los mismos, adaptándolo a las condiciones particulares de cada territorio y de cada población en la que se aplican los contenidos de los planes, conforme las competencias de los actores involucrados.</p>
<p>Parágrafo Transitorio. El Ministerio de Salud y Protección Social proferirá el primer Plan Nacional de Salud Bucodental, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	<p>Los planes son instrumentos de carácter indicativo que requieren, adicionalmente, de planes tácticos específicos alineados con plataformas técnicas y financieras, con las competencias de todos los actores que son quienes las operan y de armonización entre dichos actores para poder ser complementarios y abordar idealmente de forma integral a la población.</p>
<p></p>	<p>La formulación de planes si bien puede estar liderado por el Ministerio de Salud y la Protección Social, implica que, para el caso de la atención de la salud bucal, el total compromiso de los actores, en los procesos de construcción, de ejecución y de seguimiento y de la amplia participación social para definir objetivos, metas, acciones, recursos y responsables, y evaluar resultados que serán medidos a través de indicadores de seguimiento. Es por tanto un proceso resultado del trabajo de todos los involucrados dado que son quienes a partir de sus atribuciones ya sea, como entidades rectoras o como gestores o como prestadores, contribuyen desde su quehacer al logro de los pactos acordados en los planes.</p>

<p>oportuna de toda la población, particularmente de personas en condiciones de discapacidad.</p>	<p>el desmembramiento de las personas, riñendo abiertamente con la legislación vigente y contraviniendo lo contemplado por la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p>
<p>Artículo 9. Política y Planeación de Salud Bucodental. El Ministerio de Salud y Protección Social estudiará, elaborará y dará aplicación al Plan Nacional de Salud Bucodental. Su objetivo será la atención de la promoción de condiciones y estilos de vida que permitan una mejor salud bucodental, y la participación y coordinación de los actores del sistema general de seguridad social en salud, a efectos de lograr una adecuada prevención, promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud bucodental.</p>	<p>La implementación de Políticas Públicas, implica el desarrollo de instrumentos de política que permitan operativizar acciones, a partir de considerar las competencias de los actores involucrados.</p>
<p>Artículo 10. Contenido y Vigencia del Plan Nacional de Salud Bucodental. El Plan Nacional de Salud Bucodental tendrá un componente de identificación o diagnóstico, que corresponde al análisis situacional de la salud bucodental en Colombia, dirigido a identificar brechas de equidad, factores de riesgo y sus determinantes. Para su elaboración, se podrán tener en cuenta estudios y encuestas sobre salud bucodental e investigaciones de sociedades científicas, gremios, facultades de odontología y actores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>En el país se han formulado dos Planes Nacionales de Salud Bucal, siendo el concertado en 2006 adoptado mediante la Resolución 3577 de ese año, en el cual se definieron las siguientes Líneas de Acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración funcional de la salud bucal como componente de la salud integral de la población. • Garantizar el acceso de la población a los servicios de salud bucal. • Fortalecimiento de la gestión de la salud bucal en los niveles territoriales y de los actores relacionados. • Fortalecimiento de la gestión integral (formación, laboral, y demás), del recurso humano de salud bucal. • Mejoramiento de los procesos de gestión de la información que den cuenta de forma oportuna de la situación de salud bucal de la población.
<p>El Plan Nacional de Salud</p>	<p>Con la Ley 1122 de 2007, que definió el Plan Nacional de Salud Pública, se inició el proceso de integrar los planes con miras a reducir la fragmentación de la atención y procurar la gestión integral de la salud, incluyendo el componente de salud bucal. Posteriormente, con la Ley 1438 de 2011, se adopta el Plan Decenal de Salud Pública, dentro del cual se han definido metas, estrategias e indicadores para el tema de salud bucal, pero integrado a la atención de temáticas en procura de avanzar en la atención integral en salud.</p>
<p>Carrera 13 N° 27 - 75. Código Postal 11023 Bogotá D.C.</p>	<p>La salud bucal se aborda dentro de la dimensión vida saludable y condiciones no trasmisibles del actual Plan Decenal de Salud Pública, documento que es integral y contiene los principios rectores de política y las acciones fundamentales de intervención del entorno, de los comportamientos, de los servicios de salud y de la participación social para cada uno de los actores del</p>

<p></p>	<p>Desde los desarrollos actuales, incluye la participación inter y transectorial y la participación social, para ir más allá de la sola atención clínica, a fin de poder impactar de forma articulada sobre determinantes sociales que no solo afectan la salud bucal sino la salud en general de las personas (como control de tabaco, procesos de disponibilidad y oferta de alimentos naturales, control sobre alimentos procesados, entre otros). La presente propuesta de reducir este alcance puede deberse a dificultades en la comprensión de la complejidad de las situaciones que llevan a que las personas enfermen o permanezcan sanas, o a una falta de interés porque se aborden temas sociales más estructurales.</p>
<p>Artículo 11. Planes Territoriales de Salud Bucodental. Los Departamentos y los Distritos estudiarán, elaborarán, actualizarán y aplicarán Planes Territoriales de Salud Bucodental, que responderán a las líneas dictadas en el Plan Nacional de Salud Bucodental. Los Planes Territoriales de Salud Bucodental tendrán un componente de identificación o diagnóstico y un plan de intervenciones territorial, que establecerá metas y acciones a cargo de las entidades territoriales y de sus dependencias o entidades descentralizadas, dirigidas a mejorar la prevención, promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud bucodental en sus jurisdicciones. Los Planes Territoriales de Salud Bucodental se elaborarán cada seis (6) años y se expedirán</p>	<p>Acorde con lo anterior y al vislumbrar que los artículos 9° y 10° están ligados, no se consideran viables.</p> <p>No se estima pertinente y más bien resulta inapropiado y desproporcionado, el pretender dispersar los esfuerzos en la gestión y los limitados recursos en salud de los territorios en la formulación de planes territoriales independientes para los diversos temas u órganos anatómicos, como este caso para la boca y los dientes, que se generarían de perseguir la iniciativa.</p> <p>Lo que se aspira sugiere un profundo desconocimiento del funcionamiento, competencias y responsabilidades de los territorios, y da cuenta del deseo de perpetuar una práctica profesional aislada y desarticulada, pero sobre todo desconocedora de la realidad de la gestión pública y de las necesidades de la población en el país.</p> <p>Cabe preguntarse si el talento humano en salud formado para la atención en salud bucal cuenta con el desarrollo de capacidades para apropiarse de forma independiente de este proceso y cuál es el propósito final de este recuerrimiento manifestado por el proyecto de ley sub examine.</p>
<p>Carrera 13 N° 27 - 75. Código Postal 11023 Bogotá D.C.</p>	<p></p>

dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de cada Plan Nacional de Salud Bucodental.

Artículo 12. Evaluación de metas y acciones. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará e implementará un mecanismo que contenga los plazos y gestiones, que permitan la evaluación periódica sobre el cumplimiento de las metas y acciones del Plan Nacional de Salud Bucodental, y que permita a las entidades territoriales evaluar el cumplimiento de sus Planes Territoriales de Salud Bucodental.

Si bien se comparte la necesidad de evaluación de metas y acciones, estas ya están previstas por Ley 1122 de 2007, que dispone en el artículo la "Evaluación por Resultados", ordenando al Ministerio, como órgano rector del sistema, el establecimiento de mecanismos que permitan la evaluación a través de indicadores de gestión y resultados en salud y bienestar de todos los actores que operan en el SGSSS, de forma que pueda tomar acciones acorde con los resultados.

Ejemplo de ello, es el Capítulo de MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DECENAL DE SALUD PÚBLICA, que abarca todas las dimensiones establecidas con indicadores, metas, responsable y periodicidad de la medición.

Bajo esta perspectiva, el proyecto no tiene valor agregado a lo ya contemplado, y que ya se encuentra implementado y en continuo desarrollo en el Sistema de Salud, mediante instrumentos de política que se han socializado para el reporte de elementos como prestación de servicios, acciones de protección específica, procesos de habilitación, fuentes de financiación, además de lo estipulado en la Ley 1438 de 2011 acerca de resultados en salud en sus artículos 2, 3, 5, 9, 10, 52, 63, 64, 69, 107 y 111.

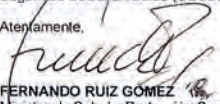
Es importante señalar que la evaluación de resultados no es solo responsabilidad de las entidades territoriales del orden nacional o departamental o municipal, sino de todos los actores relacionados con la garantía de la salud, al ser parte de los procesos de mejora de las condiciones de salud, incluyendo los asociados con la salud bucal, es decir, que son responsabilidad de profesionales, academia, prestadores de servicios de salud, entidades administradoras de planes de beneficios, entidades territoriales, organizaciones representativas, sociedad civil y claro del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros, en procura de evidenciar las acciones que sobre la

derechos humanos en la sociedad contemporánea⁹. La evolución de este concepto ha influido en el proceso de positivización que de aquellos se ha realizado en los ordenamientos jurídicos internos de los países, puntualmente en sus cartas constitucionales, en las cuales se han acuñado principalmente como *derechos fundamentales*. Sin embargo, sea cual sea la denominación que sobre los derechos recaiga, lo realmente determinante es la garantía efectiva de su cumplimiento en las personas, por parte de los Estados. El gran salto cualitativo se debió en mayor parte a un ejercicio de control de convencionalidad respecto de instrumentos internacionales tanto de derecho duro (Tratados y Convenciones), así como documentos indicativos y guías tales como la Observación General Número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que comienza con una expresión contundente: "La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos", con la legislación interna.

Así, la visibilización del tema de salud bucal, tal y como se pretende, se ve desvirtuada en los múltiples instrumentos jurídicos y de política ya presentados y existentes en el país, igualmente, distinciones y fragmentaciones jurídicas como estas resultan innecesarias, pues además de contradecir la indivisibilidad del derecho, establecería un esquema inoperable en servicios, sumándose a concebir un trato desigual e inequitativo a personas, sistemas u órganos no protegidos de manera especial, generando también la necesidad de desarrollos similares para la totalidad de patologías o eventos contenidos en la clasificación internacional de enfermedades CIE X¹⁰.


En estos términos, se expresa la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que la norma se torna inconveniente y contiene dentro de su articulado un enfoque que puede contravenir la visión de integralidad que se desprende de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" y que es propio al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios,
Dirección Jurídica



⁹ Nikken Pasto. Sobre el concepto de los derechos humanos. Instituto Interamericano de derechos humanos. En: http://www.iadeg.org/2008/sumario_9998_batona_1507.pdf

¹⁰ Esta sistematización consta de una lista de categorías de tres caracteres que constituye el núcleo de la clasificación, la cual comienza J 03; categorías y adicionalmente contiene una lista tabular de cuatro caracteres, también conocida como lista detallada que contiene 12 422 subcategorías o códigos, además de las 2 036 categorías de la lista anterior. CP. <http://www.salud.gov.co>

atención a las personas y poblaciones se realizan para la mejora de las condiciones y no centrado en el incremento de procedimientos tardíos de la atención en salud bucal.

Así las cosas, esta disposición resultaría redundante y no pertinente

Artículo 13. Régimen sancionatorio y medidas cautelares. A los prestadores de servicios de salud bucal, le son aplicables el régimen sancionatorio y las medidas cautelares, aplicables a todos los prestadores de servicios de salud. El Gobierno Nacional reglamentará las causales y condiciones objetivas, que permitan la aplicación de las medidas cautelares previstas en el artículo 576 de la Ley 9 de 1979.

Este artículo señala que los prestadores de servicios de salud bucodental estarán sujetos al régimen sancionatorio vigente en aquellos casos en que se incumplan las normas sanitarias aplicables y contenidas en su gran mayoría en el código sanitario nacional (Ley 9 de 1979). Se plantea una disyuntiva frente al régimen sancionatorio a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud previsto en las Leyes 1122 de 2007, 1438 de 2011 y 1949 de 2019, principalmente. No es claro el por qué cambia el esquema de inspección, vigilancia y control y se mezcla con el dispuesto en la Ley 9 de 1979.

Es más, no se debe desconocer que al ser un servicio de salud le son aplicables todas las normas que sobre esta materia proceden a todos los prestadores, por lo que, si se tienen en cuenta los análisis de los artículos precedentes, este tampoco resulta viable.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. A la prestación de servicios de salud bucodental y respecto de lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las disposiciones legales previstas en la Ley 1751 de 2015 y en las demás disposiciones que regulan el sistema general de seguridad social en salud. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

El proyecto al no aportar en general ningún valor agregado frente a lo que actualmente se gestiona en el sistema, deviene inviable en cuanto fragmenta por componente orgánico las competencias institucionales de las entidades del sistema y resulta además incoherente. Su contenido no puede conciliarse con lo establecido por la Ley Estatutaria 1751 de 2015 de la que en este precepto se hace mención.

3. CONCLUSIÓN


Se reitera que los derechos humanos son concebidos a partir del concepto de dignidad, como atributos innatos a la persona humana. Cuentan con características esenciales como la universalidad, la inherencia al ser la transnacionalidad, la irreversibilidad y la indivisibilidad. Dichos elementos confluyen en un abordaje integral del significado y la concepción de los

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al primer (01) día del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
REFRENDADO POR: DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ- MINISTRO .
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 242/2020 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y CONDICIONES GENERALES PARA LA PRESENTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD BUCODENTAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
NÚMERO DE FOLIOS: VEINTITRÉS (23) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES TREINTA (30) DE NOVIEMBRE DE 2020.
HORA: 15:14 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 1423 - miércoles 2 de diciembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 312 de 2020 Senado, por medio del cual se establece un pacto climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero	1
--	---

Págs.

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para tercer debate del proyecto de ley número 323 de 2020 Senado y 041 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas urbanas	11
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 242 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública y condiciones generales para la prestación de servicios de salud bucodental en Colombia y se dictan otras disposiciones	13