REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 105 | Bogotá, D. C., viernes 6 de marzo de 2009 | EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2008 SENADO

Aprobado en Sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, de fecha diciembre diez (10) de 2008- según Acta 28) *por medio de la cual se establece el sistema nacional de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, se crea el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS RECTORES Y DEFINICIONES.

Artículo 1°. Principios Rectores y Definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los principios rectores y definiciones siguientes: Dignidad, Integridad, Libertad, Justicia, Igualdad, Tolerancia, Solidaridad, Seguridad, Responsabilidad y Productividad, los cuales serán esenciales en la formulación y ejecución de las políticas públicas y actividades privadas vinculadas directa o indirectamente con los asuntos de Familia, y en especial, en relación con los derechos humanos, sistema de valores y modos de vida en la Familia.

Los Instrumentos Nacionales e Internacionales mediante los cuales se amparan derechos en materia de familia y desarrollo humano sostenible, y por ser inherentes a la persona humana, constituyen valores esenciales y obligatorios para la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de familia.

La Familia como núcleo e institución básica y fundamental de la sociedad, se constituye por vínculos naturales, espirituales y jurídicos, que surgen de la decisión libre de un hombre y de una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. La pareja, tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá cuidarlos, sostenerlos y educarlos mientras sean menores e impedidos, en estricta sujeción a la igualdad de derechos y deberes de los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica. Además, deberán respetar y hacer respetar los derechos prevalentes de los niños.

La familia en el marco conceptual siguiente:

Naturaleza de la familia y definición: La familia es una unidad social, económica y política compuesta como mínimo por uno o más progenitores y sus hijos. Los miembros de una familia siempre tienen ciertos derechos y obligaciones de orden moral, económico y político que solo se dan en la experiencia de vida y orden que se produce y reproduce en una familia. La familia, como universo sociocultural complejo, ha sido el lugar primario para la socialización de los valores, visiones de mundo, asignación de roles, enseñanza de oficios, manejo de la contingencia, proyección creativa, y humanización de la persona y de la sociedad. La construcción de una sociedad saludable depende de la vitalidad, del amor y del sentido responsable de la vida que se proyecte en una familia. El centro y motor de la vida social de toda cultura humana en toda su diversidad ha sido la familia. Sea cual sea el punto de vista que se adopte, la mayoría de los investigadores está de acuerdo en el hecho de que la familia es una de las estructuras fundantes e imprescindibles para la constitución humana y cultural del hombre biológico y natural. Sin el concurso de la familia, las <<lógicas >> institucionales, sociales y religiosas jamás llegarían a concretarse en sus intencionalidades dirigidas al desarrollo orgánico del ser humano. La cultura se debe a la familia, como la salud de la familia se debe a la cultura; en últimas el Estado se debe a la cultura, y la familia es anterior al Estado. Por lo tanto, el Estado debe velar por la protección, cuidado y potenciamiento de la familia.

Historia: La familia ha sido central a todos los ordenamientos culturales existentes a lo largo de la historia de la humanidad. Todas las sociedades tienen familias. Para la ciencia de la antropología, la familia es la realidad política, cultural y económica más importante y determinante en la constitución de humanidad del homo *sapiens*. Todas las concepciones filosóficas, éticas, religiosas, culturales, políticas y míticas le han otorgado un espacio central a la familia como promotora de la vida humana, constructora de la sociedad y transmisora de los valores axiales de identidad y pertenencia a la cultura, al territorio, al grupo o a la nación; su importancia ha sido vital para el pleno desarrollo de la persona humana y del adecuado funcionamiento del orden político, económico y social en todas las culturas y civilizaciones.

Funciones y dinámicas: La función más importante de la familia es la procreación y la educación de los hijos. La función de la procreación y la endoculturación de los hijos hacen que la familia sea la estructura cultural más importante de cualquier sociedad. La procreación ha sido en todas las sociedades humanas una labor ejercida por una pareja constituida por un hombre y una mujer; condición generalmente sancionada por una ceremonia llamada matrimonio. El matrimonio es un dato antropológico de carácter universal que se encuentra en todas las sociedades humanas. La universalidad del matrimonio no significa que toda la gente de todas las sociedades esté casada. Significa únicamente

que la mayoría de las personas (normalmente casi todas) de todas las sociedades se casa al menos una vez en su vida. Y frecuentemente se vuelven a casar si se divorcian o separan. Además cuando se dice en los manuales de antropología que el matrimonio es universal, no se quiere dar a entender que las costumbres del matrimonio y la familia sean las mismas en todas las sociedades. Algunas sociedades tienen ceremonias que marcan el inicio del matrimonio y otras no. Existen importantes variaciones referidas a la edad del casamiento, las personas que se casan, las maneras en que se casan. La monogamia, vínculo entre un solo hombre y una sola mujer ha sido la práctica cultural más extendida. A lo largo de la historia y en la realidad etnológica actual existen algunas sociedades que permiten la poliginia: un hombre casado con varias mujeres. Sin embargo como comenta el antropólogo Carol Ember, "si tomamos cualquier momento dado, resulta que casi todas los hombres de sociedades que permiten la poliginia están casados con una sola mujer; pocas sociedades, o ninguna, tienen suficientes mujeres para permitir que la mayoría de los hombres tenga al menos dos esposas. Lo contrario de la poliginia –una mujer casada con más de un hombre al mismo tiempo (poliandria)– se practica en muy pocas sociedades"(p. 232)[1]. Una de las únicas características universales del matrimonio es que ninguna sociedad permite casarse a padres con hijos o entre hermanos. El incesto tiene las características de una institución cultural de orden universal. La violación al tabú o ley del incesto ha sido generalmente considerada una de las más graves aberraciones o violaciones a la ley en todas las sociedades. No obstante se han presentado algunas excepciones históricas a la prohibición universal del incesto: "uno de los casos más conocidos se remonta a la época de las monarquías del Antiguo Egipto y se vincula a Cleopatra, quien gobernó en matrimonio primero con uno de sus hermanos y luego con otro; otros casos se dieron entre los Incas su imperio del Tawantinsuyo, como también en las sociedades de rango de los antiguos hombres grandes de Hawaii. En estas sociedades complejas y estatales, el incesto se justificó equivocadamente por supuestas razones de Estado que buscaban mantener el poder en una familia (dinastía); por esto tales incestos solían ser a veces nominales y era frecuente la poliginia por parte de los varones de esas parejas de incesto legalizado; curiosamente, tales incestos concluían frecuentemente en guerras dinásticas fratricidas. Ahora, ninguna sociedad en los últimos tiempos ha permitido el sexo o el matrimonio entre hermanos y hermanas, madres e hijos y padres e hijas"[2]. Cuando se formula el tabú del incesto, como norma universal, no se esta desconociendo su existencia real y desafortunada en la vida de las familias colombianas. Su presencia es una constante en *Cien Años de Soledad, obra* de nuestro premio nobel de literatura Gabriel García Márquez.

La familia en Colombia: El trabajo más importante sobre la caracterización de la familia en Colombia sigue siendo el trabajo de la antropóloga Virginia Gutiérrez de Pineda, *La Familia en Colombia (1963),* donde identificó la presencia de cuatro complejos culturales y tipologías familiares diferenciadas por regiones para Colombia: el complejo cultural Andino o Americano, Negroide o Litoral Fluvio Minero, Santandereano o Neo-hispánico y Antioqueño o de la Montaña. La caracterización exhaustiva que ella hiciera en la década de los años sesenta permitió descubrir la influencia de la geografía y la cultura en la presencia diferenciada tanto en mentalidades, conformación demográfica e itinerarios de vida de la familia en Colombia. La identificación de las diferencias culturales en lo referido a la familia es un elemento determinante para el diseño de políticas públicas contextualizadas desde un horizonte cultural, geográfico y regional. Nuestras familias se han configurado por influencias de la estructura familiar indígena, negra, como de la estructura familiar hispánica. Desde luego que los procesos de urbanización del país y globalización mundial han incidido fuertemente en la dinámica de vida de las familias colombianas en los últimos años. De todas formas, los actuales patrones culturales de muchas de nuestras familias tienen en su base valores hispánicos, europeos, negros e indígenas (Gutiérrez de Pineda, Virginia, 1963 citado en Cárdenas, Felipe, 2008).

El Estado Social de Derecho, a través de sus poderes públicos y en cumplimiento a su finalidad esencial, protegerá y garantizará el ejercicio de los derechos inviolables de la vida, la dignidad, la honra, la intimidad, la armonía y la unidad de la familia nuclear y extendida; y sancionará ejemplarizantemente todas las formas de violencia en la familia o que se ejerzan contra ella. Así mismo, en relación con la prestación descentralizada, democrática y participativa de los servicios asistenciales y de emprendimiento para lograr a corto, mediano y largo plazo el desarrollo integral, espiritual y material de la familia.

El desarrollo social, económico, político, ecológico, espiritual y cultural de la Nación Colombiana, estará orientado por los principios de bien común e interés general; y los poderes públicos y el sector privado tendrán entre sus funciones la formación, el desarrollo y el bienestar integral de la Familia. Con esta misma orientación, principios y valores fundamentales operará el Sistema Nacional de Protección, emprendimiento y formación Integral de la Familia, el cual estará bajo la coordinación general del Ministerio de la Familia.

Todas las instituciones, públicas y privadas, constructoras de bien común y relacionadas directa o indirectamente con la Familia, deberán sujetarse y orientarse en estrictos criterios éticos, morales, científicos y especializados en relación con la protección, emprendimiento y formación de la Familia nuclear y extendida; y además, en relación con el hogar, la niñez, la juventud, la mujer cabeza de familia, los ancianos, los minusválidos físicos y psíquicos.

TITULO II
DEL SISTEMA UNICO NACIONAL DE PROTECCION, EMPRENDIMIENTO Y FORMACION INTEGRAL DE LA FAMILIA (SUNPEBIF).

Artículo 2°. Establézcase el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. El Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, que se establece por la presente ley, es el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo de una cultura del respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios en un Estado Social de Derecho, según los principios de descentralización, participación y autonomía.

El Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, estará conformado por el Ministerio de la Familia, los Consejos Nacional y Territoriales de Familia, y las Oficinas Técnicas Distritales y Municipales de Familia, y en general, por las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. Así mismo, estará coordinado por el Ministerio de la Familia, quien fijará las políticas generales, dictará normas técnicas y administrativas a las que deberán sujetarse las entidades de dicho sistema.

El Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, estará integrado por las entidades públicas y privadas que más adelante se determinan; y su finalidad será, coordinar el cumplimiento de las políticas u orientaciones en materia de familia, que trace el Ministerio de la Familia.

Así mismo, lo hará respecto a las actividades de investigación científica y académicas sobre las causas, circunstancias y fenómenos que afectan y alteran el desarrollo funcional, armónico y equilibrado de las familias; y también, apoyará la consecución recursos económicos y logísticos para la planeación, administración y ejecución del sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

Artículo 3°. Objetivos Específicos del Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. Los objetivos específicos del sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, serán los siguientes:

---

1 Ember, Carol & Ember, M. 1997, *Antropología cultural,* Bogotá, Prentice Hall.

2 Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Incesto. Accedido 3 de diciembre de 2008.

1. Asesorar al Ministerio de Familia en los asuntos relacionados con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Así mismo, en relación con los derechos humanos, sistema de valores y modos de vida de la Familia.

2. Armonizar el funcionamiento intersectorial de las diferentes dependencias públicas y privadas que cumplan funciones directa e indirectamente relacionadas con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

3. Apoyar las políticas públicas relacionadas con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y en relación, con la resocialización y sanciones ejemplarizantes.

4. Los demás objetivos contenidos en la presente ley.

Artículo 4°. Creación del Consejo Nacional, los Territoriales Departamentales y las Secretarias Técnicas Locales en los Asuntos de Familia. Créase el Consejo Nacional, los Consejos Territoriales Departamentales y las Secretarías Técnicas Locales en cada municipio o distrito del respectivo Departamento, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, como órgano asesor del Ministerio de Familia, y este reglamentará su funcionamiento inmediato.

El Consejo Nacional, los Consejos Territoriales Departamentales y las Secretarías Técnicas Locales en los asuntos de familia, además, serán instancias de interacción del sistema nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y de concertación, entre el Estado y la sociedad civil encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales y municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

Artículo 5°. De Consejo Nacional. El Consejo Nacional, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, creado por la presente ley, estará integrado por las personas siguientes:

• El Ministro de Familia, quien lo presidirá.

• El Ministro del Interior y de Justicia.

• El Ministro de Educación Nacional.

• El Ministro de la Protección Social.

"El Ministro de Cultura.

"El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

• El Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

• El Director Nacional del Departamento de Policía Nacional.

• El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

• El Defensor del Pueblo.

• El Procurador General de la Nación.

• El Fiscal General de la Nación.

El Director Nacional del Fondo "Frisco" de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

• Cinco Representantes con sus respectivos suplentes de las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas del orden Nacional, reconocidas oficialmente y representativas de las familias y de la sociedad civil, seleccionados por el Ministerio de la Familia.

El Consejo Nacional deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses y a las reuniones podrán asistir con voz pero sin voto los funcionarios públicos y demás personas que el Consejo considere conveniente para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales deba asesorar y formular recomendaciones.

El Consejo Nacional tendrá a su cargo las funciones siguientes:

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan realizar los planes, programas y proyectos, de acuerdo a las políticas públicas del Ministerio de familia y con la finalidad de lograr mayores coberturas y focalizaciones.

2. Recomendar al Gobierno Nacional las políticas públicas y los mecanismos de coordinación intersectorial de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados, cuyas funciones afecten o puedan afectar la institución de la familia.

3. Formular recomendaciones para la asistencia social integral de la familia.

4. Organizar grupos de apoyo técnico intersectorial con participación de los funcionarios de las entidades públicas para realizar tareas de liderazgo en materia de prevención en asuntos de familia.

5. Las demás que emanen de la presente ley.

Artículo 6°. De los Consejos Territoriales Departamentales, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. Los Consejos territoriales Departamentales para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, creado por la presente ley, estará integrado por el Gobernador del Departamento quien lo presidirá; por los Alcaldes Distritales o Municipales del respectivo Departamento, por el Director Regional del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, por el Director Departamental de Policía Nacional, por el Defensor del Pueblo Territorial del respectivo Departamento, por el Procurador territorial del respectivo Departamento, y por tres representantes con sus respectivos suplentes de las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas, de cobertura territorial departamental, seleccionadas por el Ministerio de familia.

Los Consejos Territoriales Departamentales deberán reunirse por lo menos cada tres meses y tendrán las funciones siguientes:

1. Presentar planes con sus respectivos programas y proyectos en armonía con lo establecido por el Consejo Regional sobre los asuntos de familia en el respectivo Departamento.

2. Sugerir al Ministerio de Familia las políticas públicas y los mecanismos de coordinación intersectorial de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados, cuyas funciones contribuyan a la protección, el emprendimiento y la formación integral de la familia.

3. Recomendar las fórmulas que consideren convenientes para satisfacer las necesidades y demandas en los asuntos de asistencia familiar.

4. Formular recomendaciones para la coordinación de las acciones de los sectores de la producción y demás entidades públicas y privadas que integran el sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

5. Organizar grupos de apoyo técnico y logístico intersectorial con la participación de funcionarios de las entidades que correspondan, para realizar tareas de liderazgo, coordinación y seguimiento

Parágrafo. El Secretario Departamental de bienestar social ejercerá la coordinación del consejo Territorial departamental bajo la Dirección del Gobernador, y compilará previa evaluación técnica y económica de los diferentes informes provenientes de la Secretaría Técnica Local de los municipios y distritos de los respectivos departamentos, y velar por su ejecución.

Artículo 7°. De las Secretarías Técnicas locales, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia. Habrá una Secretaría Técnica local en cada Municipio o distrito del respectivo Departamento, para la Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, y será ejercida por el Secretario Municipal o Distrital del bienestar familiar en los respectivos municipios o distritos del Departamento.

La Secretaría Técnica tendrá las funciones siguientes:

1. Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias el consejo territorial departamental para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, conforme a las instrucciones que imparta el Alcalde y se establezcan en el respetivo reglamento.

2. Presentar al Consejo Territorial Departamental para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, los informes, estudios y tareas que se requieran en defensa y el bienestar de las familias en el respectivo Municipio o Distrito.

3. Organizar y dirigir las labores de protección para la niñez desamparada en el respectivo municipio o distrito.

4. Organizar y dirigir las labores de rehabilitación de la familia y madres cabeza de hogar.

5. Organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de los inválidos, ancianos, indigentes, mendigos, y víctimas de calamidades naturales y sociales.

6. Coordinar las actividades de las entidades asistencias de carácter privado que tengan contrato con el respetivo municipio o distrito.

7. Prestar los servicios de suplemento nutricional de las escuelas, jardines infantiles, restaurantes escolares, sala cunas, gotas de leche, administrar los servicios de vestuario, peluquería y otros similares de carácter gratuitos que se establezcan en razón de los escolares y de las persona protegidas por la asistencia pública.

8. Realizar estudios y campañas de salud mental para desarrollar planes de protección y de rehabilitación.

9. Organizar los campos de asistencia social y destinarlos a las dependencias que los requieran.

10. Coordinar la capacitación y formación en valores en las escuelas de padres de los diferentes establecimientos educativos del respectivo municipio o distrito.

11. Realizar todas las investigaciones necesarias para plantear a nivel técnico, los servicios de asistencia y protección social integral en el área de su jurisdicción.

12. Las demás que se le señale en la presente ley.

TITULO III

DEL MINISTERIO DE LA FAMILIA

Artículo 8°. Creación del Ministerio de la Familia. Créase el Ministerio de la Familia como organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en esta materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.

El Ministerio de la Familia tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con la Ley 790 de 2002 y lo vigente del Decreto 1050 de 1968.

El Ministerio de la Familia seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio de la Familia será miembro, con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

El Ministerio de la Familia tendrá una estructura administrativa y las funciones que mas adelante se determinan, con la finalidad de coordinar el sistema Nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Además, ejecutará y evaluará las políticas de prevención, desarrollo, protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y tendrá bajo su responsabilidad el control de la prestación de servicios descentralizados, democráticos y participativos de todas las entidades integrantes del sistema.

Deberá formular las políticas públicas de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, en estricta sujeción a lo establecido en los artículos 5º y del 42 al 47 de Constitución Política, y conforme a los principios y valores fundamentales previstos en la presente ley. También, deberá elaborar y presentar al Congreso de la República el proyecto de ley por medio del cual se desarrolle el inciso 7º del artículo 42 de la constitución política sobre la progenitura responsable, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, facúltese al Presidente de la República, para que en un plazo máximo de seis meses, expida conjuntamente con el Ministro de Familia, las reglamentaciones que contengan los ajustes que se hagan necesarios para el buen funcionamiento del sistema nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

Artículo 9°. Funciones del Ministerio de Familia. Corresponde al Ministerio de Familia:

1. Formular las políticas públicas para la protección, Emprendimiento y formación integral de la familia.

2. Establecer las normas técnicas y los procedimientos para la regulación de los servicios asistenciales, de protección de emprendimiento y formación en materia de familia.

3. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar los procesos organizacionales de planeación y ejecución de políticas en materia de protección, emprendimiento y formación de la familia; y en relación, con las organizaciones integradas al sistema nacional de protección, emprendimiento y formación de la familia.

4. Preparar y presentar con la asesoría del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES y del Consejo Nacional de Protección, emprendimiento y formación de la familia, los proyectos, programas y estrategias que deban incorporarse al plan nacional de desarrollo e inversiones sociales, en armonía con los planes sectoriales. Así mismo los planes, programas y estrategias sobre asentamientos humanos subnormales en áreas urbanas y rurales; sobre currículos y pénsum educativos para la formación de docentes y discentes de instituciones públicas y privadas, formales y de educación para el trabajo del desarrollo humano; sobre formación moral, ética y emprendimiento productivo y asistencial; y sobre el control al crecimiento demográfico del país y Latinoamérica.

5. Ejecutar en coordinación con el Ministerio de comunicaciones, un sistema adecuado de información y capacitación nacional en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, con principios y valores universales, morales y éticos, para la convivencia social y el desarrollo emocional, espiritual y físico de la familia.

6. Implementar acciones en coordinación con las organizaciones públicas y privadas, mediante convenios de prestación de servicios para la promoción, prevención, protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

7. Realizar investigaciones sobre las causas y consecuencias de la disfuncionalidad familiar y en especial, de los grupos familiares más vulnerables: niñez, mujer, juventud, ancianos, minusválidos y etnias, entre otros.

8. Definir y establecer los instrumentos administrativos y técnicos para hacer efectiva la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

9. Fomentar y apoyar las Organizaciones Sociales, religiosas, gremiales, comunitarias e indígenas, que trabajen en defensa de los derechos humanos y para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

10. Ejecutar programas en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de minusválidos con sujeción a las políticas públicas del plan de salud.

11. Contratar la elaboración de estudios e investigaciones sobre protección, emprendimiento y formación integral de la familia, con participación sectorial en los niveles nacional y territorial del Estado.

12. Implementar mecanismos de asistencia jurídica y social para menores de edad, adolescentes, mujeres, ancianos, y disminuidos físicos, fisiológicos y psíquicos de escasos recursos económicos.

13. Formular denuncias penales y disciplinarias ante la autoridad competente en defensa y protección de la familia, niños y jóvenes.

14. Establecer las normas y procedimientos para una efectiva orientación nutricional y de seguridad alimentaria para la familia de escasos recursos en áreas urbanas y rurales.

15. Promover e implementar escuelas de padres para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

16. Administrar el Fondo Nacional para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

17. Compilar las normas y procedimientos para la protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

18. Establecer las regulaciones y políticas conjuntamente con el Instituto del Bienestar Familiar para protección, emprendimiento y formación integral de la familia, los procesos de adopción nacional e internacional.

19. Otorgar, suspender o cancelar licencias o permisos otorgados a organizaciones que presten servicios en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

20. Participar con voz y voto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes

21. Formular y elaborar programas y estrategias para la prevención de desastres naturales, especialmente en asentamientos subnormales de familias de escasos recursos. Así mismo en relación con la ejecución de programas de y estrategias de ayudas por inundaciones, terremotos, derrumbes, explosiones, incendios, y otros de naturaleza similar, en coordinación con los programas de auxilios a damnificados adelantados por otras organizaciones públicas o privadas.

22. Promover en coordinación con el Ministerio de Salud, las gobernaciones y alcaldías, programas y estrategias para la creación y funcionamiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, emocional, espiritual y ocupacional para las familias de escasos recursos con estas enfermedades.

23. El misterio de familia en cuanto sean compatibles con las competencias asignadas con la presente ley, ejercerá las funciones en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y coordinará, con las organizaciones integrantes del sistema la ejecución de planes, programas y estrategias en materia de protección, emprendimiento y formación integral de la familia.

24. Además de las funciones que le asigne la presente ley o el reglamento, el Ministerio de la Familia ejercerá en lo relacionado con la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, las funciones que no estén expresamente atribuidas por ley a otras autoridades.

Artículo 10. De la estructura orgánica del Ministerio de la Familia. El Ministerio de la Familia tendrá la siguiente estructura administrativa básica:

Despacho del Ministro

Despacho del Viceministro.

• Oficina de análisis financiero y económico

• Oficina de Interrelaciones y cooperación internacional, nacional, regional y local.

• Oficina de información nacional.

• Oficina de investigación nacional.

Despacho del Secretario General.

• Oficia Jurídica.

• Oficina de Planeación, control y evaluación.

• Oficina de personal.

• Oficina Técnica de Finanzas y presupuesto.

• Oficina Administrativa.

• Oficina Operativa.

Direcciones Generales:

• Dirección General para la protección de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de prevención, Subdirección de drogadicción, Subdirección de delincuencia infantil y asuntos policivos, Subdirección de embarazo precoz no deseado, subdirección de nutrición y seguridad alimentaria, Subdirección de la tercera edad, subdirección de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

• Dirección General para el emprendimiento de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de asistencia social, Subdirección de productividad y sostenibilidad, Subdirección de sustitución de actividades laborales, Subdirección de salud pública y educación.

• Dirección General para la formación integral de la familia en lo nacional y territorial, Subdirección de formación en principios y valores universales para el cumplimiento de normas de convivencia; subdirección de reinserción social y laboral, subdirección de convivencia pacífica, democrática y participativa.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para que pueda operar la estructura básica del Ministerio de Familia. Para tal efecto, creará los empleos que demande la administración, señalará sus funciones, fijará sus dotaciones y emolumentos y desarrollará dicha estructura con sujeción a la presente ley, respetando las políticas de modernización del Estado y racionalización del gasto público, y estableciendo para su cumplimiento mecanismos de control que aseguren su máxima productividad.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional al establecer y reglamentar la estructura orgánica del Ministerio de Familia, fortalecerá la Secretaría Técnica local en los respectivos municipios y distritos de los departamentos del País.

Parágrafo 3º. La estructura administrativa del Ministerio de Familia no podrá exceder o incrementar el valor actual de la nómina de funcionarios, directamente o a través de contratos o asesorías del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Solamente podrá el Gobierno Nacional aumentar anualmente porcentajes correspondientes teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor decretado por el DANE.

TITULO IV

DEL PATRIMONIO DE RENTAS DEL MINISTERIO DE FAMILIA

Artículo 11. El patrimonio y rentas del Ministerio de Familia estará conformado por:

1. Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional.

2. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

3. Los bienes, derechos y obligaciones que pertenecían al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y los saldos del presupuesto de inversión del Instituto, existentes a la fecha de entrar a regir la presente ley.

4. Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

5. El porcentaje de los recursos que asigne la ley con destino al Ministerio de familia y provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

6. Los recursos provenientes de derechos, tasas, tarifas, multas, participación de los contratos administrativos que se establezcan en el área de su jurisdicción según porcentajes señalados por las correspondientes asambleas y concejos.

Artículo 12. Carácter social del gasto público familiar. Los recursos que por medio de esta ley se destinen a la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, se considerarán gasto público social.

Artículo 13. Del control fiscal de la secretarías técnicas locales para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Las auditorías estarán a cargo de las contralorías respectivas, para lo cual se les autoriza a los Contralores, conforme a la Ley 42 de 1943, realicen los ajustes estructurales respetivos.

TITULO V

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 14. Formación obligatoria en progenitura responsable. Se adiciona un numeral al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, así:

4. Educación en progenitura responsable.

Artículo 15. De la supresión y fusión de entidades y organismos vinculados con la protección, defensa y bienestar de la Familia. Autorízase

al Gobierno Nacional para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales que cumplan funciones en relación con la Familia afines a las del Ministerio de la Familia, así como para reasignar las funciones de dichas entidades u organismos en este ministerio. Para estos efectos, y para las adscripciones de las Entidades a que se refiere el siguiente artículo, el Gobierno Nacional efectuará los traslados presupuestales y adoptará las medidas fiscales necesarias para que el Ministerio de la Familia pueda asumir a cabalidad las funciones que se le asignen.

Artículo 16. De la adscripción de entidades al Ministerio de Familia. Como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Familia funcionará a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual, sin modificar su naturaleza jurídica, se trasladará del Ministerio de la Protección Social.

El Organismo que en virtud de lo dispuesto en esta ley se traslade a la estructura orgánica del Ministerio de Familia pasará al mismo con el patrimonio, saldos presupuestales, así como con el personal de la actual planta de personal que a juicio del Gobierno Nacional fuere indispensable para el desarrollo de sus funciones.

Para los efectos de la tutela correspondiente, el Ministro de Familia o su delegado, ejercerá la presidencia de la junta directiva de dichas entidades.

Parágrafo. Mientras se cumple con los trámites tendientes a perfeccionar el traslado de la entidad a que se refiere el presente artículo, la dirección y administración de la misma estará a cargo de las personas que designe el Ministro de Familia.

Artículo 17. De la planta de personal del Ministerio de Familia. Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Familia tendrá una planta de personal global, que será distribuida mediante resolución, atendiendo a la estructura orgánica, las necesidades del servicio y la naturaleza de los cargos.

Los empleados del Ministerio de Familia serán empleados públicos, de régimen especial, adscritos a la carrera administrativa, excepto aquellos que sean de libre nombramiento y remoción determinados en la estructura del Ministerio, así como los cargos actuales de la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ocupados por trabajadores oficiales, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

Así mismo formará parte del Ministerio de Familia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 18. De las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Familia. El ministerio tendrá a nivel nacional, territorial, departamental, y local los organismos adscritos y vinculados los siguientes:

1. La Caja de Compensación Familiar, los ancianatos e institutos.

2. El sistema de Bienestar Familiar.

3. Los defensores de familia.

4. La policía de menores.

5. La Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia.

6. La Personería delegada para la defensa del menor y de la familia.

7. Las Comisarías de Familia.

8. El Comité Nacional para la protección del Minusválido.

9. Las secretarías de Bienestar social en el orden territorial, departamental y municipal o distrital.

10. La consejería de la Presidencia de la República para la juventud, la mujer y la familia.

11. Las demás que conforme a la presente ley se adscriban o vinculen por el Ministerio de Familia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Familia contará además con el apoyo científico y técnico de las Universidades públicas y privadas.

Artículo 19. Orden de Precedencia. El Ministerio de la Familia que se crea por la presente ley, seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 20. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día diez (10) de diciembre de 2008, fue considerada la ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado, *por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones*, presentada por los honorables Senadores *Ricardo Arias Mora, Alfonso Núñez Lapeira, Luis Carlos Avellaneda Tarazona y Rodrigo Lara Restrepo.*

Puesto a consideración el articulado, este fue aprobado en bloque por unanimidad. Durante el debate, algunos Senadores (*Claudia Rodríguez de Castellanos, Dilian Francisca Toro Torres, Piedad Córdoba Ruiz, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Alfonso Núñez Lapeira y Jesús Bernal Amorocho*), anunciaron que formularían observaciones para que fueran tenidas en cuenta para segundo debate; tales observaciones no fueron formalmente presentadas y en consecuencia no fueron discutidas, aprobadas, ni negadas (artículos 160 de la Constitución Política y 177 del Reglamento Interno del Congreso).

El título del Proyecto fue aprobado de la siguiente manera: "Por medio de la cual se establece el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones".

Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente, siendo designados ponentes para Segundo Debate, los honorables Senadores: Ricardo Arias Mora, Alfonso Núñez Lapeira, Rodrigo Lara Restrepo, Luis Carlos Avellaneda Tarazona. Término reglamentario.

La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 28, de diciembre diez (10) de 2008.

El anuncio del Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado, se hizo en sesión del nueve (9) de diciembre de 2008, según consta en el Acta número 27, conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 01 de 2003 (último inciso artículo 160 Constitución Política).

Iniciativa: honorable Senador Ricardo Arias Mora.

Publicación Proyecto: Gaceta número 703 de 2008

Publicación Ponencia para Primer Debate Senado: Gaceta número 905 de 2008

Número de artículos Proyecto Original: Veinte (20) artículos.

Número de artículos Texto Propuesto: Veinte (20) artículos.

Número de artículos Aprobados: Veinte (20) artículos.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de diciembre año dos mil ocho (2008)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*** de la República, del Texto Definitivo, en quince (15) folios, al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado*, por medio de la cual se establece el Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones*. Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador *Ricardo Arias Mora.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece la voluntariedad para aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión para los trabajadores independientes que devenguen menos de dos (2) smlmv y se dictan otras disposiciones.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 11 de febrero de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Asunto: **Proyecto de ley número 20 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se establece la voluntariedad para aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión para los trabajadores independientes que devenguen menos de dos (2) smlmv y se dictan otras disposiciones*.

Señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de rendir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 464 del 29 de julio de 2008.

I. Análisis de constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es exceptuar de la obligación de afiliarse al Sistema General de Pensiones, a los trabajadores independientes que devengan menos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes e imponer a las administradoras de pensiones la obligación de devolver al trabajador los descuentos que le hayan realizado sin su autorización, después de haber cumplido las semanas de cotización requeridas, consideramos que la iniciativa legislativa se ajusta a lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a unidad de materia y título de la ley, figuras respecto de las cuales se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C- 017 de 1998, Magistrado Ponente, doctor *Carlos Gaviria Díaz*, en la que expresó:

"3.1 El principio de unidad de materia

Los artículos 158 y 169 de la Constitución integran el denominado principio de unidad de materia, de acuerdo con el cual un artículo de una ley vulnera la Constitución cuando su contenido no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece o no tiene con las demás disposiciones que la conforman una relación temática, sistemática o teleológica.

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

"Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa"... (Sentencia C- 657 de 2000).

Sin perjuicio de lo anterior, estudiado el contenido del proyecto, observamos que algunas de sus previsiones podrían contrariar la Constitución Política, tal como a continuación se expone:

El artículo 154 de la Constitución Política relativo a la iniciativa legislativa, definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2003, como la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República, dispone que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa gubernamental y que los proyectos relativos a tributos deben iniciar el trámite en la Cámara de Representantes.

Sobre la iniciativa en proyectos relativos a los aportes al Sistema de Seguridad Social se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C - 1707 de 2000, al analizar las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 26 de 1998 Senado – 207 de 1999 Cámara, que pretendía exonerar a los pensionados de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los siguientes términos:

"Ahora bien, si de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, (...) ***todos los aportes y recursos que se allegan al Sistema de Seguridad Social Integral, revisten el carácter de contribuciones parafiscales*** *de destinación específica, impuestas por el Estado en virtud del principio constitucional de la soberanía fiscal, fuerza es concluir que el proyecto de ley objetado no sólo desconoció el artículo 154 de la Constitución Nacional en lo que toca con la reserva gubernamental para iniciar el trámite de las leyes que 'decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales', sino también, por la circunstancia específica de haber comenzado el estudio del proyecto en el Senado de República, a pesar de que el mismo precepto constitucional exige que 'Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes'.*

Pese a lo anterior, en el Senado de la República y a instancia parlamentaria, se inicia el debate del proyecto de ley objeto de análisis que pretende que un grupo de trabajadores independientes estén exentos de la obligación de aportar al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, siendo que según lo expresado por el máximo tribunal de control constitucional, leyes de esta naturaleza solo pueden ser dictadas por iniciativa del Gobierno Nacional o con su participación y deben iniciar el trámite en la Cámara de Representantes, con lo cual se hace evidente la discrepancia con lo dispuesto en el artículo 154 de la Carta Política.

Por otra parte, se observa que el literal a) del artículo 1º del proyecto podría contrariar el artículo 48 de la Constitución Política, según el cual, la seguridad social es un derecho irrenunciable que se prestará con sujeción a principios tales como *la universalidad,* toda vez que al trabajador independiente que devenga menos de dos (2) salarios mínimos legales vigentes se le facultaría para renunciar a las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia, a través de las cuales se amparan los riesgos a los que se ve sometida una persona en todas las etapas de la vida, vale decir, enfermedad, invalidez, muerte, vejez, etc.

Al respecto, conviene señalar que si bien el legislador tiene amplia potestad para configurar el Sistema de Seguridad Social, la Corte Constitucional le ha señalado algunos límites. A continuación transcribimos apartes de la Sentencia C-1089 de 2003, en la que expresó:

"Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros.

Sin embargo, lo anterior no significa que la decisión legislativa sea completamente libre, ni que la reglamentación adoptada esté ajena al control constitucional, pues es obvio que existen límites, tanto de carácter formal (competencia, procedimiento y forma) como de carácter material (valores y principios en que se funda el Estado Social de Derecho), señalados directamente por el Constituyente y que ***restringen esa***

discrecionalidad *Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil y C-130 de 2002 MP. Jaime Araújo Rentería.* ***'por consiguiente, si el Legislador opta, por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social.*** *Corte Constitucional, Sentencia C-1489 de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero'. Lo mismo ocurriría si el Estado se desentendiera de las funciones de dirección, coordinación y control a la seguridad social, porque esas fueron precisamente algunas de las tareas expresamente asignadas en la Carta del 91. Sentencia C- 791 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynnett"*. (Resaltado fuera de texto).

En la citada providencia, también señaló la Corte:

"Precisamente con observancia del principio de universalidad, la Ley 797 de 2003 busca extender a todos los habitantes del territorio nacional el régimen de seguridad social en materia de pensiones - que tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones que se determinan en la ley, previo el lleno de ciertos requisitos que en ella misma se determinan para acceder a tales beneficios.

Es en tal virtud que la afiliación al régimen se hace obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes Cf. Ley 797 de 2003, artículo 2°".

(...)

Por ser la seguridad social un servicio público de carácter obligatorio y a la vez un derecho irrenunciable no cabe, en efecto, interponer el libre albedrío individual frente a los deberes sociales de todos los habitantes del territorio para asegurar la plena vigencia de los derechos de todos a la seguridad social".

Ahora bien, el legislador expidió la Ley 1250 de 2008 que permite a los trabajadores independientes con ingreso mensual inferior o igual a un salario mínimo, dejar de cotizar para pensión pero sólo durante los próximos 3 años, al cabo de los cuales, el Gobierno Nacional debe evaluar la situación y presentar al Congreso de la República la propuesta que permita a estos trabajadores acceder a esquemas de protección económica, todo ello en aras del respeto a la garantía de irrenunciabilidad y al principio de universalidad de la seguridad social.

II. Análisis de conveniencia

Sin perjuicio de las razones de constitucionalidad que hacen improcedente la propuesta, también existen razones de carácter financiero y técnico que hacen que la misma resulte inconveniente.

En efecto, la modificación al literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, consiste en que después de un año de vigencia de la ley, el afiliado no se pueda trasladar de Régimen de Pensiones si le faltan cinco (5) años o menos para cumplir la edad de pensión de vejez, mientras que bajo la actual legislación el término es de diez (10) años.

Sin embargo, leída la exposición de motivos, no se aprecia ningún fundamento o análisis de orden técnico, legal o financiero, ni se suministran elementos que permitan realizar un examen que justifique la modificación del citado literal, pues simplemente, se expresa que el término de diez (10) años que prevé actualmente este literal, vulnera el libre derecho a la escogencia, ya que "plantea una asimetría en los períodos que se puede realizar dicho traslado y no garantiza eficacia en la prestación de los servicios que ofrecen los fondos de pensiones..." y que con el término de cinco (5) años se respeta la libre escogencia y se busca una mejor eficacia en la atención de las administradoras.

Al respecto, resulta necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C -1024 de 2004 declaró exequible el siguiente aparte del literal e): *"Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el* ***afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad*** *para tener derecho a la pensión de vejez"* contenido en el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, señalando como fundamentos de la decisión, entre otros, los siguientes:

"En el presente caso, la medida prevista en la norma acusada, conforme a la cual el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, resulta razonable y proporcional, a partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna. En efecto, ***el objetivo perseguido por la disposición demandada consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, y simultáneamente, defender la equidad en el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad****, pues se aparta del valor material de la justicia, que personas que no han contribuido a obtener una alta rentabilidad de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiadas del riesgo asumido por otros.*

A juicio de esta Corporación, el período de carencia previsto en la norma demandada no vulnera el derecho a la igualdad, ni ningún otro principio o derecho fundamental que emane de las relaciones de trabajo,...

(...)

... el objetivo perseguido con el señalamiento del período de carencia en la norma acusada, consiste en ***evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida****, que se produciría si se permitiera que las personas que no han contribuido al fondo común y que, por lo mismo, no fueron tenidas en consideración en la realización del cálculo actuarial para determinar las sumas que representarán en el futuro el pago de sus pensiones y su reajuste periódico; pudiesen trasladarse de régimen, cuando llegasen a estar próximos al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, lo que contribuiría a desfinanciar el sistema y, por ende, a poner en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de cotizantes. No sobra mencionar en este punto, que el sustento actuarial es el que permite asumir los riesgos que se encuentran involucrados con el sistema y que, en ese orden de ideas, su falta de ajuste con la realidad económica del país, simplemente podría llegar a poner en riesgo la garantía del derecho pensional para los actuales y futuros pensionados.*

Así las cosas, el período de carencia o de permanencia obligatoria, permite, en general, una menor tasa de cotización o restringe la urgencia de su incremento, al compensar esta necesidad por el mayor tiempo que la persona permanecerá afiliado a un régimen, sin generar los desgastes administrativos derivados de un traslado frecuente y garantizando una mayor utilidad financiera de las inversiones, puesto que estas pueden realizarse a un largo plazo y, por ello, hacer presumir una creciente rentabilidad del portafolio conformado por la mutualidad del fondo común que financia las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida.

Desde esta perspectiva, si dicho régimen se sostiene sobre las cotizaciones efectivamente realizadas en la vida laboral de los afiliados, para que una vez cumplidos los requisitos de edad y número de semanas, puedan obtener una pensión mínima independientemente de las sumas efectivamente cotizadas. Permitir que una persona próxima a la edad de pensionarse se beneficie y resulte subsidiada por las cotizaciones de los demás, resulta contrario no sólo al concepto constitucional de equidad (C.P. artículo 95), sino también al principio de eficiencia pensional, cuyo propósito consiste en: "obtener la mejor utilización económica de los recursos administrativos y financieros disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho la seguridad social. Este principio en materia pensional se manifiesta en el logro de la sostenibilidad financiera autónoma del sistema integral de seguridad social en pensiones, en aras de garantizar 'el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales', en los términos previstos en el artículo 53 del Texto Superior Sentencia C-623 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil..

Por otra parte, el período de permanencia previsto en la ley, de igual manera permite defender la ***equidad en el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad,*** *pues*

como previamente se expuso, se aparta del valor material de la justicia que personas que no han contribuido a obtener una alta rentabilidad a partir de los rendimientos producidos por la administración de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiados del riesgo asumido por otros (C.P. preámbulo y artículo 1°), o eventualmente, subsidiados a costa de los recursos ahorrados con fundamento en el aporte obligatorio que deben realizar los afiliados al Régimen de Ahorro Individual Conforme al artículo 7° de la Ley 797 de 2003, para garantizar el pago de la garantía de la pensión mínima de vejez cuando no alcanzan el monto de capitalización requerido conforme al artículo 65 de la Ley 100 de 1993, poniendo en riesgo la cobertura universal del sistema para los ahorradores de cuentas individuales.

(...)

En este orden de ideas, y retomando lo inicialmente expuesto, el período de carencia o de permanencia obligatoria previsto en la disposición acusada, conduce a la obtención de un beneficio directo a los sujetos a quienes se les aplica, pues además de contribuir al logro de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia, asegura la intangibilidad y sostenibilidad del sistema pensional, preservando los recursos económicos que han de garantizar el pago futuro de las pensiones y el reajuste periódico de las mismas".

(Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, estimamos que el artículo 2º del proyecto de ley que adiciona un parágrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 4° de la Ley 797 de 2003 resulta improcedente, al señalar que si a un afiliado que ha cotizado el número de semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez, pero no tiene la edad de pensión, el empleador le continúa realizando **descuentos de aportes al Sistema de Pensiones** sin su autorización expresa, la administradora de pensiones deberá **devolverle tal excedente** indexado al afiliado

Lo anterior, en razón a que el solo hecho de que un afiliado tenga el número de semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez no es suficiente presupuesto legal para la obtención de la misma; pues en los términos del artículo 48 de la Constitución Política, solamente cuando se acredite el cumplimiento de la totalidad de los requisitos que demanda la ley y se reconozca el derecho, la persona adquiere el estatus de pensionado; mientras tanto lo único que tiene es una expectativa que puede llegar a materializarse o no.

En efecto, el artículo 48 de la Constitución Política señala que para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia y que los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

En concordancia con lo anterior, el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, dispone quiénes son afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones, así:

"Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales".

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4° de la Ley 797 de 2003, señala en su inciso primero, lo siguiente:

"Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del Sistema General de Pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

(...)"

Ahora bien, teniendo en cuenta que del total del aporte que se debe efectuar al Sistema General de Pensiones, el 75% se encuentra a cargo del empleador y el 25% del trabajador; este último porcentaje que corresponde al "**descuento"** que el empleador le hace al trabajador sería el que se le devolvería indexado. Sin embargo, no se precisa qué sucedería con la cotización del 75% a cargo del empleador, por lo que podría afirmarse que quedaría en poder de la respectiva administradora de pensiones, sin que exista fundamento para ello.

Por otra parte, esta Cartera considera que el parágrafo que se pretende adicionar al artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4º de la Ley 797 de 2003, afecta la cuantía de la pensión que la administradora de pensiones debe reconocer al trabajador dependiente y por tanto, los intereses del afiliado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, el porcentaje de la tasa de reemplazo que se aplica al salario base de liquidación es superior en la medida en que se hayan cotizado mayor cantidad de semanas al sistema, tal como lo establece el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, cuyo texto es el siguiente:

*"**Artículo 34.** Monto de la pensión de vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación.*

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1° de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

r = 65.50 - 0.50 s, donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1° de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta por ciento (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima".

Entonces, al suprimirse las cotizaciones al Sistema General de Pensiones una vez el trabajador cumpla con las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, la tasa de reemplazo aplicable al Ingreso Base de Liquidación nunca sería superior al 65% por no existir semanas de cotización adicionales a las mínimas requeridas en el sistema, esto sin importar el tiempo de servicio efectivamente laborado por el trabajador, máxime si se prevé que la obligación del empleador de efectuar aportes al sistema cesaría con el mero requisito de semanas de cotización, sin importar la edad que para entonces tenga el trabajador.

Adicional a lo anterior, el ingreso base de liquidación se mantendría estático desde el momento en que se alcance el número mínimo de semanas de cotización, hasta la fecha de la desafiliación definitiva del sistema, de tal forma, que no podrían tenerse en cuenta las mejoras salariales que durante ese lapso pudieran tener las personas, pues frente a las mismas no se cotizaría.

Así mismo, en el evento que al trabajador afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida le sobrevenga un estado de invalidez, antes de completar la edad requerida para la pensión de vejez, podría ver comprometido el reconocimiento de la pensión de invalidez, en la medida que no haya cotizado por lo menos 25 semanas dentro de los tres (3) años anteriores a la consolidación del estado de invalidez, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003 que señala:

"*Artículo 1°. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así:*

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad (de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Parágrafo 1°. Los menores de veinte (20) años de edad solo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

Parágrafo 2°. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años." (Subrayas fuera de texto).

Una circunstancia similar se presentaría, si el trabajador afiliado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, fallece antes de alcanzar la edad requerida para la pensión, pues sus beneficiarios solo tendrían derecho al 80% del monto que le hubiere correspondido en una pensión de vejez, de conformidad con lo señalado en el parágrafo 1º del artículo 46 de la Ley 100 de 1993 que señala:

"Parágrafo 1°. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que a partir de la vigencia de la ley, cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez." (Subrayas fuera de texto).

En cuanto a la pensión de vejez en el Régimen de Ahorro Individual, se considera que en la medida que no se continúen efectuando aportes al Sistema General de Pensiones, se afectaría la cuantía de la pensión de vejez que pudiera reconocerse en el futuro, pues la misma está directamente relacionada con el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual, de tal forma que a menor ahorro, menor valor de la pensión.

No sobra señalar que las anteriores precisiones se efectuaron sobre la base de que el empleador y/o el trabajador calcularon debidamente el capital requerido para tener derecho a la pensión de vejez en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, como el número de semanas de cotización requeridas para la pensión de vejez, al momento en que la persona cumpla la edad requerida, en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, pues no debe olvidarse que el número de semanas requeridas para la pensión, se incrementa en 25, año por año de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, pues de presentarse un error en estos cálculos, podría frustrarse la pretensión del trabajador de adquirir el derecho a una pensión de vejez, en cualquiera de los dos regímenes.

Como consecuencia de todo lo anterior, el supuesto beneficio que para el trabajador implicaría que le devuelvan el 25% que le fue descontado con destino al Sistema General de Pensiones, luego de haber cumplido el número de semanas exigidas para la pensión, resulta bastante precario frente a los evidentes perjuicios que le podría ocasionar, pues no sólo se afectaría el valor de su mesada pensional una vez le sea reconocida la pensión de vejez, sino que pondría en riesgo el reconocimiento mismo de las pensiones de invalidez o de sobrevivencia, de presentarse las circunstancias que pudieran dar lugar al reconocimiento de las mismas.

Por las anteriores razones, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del Proyecto de ley número 20 de 2008 Senado y en consecuencia, de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo.

Cordial saludo,

Diego Palacio Betancourt,

Ministro de la Protección Social.

c.c. Senadores ponentes doctor Luis Carlos Avellaneda y doctor Alfonso Núñez Lapeira.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de febrero año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*** de la República, el concepto Jurídico, del Ministerio de la Protección Social, suscrito por el doctor Diego Palacio Betancourt, en once (11), folios, frente al Proyecto de ley número 20 de 2008 Senado, *por la cual se establece la voluntad para aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión para los trabajadores independientes que devengan menos de dos (2) SMLMV y se dictan otras disposiciones"*, Autoría del Proyecto de ley honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 82 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982 y se dictan otras disposiciones.

Dependencia 10000

Bogotá, D. C., 9 de febrero de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 82 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982 y se dictan otras disposiciones*.

Señor Secretario:

Cursa en el honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual se encuentra pendiente de rendir ponencia en segundo debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a

conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado el día 1° de octubre de 2008.

Analizado el proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos, se puede concluir que el objeto y fin de la iniciativa es el de establecer un régimen u ordenamiento que regule la defensa y protección de los derechos de los consumidores en general, a través de la actualización de la normatividad existente, esto es, el Decreto 3466 de 1982, ya que las disposiciones contenidas en él son confusas y no presentan alternativas para la resolución de los conflictos que se presentan en la vida material sobre el tema.

Sin embargo, el artículo 2º del proyecto de ley analizado, limita la aplicación de la normatividad que se pretende expedir, determinando que las normas allí contenidas, si bien se aplicarán en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía, dicha aplicación no operará respecto de los sectores en los cuales **exista una regulación especial**.

Una vez realizado el análisis correspondiente relativo a la aplicación de las normas contenidas en el proyecto de ley al Sector de la Protección Social, se puede concluir que respecto del mismo **existe una regulación especial**, específicamente en materia de prestación de servicios, derechos de los usuarios y forma de hacerlos exigibles, teniendo en cuenta que en términos generales el régimen de seguridad social está contenido en normas estructurales tales como, las Leyes 100 de 1993, 715 de 2002 y 1122 de 2007 y los decretos, resoluciones y acuerdos que las reglamentan y desarrollan, además de la existencia de un organismo especializado encargado de las labores de inspección, vigilancia y control, motivo por el cual resulta claro que el área de aplicación del proyecto de ley no compromete al Sector de la Protección Social.

Cordial saludo,

Diego Palacio Betancourt

Ministro de la Protección Social

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se reforma el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., …

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Asunto: **103 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se reforma el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.*

Señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de discutir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base los textos publicados en las Gacetas del Congreso números 830 y 831 del 21 de noviembre de 2008 que contienen las ponencias y el texto propuesto para primer debate.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es reformar algunos aspectos del Sistema de Riesgos Profesionales creado por el Decreto-ley 1295 de 1994, consideramos que la iniciativa legislativa se ajusta a lo dispuesto en la Constitución Política, especialmente a lo establecido en sus artículos 154, 158 y 169 que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

Respecto de la iniciativa legislativa, definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2003, como la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República, es preciso señalar que en los términos del artículo 150 de la Constitución Política, la cláusula general de competencia en materia legislativa radica en el Congreso de la República, de tal manera que este proyecto de ley, dirigido a regular diversos aspectos del Sistema General de Riesgos Profesionales, puede tener origen en el Congreso, comoquiera que en los términos del artículo 154 de la Carta Política, dicha materia no está reservada a la iniciativa del Gobierno Nacional.

Sobre el alcance de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C- 017 de 1998, Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz, en la que expresó:

"3.1 El principio de unidad de materia

Los artículos 158 y 169 de la Constitución integran el denominado principio de unidad de materia, de acuerdo con el cual un artículo de una ley vulnera la Constitución cuando su contenido no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece o no tiene con las demás disposiciones que la conforman una relación temática, sistemática o teleológica…

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

"Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa"… (Sentencia C- 657 de 2000).

Visto el proyecto de ley objeto de análisis a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que la iniciativa resulta coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, comoquiera que tanto el título como el contenido se proponen dictar normas en materia de riesgos profesionales y salud ocupacional.

Por otra parte, el proyecto de ley se hace necesario, comoquiera que la Corte Constitucional ha declarado inexequibles varios artículos del Decreto-ley 1295 de 1994, por el cual el ejecutivo dictó normas para determinar la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, al considerar que: *"Las facultades fueron otorgadas al Presidente de la República por el legislador para* ***"organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales"*** y no (...) para *"organizar el Sistema General de Riesgos Profesionales"*. (Sentencia C- 452 de 2002).

Como consecuencia de los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el Decreto-ley 1295 de 1994, desapareció del mundo jurídico la definición de accidente de trabajo y sus excepciones (artículos 9º y 10); la definición de enfermedad profesional (artículo 11) la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes (artículo 13, literal b); el ingreso base de liquidación de las prestaciones económicas (artículo 20) y la mayor parte del Capítulo V relativo a prestaciones, por lo que hace necesario que el Congreso legisle sobre estos temas y algunos otros que permitirían una mejor aplicación del Sistema General de Riesgos Profesionales, tal como se propone con el presente proyecto de ley.

No obstante lo anterior, estimamos que el artículo 12 de la iniciativa podría resultar contrario al inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política que establece: "**Excepcionalmente, la ley podrá atribuir función jurisdiccional** en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", al disponer que "**todas las administradoras de riesgos profesionales** pueden adelantar las acciones de cobro coactivo", pues estas no son autoridades administrativas.

Sobre el particular se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 666 de 2000, en los siguientes términos:

Es importante destacar que la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en ***recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas,*** *para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales.* ***Pero esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquéllas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado*** *(artículo 2° C.P)".* (Resaltado fuera de texto).

II. Análisis de Conveniencia

Sin perjuicio de lo anterior y en términos generales, conviene tener en cuenta desde el punto de vista legal, que el artículo 11 del proyecto de ley en virtud del cual se crea el fondo de solidaridad para trabajadores independientes, podría contravenir el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 mediante la cual se dictaron normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, cuyo texto señala:

"*Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo****.*

(...)" (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Lo anterior, teniendo en cuenta que como no se realizaron los estudios técnicos y financieros que garanticen la viabilidad y sostenibilidad de largo plazo del fondo que se pretende crear dentro del Sistema General de Riesgos Profesionales y como no se enuncia otra fuente de financiación, distinta a los dineros provenientes de las multas recaudadas por organismos de control del sistema, con los cuales se soporte su viabilidad, en cualquier momento dichos recursos podrían disminuirse de manera tal que no se pueda cumplir con el objetivo para el cual fue creado y en consecuencia, podría llegar a exigírsele al Estado por vía judicial que contribuya con su financiación sin contar con los recursos necesarios para ello.

En efecto, se observa que ni en la exposición de motivos ni en el informe de ponencia para primer debate se analizó financieramente la propuesta; no se determina el impacto que podría tener frente al Sistema General de Riesgos Profesionales, todo lo cual permite concluir que en el proyecto de ley no se atiende lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Respecto del resto del articulado, estimamos procedente señalar lo siguiente:

Artículo 1º. *Campo de aplicación*. Se propone modificar el artículo 3º del Decreto-ley 1295 de 1994, a efecto de incorporar al Sistema General de Riesgos Profesionales a los estudiantes sin limitación alguna, lo cual resulta improcedente comoquiera que estos al no ser trabajadores, no existe un riesgo laboral que cubrir y en consecuencia, las contingencias que ocurran deben continuar tipificándose como de origen común y cubriéndose a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de pólizas privadas que contrata el centro educativo.

La propuesta planteada generaría el cubrimiento doble de una misma contingencia, lo cual va contra el principio de eficiencia del Sistema de Seguridad Social Integral.

Ahora bien, teniendo en cuenta que toda actividad que pueda enmarcarse dentro de la responsabilidad del empleador y que sea controlable por este, debe ser objeto de cobertura por el Sistema General de Riesgos Profesionales, podría considerarse la posibilidad de vincular a los estudiantes al Sistema de Riesgos Profesionales, siempre que exista relación con el efecto que tiene su participación en los ingresos de la institución educativa y la existencia de un riesgo como consecuencia de la actividad que desarrolla, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, tal como lo propone el Senador Núñez Lapeira en la ponencia para primer debate, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 830 del 21 de noviembre de 2008.

Por otra parte, en relación con el acceso a los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Profesionales, esta debe continuar siendo voluntaria y en función de quienes suscriben contratos de carácter civil, comercial o administrativo con personas naturales o jurídicas, así como en forma colectiva, a través de agremiaciones como organismos que agrupan personas que realizan una misma actividad económica y prestan sus servicios de manera personal, por su cuenta y riesgo, conforme a la reglamentación respectiva.

En este orden de ideas, se sugiere mantener el artículo 3º del Decreto-ley 1295 de 1994 que regula el campo de aplicación y modificar el artículo 13 ibídem que señala quienes son afiliados obligatorios y voluntarios, introduciendo de manera discriminada a todo el universo de personas beneficiarias del Sistema de Riesgos Profesionales. Para tal efecto, en la observación al artículo 10 del proyecto que modifica el referido artículo 13 al regular el tema de los afiliados se propone la redacción que incluirá a los estudiantes, así como el tema de los trabajadores independientes.

Artículo 2º. *Accidente de trabajo.* Incluye en la definición el que ocurra durante el traslado de los trabajadores desde su residencia al lugar de trabajo y viceversa, en cualquier tipo de transporte y el que ocurra durante la actividad sindical, riesgos que se encuentran cubiertos a través del Seguro Obligatorio de Accidentes SOAT y de los sistemas generales de pensiones y salud, por lo que en criterio de este Ministerio, se generaría el cubrimiento doble de una misma contingencia, lo cual va contra el principio de la eficiencia del Sistema de Seguridad Social Integral.

Por otra parte, la propuesta implicaría necesariamente el aumento de la cotización a los empleadores, pues la tarifa actual no contempla estos eventos; incrementar la cobertura sin aumentar la tarifa pone en riesgo el equilibrio del Sistema General de Riesgos Profesionales, más aún si se tiene en cuenta que el proyecto de ley no presenta estudios técnicos – financieros que soporten la viabilidad de la propuesta.

El Ministerio propone que se adopte la definición de accidente de trabajo contenida en la Decisión 584 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones CAN, contenida en la ponencia del Senador Núñez publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 830 del 21 de noviembre de 2008, pero desarrollando en el mismo artículo la facultad que allí se otorga a los Estados respecto del accidente *in tinere*, definiendo en consecuencia que **es accidente de trabajo, el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, pero sólo cuando el transporte lo suministra el empleador**.

Artículo 3º. *Enfermedad profesional*. Se comparte la propuesta de definición de enfermedad profesional, tema este respecto del cual resulta procedente resaltar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 1155 de 2008 declaró inexequible la definición que traía el artículo 11 del Decreto 1295 de 1994, lo cual implica que se deben aplicar las normas anteriores, esto es, el artículo 200 del Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto 778 de 1987 que contienen un número inferior de enfermedades al existente, sólo 18 de 42 que tiene el Decreto 1832 de 1994, con la posibilidad de que cualquier enfermedad en la que se pueda demostrar la relación de causalidad con la actividad que desempeña, pueda ser calificada como profesional, aspectos precisados en las diez guías de atención integral basadas en la evidencia expedidas por este Ministerio y adoptadas como de obligatoria referencia, que se entenderían derogadas como consecuencia de la referida sentencia.

Así las cosas, se sugiere incluir en el proyecto que hasta tanto se adopte o revise la tabla de enfermedades profesionales, continúa rigiendo la tabla establecida en el Decreto 1832 de 1994.

Así las cosas, se sugiere la siguiente redacción para este artículo:

"Enfermedad profesional. Se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales determinará, en forma periódica, no mayor a cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las enfermedades que se consideran como profesionales. ***Hasta tanto se adopte o revise la tabla de enfermedades profesionales, seguirá rigiendo la tabla establecida en el Decreto 1832 de 1994.***

Parágrafo 2º. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales, será reconocida como enfermedad profesional".

(Con el aparte subrayado se superaría el problema surgido como consecuencia de la inexequibilidad del artículo 11 del Decreto Ley 1295 de 1994).

Artículo 5º. *Monto de las cotizaciones*. Transcribe el contenido de los artículos 12 y 13 del Decreto 1772 de 1994; no obstante respecto de este último conviene señalar que resulta improcedente fijar en la ley la tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo. Lo procedente sería tener en cuenta los aspectos definidos en el artículo 20 de la Ley 776 de 2002 y que el Gobierno Nacional mantenga la facultad de modificar los valores máximo y mínimo de acuerdo a las diversas variables que influyen en su determinación, entre ellas, macroeconómicas, estudios actuariales, perfil epidemiológico, panorama de riesgos e incidencia de enfermedades profesionales a través del tiempo, etc.

Artículo 6°. *Reporte de información de actividades de promoción y prevención*. El parágrafo señala que en caso de incumplimiento de los programas de promoción y prevención, el empleador podrá cambiar de administradora de riesgos profesionales, lo que estimamos improcedente en razón a que crea inestabilidad jurídica en el traslado de ARP, no retribuye la fidelidad, genera malas prácticas y afecta financieramente el sistema, al no dar estabilidad a los ingresos que las administradoras reciben como cotizaciones de las empresas afiliadas.

Consideramos que lo procedente sería mantener las normas que regulan el traslado de Administradora de Riesgos Profesionales definido en el artículo 21 de la Ley 776 de 2002 y parágrafo del artículo 2º de la Ley 828 de 2003.

Artículo 9º. *Servicios de Promoción y Prevención*. Al señalar las diversas actividades de promoción y prevención establece porcentajes mínimos de inversión, aspecto este que no compartimos, pues estimamos que si bien resulta procedente determinar topes de gastos, ello debería ser facultad del Gobierno Nacional, de acuerdo con los estudios que el mismo adelante.

Por otra parte, como las administradoras de riesgos profesionales son entidades asesoras y consultoras, se sugiere adicionar el literal b) del numeral 2, en el siguiente sentido:

"b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, ***asesoría para*** *el control efectivo del riesgo".*

Respecto del literal e) estimamos improcedente establecer como obligación de las ARP, realizar préstamos para actividades en salud ocupacional, pues no estamos ante entidades financieras, consideramos que ello debería ser facultativo, por lo que se sugiere sustituir la palabra "deberán" por "**podrán**".

Artículo 10. *Afiliados. Modifica el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994.* Se retoma lo expresado respecto del artículo 1º del proyecto de ley, en el sentido de que en lugar de modificar el campo de aplicación, lo procedente sería regular la afiliación obligatoria y voluntaria, introduciendo de manera discriminada a todo el universo de personas beneficiarias del Sistema de Riesgos Profesionales.

Sobre la afiliación de trabajadores independientes se recomienda tener presente el campo de aplicación del Decreto 2800 del 2003, para los trabajadores independientes que suscriban contratos de carácter civil, comercial o administrativo con personas naturales o jurídicas, así como lo establecido en el Decreto 3615 de 2005, modificado por el Decreto 2313 de 2006, respecto de afiliación colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 13 objeto de modificación incluye en el Sistema General de Riesgos Profesionales a los docentes de todas las instituciones de enseñanza pública vinculados con el Estado mediante acto administrativo o mediante contrato de prestación de servicios, de carrera docente o en provisionalidad, del orden nacional, departamental y municipal. Sin embargo, no existe una justificación ni se establece una transición al respecto, con el fin de que no se afecten los derechos que en materia pensional tienen los maestros en caso de invalidez o muerte originada en accidente de trabajo o enfermedad profesional. Adicionalmente, este numeral no resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 19 del proyecto que al referirse a la Salud Ocupacional del Magisterio, señala que no se afectará el régimen especial de excepción establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 .

Antes de incluir a los maestros como afiliados obligatorios al Sistema General de Riesgos Profesionales, se hace necesario adelantar los estudios necesarios que permitan determinar el impacto que la medida podría generar y los efectos de la misma.

Por otra parte, el término de seis (6) meses que señala el proyecto de ley para expedir la reglamentación que permita la afiliación de trabajadores independientes e informales sin ninguna clase de vinculación resulta insuficiente, como quiera que se deben efectuar estudios sobre la afiliación de dicha población y establecer el impacto que la medida tiene en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

En conclusión, este Ministerio comparte la propuesta del Senador Núñez Lapeira en el artículo 1° de la ponencia para primer debate, en la que determina la afiliación obligatoria y voluntaria con precisión, concretando la clase de estudiantes que se deberían afiliar al Sistema de Riesgos Profesionales y dejando un amplio margen para la afiliación de trabajadores independientes de manera voluntaria.

Para tal efecto, se sugiere la siguiente redacción:

*"*Artículo 10. *Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:*

*"*Artículo 13. *Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales:*

a) *En forma obligatoria:*

1.Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes en el que se precisen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.

2.Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado son responsables conforme a la ley, del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Para tales efectos les son aplicables las disposiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes.

3.Los jubilados o pensionados, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y

4.Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley.

b) *En forma voluntaria:*

Los trabajadores independientes diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional".

Parágrafo 1°. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Profesionales que les sean aplicables.

Parágrafo 2°. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en relación con las personas a que se refiere el literal b) del presente artículo, se podrá indicar que estas pueden afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Protección Social".

Artículo 11. *Fondo de solidaridad.* Tal como se señaló al inicio del presente análisis de conveniencia, se pretende crear el Fondo de Solidaridad para trabajadores independientes informales sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica, el cual se constituirá con los dineros provenientes de las multas recaudadas por los organismos de control del Sistema de Riesgos Profesionales, previsión que este Ministerio no comparte, en razón a que las multas con las que se pretende mantener no son suficientes para el alcance que se pretende dar a dicho fondo.

El siguiente cuadro corresponde a las multas impuestas por el Ministerio de la Protección Social con destino al Fondo de Riesgos Profesionales desde el año 2005 hasta abril de 2008, las cuales se originan básicamente en las siguientes causas: accidente mortal, incumplimiento de normas en salud ocupacional y violación de normas del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Multas en el Sistema General de Riesgos Profesionales
2005- Abril 2008

Año	Valor Sanción (millones de pesos)
2005	416,5
2006	462,1
2007	553,9
Enero-Abril 2008	192,4

Fuente: Fondo de Riesgos Profesionales – Ejecución Presupuestal Fiduprevisora.

Se observa que durante el año 2007 se recaudaron quinientos cincuenta y tres millones de pesos (553,9), con lo cual, solamente se alcanzaría a cubrir la cotización de 19 mil personas al año, con un nivel de riesgos I, haciendo abstracción de que el porcentaje de la cotización en riesgos profesionales se determina con base en la clasificación de la actividad económica que desarrolle el afiliado, conforme lo dispone el Decreto 1607 de 2002.

Ahora bien, si lo que se pretende con el fondo es cubrir las prestaciones originadas en los riesgos a que están expuestos los trabajadores independientes e informales sin contrato, resulta necesario recordar que el manejo en el Sistema General de Riesgos Profesionales requiere la constitución de una reserva técnica que se ajusta cada mes y que se efectúa en el momento en que la ARP recibe el informe del accidente de trabajo o de enfermedad profesional por parte de las IPS, del empleador o del trabajador, para lo cual debe estructurar un procedimiento para su recepción, cuantificación, registro contable y control. El monto estimado de cada evento se calcula teniendo en cuenta la información y condiciones especiales de cada uno, el ingreso base de liquidación, los beneficiarios, la posible pérdida de la capacidad laboral, el estado de invalidez y el estado de la controversia, el cual se ajusta cada mes de acuerdo con su evolución.

Con base en los escasos recursos y la dinámica propia del SGRP, es evidente que un fondo como el que se pretende constituir resulta insostenible financiera, técnica y administrativamente, pues el ingreso de multas no es permanente ni constante, condiciones estas en las que resulta imposible predecir la disponibilidad de reserva técnico – financiera, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales ante una posible insuficiencia de fondos para cubrir las contingencias no esperadas. Adicionalmente a lo anterior, los beneficios de dicho fondo tendrían que hacerse extensivos a todo trabajador independiente informal sin capacidad de pago**.**

Artículo 13. *Sanciones.* Resulta procedente el contenido del proyecto de ley, incluyendo el tema de la reglamentación de la escala de sanciones de acuerdo a la gravedad de la violación de las normas, así como la facultad de sancionar por violación de normas sobre salud ocupacional.

Artículo 15. *Naturaleza jurídica y composición de las juntas de calificación*. Señala que son organismos públicos de creación legal pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública y se encuentran conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Sobre este tema estimamos conveniente incluir algunos aspectos que contiene la propuesta del Senador Núñez Lapeira, por lo que sugerimos la siguiente redacción:

*"**Modifíquese el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:***

Artículo 15. *Naturaleza jurídica, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez.*

Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, interdisciplinarios, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio.

El Ministerio de la Protección Social definirá la integración, administración, funcionamiento, honorarios, procedimientos operativos, recursos y regionalización de las juntas de calificación de invalidez.

El pago de honorarios a los miembros de las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez será realizado por la entidad de seguridad social y demás entidades que requieran de sus dictámenes; sólo en casos excepcionales el afiliado deberá asumir dicho costo."

Artículo 16. *Miembros de las juntas de calificación.* El proyecto de ley recoge las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el Decreto 2463 de 2001, el cual se encuentra en proceso de reforma. Por tal razón, encontramos procedente el contenido de la propuesta del Senador Núñez Lapeira, cuya redacción podría ser la siguiente:

"Modifíquese el artículo 43 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 16. *Miembros de las juntas de calificación de invalidez, incompatibilidades, impedimentos, recusaciones y sanciones. Los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares que ejercen una función pública, no tienen el carácter de servidores públicos; no devengan salarios ni prestaciones sociales. Son designados por el Ministerio de la Protección Social en número impar, mediante selección pública y objetiva de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*

Los miembros de las juntas de calificación de invalidez no podrán tener vinculación alguna ni realizar labores administrativas o comerciales con las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control; tampoco podrán realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral.

Los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones establecido en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil para los Jueces de la República y su trámite se adelantará conforme lo dispone el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo. Igualmente, por tratarse de particulares que ejercen funciones públicas, les es aplicable el Código Unico Disciplinario.

Parágrafo. *Los actuales miembros de las juntas de calificación de invalidez se regirán por la presente ley y continuarán ejerciendo sus funciones hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes, previo concurso de méritos que se realizará conforme lo establece el artículo 52 de la Ley 962 de 2005".*

Artículo 19. *Salud Ocupacional del Magisterio*. Señala que los Ministerios de Protección Social y Educación Nacional, con participación de la Federación Nacional de Educadores, Fecode y del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, establecerá el Sistema de Riesgos Profesionales de los Educadores

afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que contendrá el Manual de Calificación de Invalidez, la Tabla de Enfermedades Profesionales para los docentes afiliados Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; los programas de salud ocupacional; la integración de los comités paritarios de salud ocupacional en las instituciones educativas; las actividades de promoción y prevención a cargo de las Administradoras de Riesgos Profesionales; el reconocimiento y pago de las prestaciones asistenciales y económicas y los sistemas de vigilancia epidemiológica, lo cual afectaría de manera directa a los docentes de las instituciones de enseñanza pública vinculados con el Estado, toda vez que crea confusión respecto de su régimen especial y los derechos que el mismo les otorga.

Por lo anterior, se sugiere implementar lo relativo a las actividades de prevención y promoción, así como una tabla de enfermedades profesionales para el Magisterio, para lo cual se propone retomar la propuesta del Senador Núñez Lapeira, con la siguiente redacción:

*"*Artículo 19. *Salud Ocupacional del Magisterio. El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con la asesoría del Ministerio de la Protección Social, establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y la Tabla de Enfermedades Profesionales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente, establecerán la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. Para tal efecto, se tomará como referencia lo establecido en el Sistema General de Riesgos Profesionales.*

La reglamentación e implementación se realizará dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio del régimen especial de excepción previsto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio".

Artículo 20 *Prescripción.* Se sugiere la siguiente redacción:

"Artículo 20 ***Prescripción.*** *Las prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir del momento en que se le define el derecho al trabajador".*

Adicionalmente al anterior análisis de conveniencia, la ponencia presentada por el senador Núñez Lapeira publicada en la ***Gaceta del Congreso*** 830 del 21 de noviembre de 2008 contiene algunas propuestas convenientes para el Sistema de Riesgos Profesionales, a las cuales hacemos referencia a continuación:

Artículo 5º. *Efectos por el no pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales.*

Dicha disposición regula los efectos del no pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales, tema que se estima necesario incorporar, teniendo en cuenta que recoge el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el particular en la Sentencia C- 250 de 2004, en el sentido de que se deben crear actividades para el cobro de las cotizaciones, estandariza el procedimiento con el establecido para el Régimen Contributivo del Sistema General de Salud.

Lo anterior, sin perjuicio del análisis respecto de la posible inconstitucionalidad de extender la facultad de cobro coactivo a todas las administradoras de riesgos profesionales, realizada en el correspondiente acápite.

Artículo 15. *Supervisión, inspección y control de las juntas de calificación de invalidez*. Señala que el Ministerio de la Protección Social realizará la supervisión, inspección y control administrativo, operativo y de gestión financiera de las Juntas de calificación de invalidez; verificará los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes e implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite. Igualmente faculta al Ministerio para imponer multas a cada uno de sus integrantes hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales graduables según la gravedad de la falta.

Si bien la norma resulta conveniente, la sanción equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes resulta siendo simbólica, si se tienen en cuenta los recursos que manejan las juntas; por tal razón se recomienda mínimo cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 19. *Adiciónese el artículo 4º del Decreto 1295 de 1994, características del Sistema con el siguiente parágrafo:*

"Parágrafo. Toda ampliación de cobertura tendrá estudio técnico y financiero previo que garantice la sostenibilidad del Sistema General de Riegos Profesionales"

Por las anteriores razones, consideramos necesario que antes de continuar con el trámite de expedición del Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, sean tenidas en cuenta las observaciones de orden constitucional, técnico y financiero formuladas mediante el presente documento, de tal manera que a corto, mediano y largo plazo, se preserve la viabilidad financiera de un sistema que ha dado buenos resultados, no sólo para el Sistema General de Riesgos Profesionales, sino para el Sistema de Seguridad Social Integral en general.

Cordial saludo,

Diego Palacio Betancourt,

Ministro de la Protección Social.

c.c. Senadores ponentes doctora Gloria Inés Ramírez Ríos y doctor Alfonso Núñez Lapeira

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de febrero del año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República", el concepto Jurídico, del Ministerio de la Protección Social, suscrito por el doctor, Diego Palacio Betancourt, en trece (13) folios, frente, al **Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado**, por medio de la cual se reforma el sistema de riegos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY 125 DE 2008 SENADO

por la cual se crea el Programa Integral para la Atención de la Anemia Drepanocítica y se dictan otras disposiciones.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 24 de febrero de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: *Proyecto de ley número 125 de 2008 Senado*, *por la cual se crea el Programa Integral para la Atención de la Anemia Drepanocítica y se dictan otras disposiciones*.

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria de la referencia, está pendiente de discutir ponencia para segundo debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 951 del 18 de diciembre de 2008.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es establecer la obligación del Estado de incorporar dentro de las políticas públicas de salud un Programa Integral

para la Atención de la Anemia Drepanocítica conocida también como Anemia de Células Falciformes, enfermedad grave de tipo genético, considerada por la Organización Mundial de la Salud como un problema de salud pública, estimamos que la iniciativa parlamentaria se adecua al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-266 de 1995 del 22 de junio, Proceso número D–720, Magistrado Sustanciador Hernando Herrera Vergara, indicó entre otros aspectos que:

"En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley".

Como quiera que la competencia de los proyectos de ley corresponde por regla general al Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que el presente proyecto de ley hace referencia a la creación del Programa Integral para la Atención de la Anemia Drepanocítica o Anemia de Células Falciformes, consideramos que el mismo puede ser de iniciativa legislativa por cuanto esta materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo atinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-133 de 2003, Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño, en la que expresó:

"(...)

La Corte ha considerado que se viola al principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional, Sentencias C-544/93 MP: Antonio Barrera Carbonell; C-523 de 1995 MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-052 de 1997 MP: Carlos Gaviria Díaz; C-1144/01, y C-233/02, MP: Alvaro Tafur Galvis, entre otras. Esta concepción amplia de la unidad de materia, la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 158 Superior prescribe una concepción amplia del significado de unidad de materia, para facilitar el desarrollo legítimo de la función legislativa. Al respecto puede verse la Sentencia C-443/97 M.P.: Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la Sentencia C-648 de 1997 se informó que "A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia deber ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte" se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexequible la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley. Desde sus primeras decisiones, la Corte ha sostenido que "Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribe semejantes hipótesis. Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

(...)"

Analizando el proyecto de ley a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia y título de la ley, como quiera que este último está referido a crear el Programa Integral para la atención de la enfermedad Anemia Drepanocítica que en Colombia afecta aproximadamente a cuatro millones de habitantes.

De otra parte, el proyecto está sustentado constitucionalmente, entre otros en el artículo 49, que señala lo siguiente:

"Artículo 49. La atención en salud y el saneamiento ambiental son los servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

(...)"

II. Análisis de Conveniencia

La iniciativa está estructurada sin tener en cuenta los cambios introducidos por la Ley 1122 de 2007, *por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones",* concretamente en lo relacionado con el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas consagrado en el literal h) del artículo 33.

Así mismo, el proyecto de ley no toma en cuenta la estructura y funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, en el cual la política es que en el Plan de Beneficios de Atenciones Individuales, como es el Plan Obligatorio de Salud -POS, no hay programas sino que el mismo está estructurado por tecnologías médicas, particularmente referidas a actividades, procedimientos e intervenciones y medicamentos para cualquier enfermedad o problema de salud, pues en principio, en el Sistema no hay preexistencias ni patologías excluidas.

Si bien, en el régimen subsidiado existen limitaciones para algunos servicios de salud como las atenciones de mediana y alta complejidad, las normas vigentes en el Sistema prevén que los mismos no cubiertos en el POS-S y particularmente para el caso de la población pobre en lo no cubierta con subsidios a la demanda deben ser provistos o garantizados por la red pública, financiados con recursos de subsidio de la oferta.

En lo que hace al síndrome convulsivo de la Anemia Drepanocítica, hay regulación y pautas suficientes para una adecuada atención en salud de estos pacientes, pues existen guías y disposiciones específicas al ser considerado un problema de interés en salud pública, contemplando en el literal h) del artículo 10 de la Resolución 412 de 2000.

De otra parte y como lo ha manifestado este Organismo, la legislación por enfermedades es totalmente inconveniente dado que la dinámica epidemiológica y la evolución o avance permanente de la tecnología médica y de la ciencia, obligan a la permanente utilización de manera ágil, mediante actos administrativos o documentos técnicos.

Al respecto, el Sistema ha creado una institucionalidad a través de la cual se adecuan los planes de beneficios a las necesidades de la población, en todos sus niveles y grupos poblacionales, dentro de las protecciones especiales que incorpora el ordenamiento constitucional. Es así como el Legislativo dio lugar a la creación de la Comisión de Regulación en Salud –CRES- como lo prevé el artículo 3º de la Ley 1122 de 2007, organismo de carácter técnico.

Las funciones que le fueron atribuidas a la citada Comisión, están contenidas en el artículo 7º Ibídem, encontrando entre otras, las siguientes:

"1. Definir y modificar los Planes Obligatorios de Salud (POS) que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) garantizarán según las normas de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

2. Definir y revisar, como mínimo una vez al año, el listado de medicamentos esenciales y genéricos que harán parte de los Planes de Beneficios.

3. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación de cada Régimen, de acuerdo con la presente ley. Si a 31 de diciembre de cada año la Comisión no ha aprobado un incremento en el valor de la UPC, dicho valor se incrementará automáticamente en la inflación causada.

(...)":

Debe recordarse que la definición del Plan Obligatorio de Salud, está prevista en el artículo 162 de la Ley 100 de 1993, en los siguientes términos:

"(...) la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan".

Como se observa, a la CRES le son asignadas la definición de los extremos de los temas básicos de la regulación, tal y como acontece con otras Comisiones de Regulación. De esta manera, no resulta adecuado parcelar la atención de ciertas enfermedades y generar tratamientos preferenciales a unas patologías frente a otras o a unos sectores sobre otros que si bien podrían tener una justificación en el momento de expedir la reglamentación en esta materia, todo enfermo o grupo etario reclamaría por la suya aferrándose a su especialidad, naturaleza y padecimientos, entre otras razones. Por esta vía, el Sistema General de Seguridad Social en Salud dejaría de tener tal carácter y a fuerza de esta clase de iniciativas, proliferarían ejes de subsistemas, con financiación específica y esquemas de atención especiales. Por otra parte, no se puede olvidar que la acepción Sistema hace relación al "*Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí".* Cuando se adoptan tratamientos preferenciales, es claro que el Sistema no funciona como tal pues pierde la interrelación de las partes que lo componen. Esto no significa que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud - CNSSS no haya tenido en cuenta la población en debilidad manifiesta y especialmente a los niños, ni que la Comisión de Regulación en Salud – CRES no deba contemplar estas variables que constituyen el sustrato de la política social, tal y como surge, de una manera imperativa en la Sentencia T-760 de 2008 emanada de la Corte Constitucional.

Determinar grupos poblacionales con protección especial afecta las bases mismas del Sistema, previstas en el artículo 48 de la Constitución Política, a saber, eficiencia, universalidad y solidaridad.

Por otra parte, el eventual desconocimiento de las atribuciones que el propio legislador ha creado con el fin de regular el SGSSS, produce un vacío de competencia y una consecuente pérdida de eficiencia y eficacia de los organismos creados especialmente con una finalidad.

El razonamiento anterior, es corroborado, en esencia, en cada uno de los apartes de la Sentencia T-760 de 2008, en la misma, la Corte Constitucional impartió una serie de instrucciones, entre otras, tanto al Ministerio de la Protección Social como a la Comisión de Regulación en Salud – CRES (las cuales deberán ser realizadas en la actualidad por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS, hasta tanto la CRES no entre en funcionamiento).

En efecto, dentro de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, se encuentran, por ejemplo, la necesidad de que se revisen los contenidos del POS, se hagan las correspondientes actualizaciones de los planes de beneficios, se unifiquen los planes de beneficios para los niños y niñas del régimen contributivo y el subsidiado y se avance hacia la unificación para el resto de la población teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera, estableciendo para ello una serie de fechas límites al cabo de las cuales las diferentes entidades deberán remitir los correspondientes informes. De igual manera, señaló la Corte que el Gobierno Nacional debe dar cumplimiento a las metas de aseguramiento universal previstas en la Ley 1122 de 2007.

Así las cosas, la Corte Constitucional mantiene en cabeza de la CRES y mientras esta se integra, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, la competencia técnica de definir los contenidos del POS en armonización con las necesidades epidemiológicas de la población y la disponibilidad de recursos del Sistema. Por lo tanto, dadas las órdenes impartidas es necesario adelantar los estudios que permiten lograr los objetivos que, de acuerdo con la corporación, deben alcanzarse a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior, es que se estima conveniente que el legislativo tenga en cuenta estas consideraciones al momento de estudiar y dar trámite al presente proyecto de ley en materia de salud o que están indirectamente asociados a esta, pues dados los lineamientos de la Corte contenidos en la Sentencia T-760 del 31 de julio de 2008, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, es la CRES o en su defecto el CNSSS, tal como se señaló anteriormente, la competente para definir y realizar las acciones de estas coberturas, visualizando el panorama general del Sistema, de acuerdo con lo cual no resulta conveniente ni parece factible tomar las decisiones que señala la sentencia, si se establece distorsiones en este proceso de definición. Es precisamente lo que señala la Corte Constitucional en la mencionada sentencia de tutela en los siguientes términos:

"(...)

Las órdenes que se impartirán se enmarcan dentro del sistema concebido por la Constitución y desarrollado por la Ley 100 de 1993 y normas posteriores, puesto que excedería la competencia de la Corte ordenar el diseño de un sistema distinto, puesto que dicha decisión compete al legislador. Las órdenes se impartirán a los órganos legalmente competentes para adoptar las determinaciones que podrían superar las fallas de la regulación que se han traducido en una desprotección del derecho a la salud evidente en las acciones de tutela que se han presentado cada vez con mayor frecuencia desde hace varios años, como se analizará posteriormente (ver Capítulo 6).

Obviamente, es una determinación que todos los órganos del Estado deben acatar y ello se traduce, en el caso del legislativo, en apoyar el proceso técnico que debe ser realizado con unos objetivos y unas fechas límite.

(...)"

En punto a la salud pública, es importante señalar que el artículo 165 de la Ley 100 de 1993 establecía:

"Artículo 165. Atención Básica. El Ministerio de Salud definirá un plan de atención básica que complemente las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud de esta ley y las acciones de saneamiento ambiental. Este plan estará constituido por aquellas que son dirigidas a los individuos pero tienen altas externalidades, tales como la información pública, la educación y fomento de la salud, el control de consumo de tabaco, alcohol y sustancias psicoactivas, la complementación nutricional y planificación familiar, la desparacitación escolar, el control de vectores y las campañas nacionales de prevención, detección precoz y control de enfermedades transmisibles como el sida, la tuberculosis y la lepra, y de enfermedades tropicales como la malaria.

La prestación del plan de atención básica será gratuita y obligatoria. La financiación de este plan será garantizada por recursos fiscales del Gobierno Nacional complementada con recursos de los entes territoriales".

A su turno, los artículos 32 y 33 de la Ley 1122 de 2007 disponen:

"*Artículo 32. De la salud pública. La salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad.*

Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública. El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

(...)".

Aunque en el artículo 46 de la Ley 1122 de 2007 no se indica expresamente que el artículo 165 de la Ley 100 de 1993 quedó sin vigencia, se debe acudir al esquema general de derogatorias, en virtud del cual la norma de reemplazo se inscribe dentro del fenómeno de derogatoria tácita tal y como se colige en el Código Civil del siguiente texto:

Artículo 71. <Clases de Derogación>. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva Ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva Ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la Ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial (Se resalta).

Bajo los actuales lineamientos, corresponde al Gobierno Nacional definir el Plan Nacional de Salud Pública de manera cuatrienal el cual deberá tener una serie de contenidos. Como estrategia, el mecanismo diseñado en la Ley 1122 de 2007 resulta dinámico y flexible conforme a la evolución de las prioridades de atención de la población y contempla la participación de las comunidades. En el mismo se destacan los objetivos y prioridades para atender a la población. Esto dista del Plan de Atención Básica concebido en la Ley 100 de 1993 (tanto en su definición como componentes y competencias) lo cual nos conduce a plantear que el artículo 165 ha sido derogado.

Cabe añadir que, conforme al Decreto 3039 de 2007 y teniendo en cuenta la Ley 1122 del mismo año, se adopta el Plan Nacional de Salud Pública en el que se describe, para todos los grupos poblacionales, las líneas de política (Capítulo III), las estrategias para su cumplimiento, la situación de salud (Capítulo IV), las responsabilidades de los actores del sector salud (Capítulo VI), la financiación de las actividades (Capítulo VII). En esta perspectiva, el plan es una integralidad y responde a los criterios básicos y fundamentos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, no resulta técnico ni conveniente incluir una u otra patología pues ello desvirtúa la naturaleza del esquema de atención previsto y, especialmente, su carácter de Sistema.

Adicionalmente, este Ministerio, a través de la Resolución 425 de 2008, definió la metodología para la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Salud Territorial y las acciones que integran el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas a cargo de las entidades territoriales.

Cabe señalar que la ya citada Sentencia T-760 de 2008, y en cuanto al tema planteado, precisó:

"(...)

Lo anterior muestra. Al margen de las posibles deficiencias en prevención que puedan presentar en el país, que se está avanzando en mejorar la protección de la salud desde el ámbito de la prevención y por organizar los esfuerzos de cada uno de los actores dentro del Sistema. El Plan Nacional de Salud Pública, en efecto, fija metas medibles, con responsables claros y con plazos para que sean cumplidas, con base en estudios sobre el perfil epidemiológico del país. Por otra parte, se resalta que todos los esfuerzos deben ir acompañados de medidas adecuadas de control del cumplimiento de las metas y de difusión de los resultados obtenidos, para lo cual el Ministerio de la Protección Social cuenta ya con un sistema de vigilancia, el Sistema de Vigilancia de la Salud Pública –Sivigila- reglamentado por el Decreto 3518 de 2006.

Constatando entonces que existen actualmente medidas nuevas para afrontar los problemas de salud pública del país, y que están operando hace apenas pocos meses, la Corte, aún cuando reconoce su importancia, no adoptará medidas en relación con esta materia".

En síntesis, el proyecto presentado no tiene en cuenta la evolución normativa del tema y la forma en que se está desarrollando la política de salud pública de acuerdo con las competencias previstas.

De otra parte y como resultado de lo anterior, el proyecto altera las atribuciones existentes en las Leyes 715 de 2001 y 1122 de 2007, al determinar que corresponde a la Nación la definición y prestación de servicios para la atención de la Anemia Drepanocítica, tal y como se advierte en los artículos 2° y 3° de la iniciativa.

En estos términos, se dejan consignadas las observaciones en torno al proyecto de la referencia. Se advierte que la iniciativa es inconveniente y fragmenta el Plan Nacional de Salud Pública que está en ejecución, al igual que los planes de beneficios. Así mismo, desconoce abiertamente las modificaciones contenidas en la Ley 1122 de 2007.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt,
Ministerio de la Protección Social.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de marzo del año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor (Diego Palacio Betancourt), en nueve (09) folios, frente, **al Proyecto de ley número 125 de 2008 Senado**, por la cual se crea el programa integral para la atención de la anemia Drepanocítica y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY 170 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 25 de febrero de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones*.

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria de la referencia, está pendiente de rendir ponencia para segundo debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la óptica del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto definitivo aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, consignado en el Acta número 28 del 10 de diciembre de 2008.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, el cual tiene por objeto establecer un Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, en particular, respecto a los niños y la identidad cultural sobre modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias; crear el Ministerio de Familia; asegurar los derechos de la mujer desde la perspectiva de la equidad de género; percibir a la familia como una unidad, con el fin de evitar la dispersión normativa existente al considerarse sólo en relación con sus miembros; entre otros aspectos; se considera que la iniciativa se adecua a lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política, que hace referencia al título de la ley.

No obstante, la misma debe ser de origen gubernamental conforme a lo previsto en el artículo 154 de la Norma Superior, que estipula que leyes sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, entre otros casos, las que se refieran a los numerales 7 y 11 del artículo 150 Constitucional, que preceptúan:

"7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, ..."

"11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración."

Sobre el particular la Corte Constitucional en Sentencia C- 947 de 1999, señaló lo siguiente:

*"...una disposición o conjunto de disposiciones legales mediante las cuales se **crea**, suprime, modifica o transforma una entidad del orden nacional, que incida en la estructura de la administración nacional, **no***

hace parte de aquellas que pueden ser objeto de proyecto presentado en el seno de las cámaras por miembros del Congreso. *En estos casos se está ante la excepción a la regla general de la libre iniciativa, y, por mandato constitucional expreso****, tales iniciativas únicamente pueden provenir del Ejecutivo****, esto es, tan sólo el ministro o ministros cuyas carteras guarden relación con los correspondientes temas pueden acudir ante el Congreso para presentar el proyecto en cuestión y su exposición de motivos". (negrilla fuera de texto).*

En virtud de lo anteriormente expuesto, se concluye que la iniciativa parlamentaria en comento, sería inconstitucional en la medida en que pretende estructurar la administración nacional, al crear el Ministerio de Familia, fijando gastos.

Igualmente, la mencionada iniciativa parlamentaria debe contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como se infiere de los artículos 150 numeral 11 y 351 de la Constitución Política y 7º de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, corresponderá hacerse explícito y ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, para lo cual "*... deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo";* lo anterior, por cuanto en los artículos 8°, 9°, 10, 11, 12, 15, relacionados con la creación del Ministerio de la Familia, funciones, estructura orgánica, patrimonio y rentas del mismo, carácter social del gasto público familiar, supresión y fusión de entidades y organismos vinculados con la protección, defensa y bienestar de la familia, entre otros, conllevan gasto público.

Así mismo, se observa que la previsión del artículo 14, que adiciona un numeral al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, *por la cual se expide la Ley General de Educación"*, podría resultar contrario al principio de unidad de materia legislativa, toda vez, que modificaría el numeral 4 existente, de "*Educación ética y en valores humanos,* reemplazándolo por el *"4°. Educación en primogenitura responsable",* contemplado en la iniciativa parlamentaria, variando en consecuencia las áreas obligatorias y fundamentales a ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional para el logro de los objetivos de la educación básica.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia C-309 de 2002 del 30 de abril de 2002, expediente D-3754, Actor: Uriel Alberto Amaya Olaya, Magistrado Ponente: doctor Jaime Córdoba Triviño, entre otros aspectos, ha manifestado sobre la unidad de materia:

"(...)

En el marco constitucional señalado, el principio de unidad de materia constituye precisamente una de las limitaciones fijadas por la Constitución a la cláusula general de competencia legislativa que le asiste al Congreso de la República.

El principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" En la Sentencia C-657 de 2000 la Corte presentó la siguiente consideración en relación con el principio de unidad de materia: "Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta ***previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa****". (resalta este Ministerio).*

La Constitución fija entonces dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, "pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla" Corte Constitucional. Sentencia C-390 de 1996.

*De esta manera, el Congreso vulnerará el principio constitucional sobre unidad de materia "****cuando incluye cánones específicos que, o bien encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado****" Ibídem. (resalta este Ministerio).*

De otra parte, esta Corporación ha hecho referencia a las dimensiones que adquiere el principio constitucional de unidad de materia. Ellas son: 1ª) el control que ejercen los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes al permitírseles rechazar las iniciativas que incumplan este principio (C.P., art. 158); 2ª) la garantía de una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley, pues con ello se evita la aprobación o introducción de normas sorpresivas, inopinadas o de manera subrepticia. Al respecto, en la Sentencia C-657 de 2000 se señaló que "la razón de su exigencia constitucional, la Corte ha tenido oportunidad de precisar que, por su intermedio, se busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley ***guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa*** *legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logra* ***impedir las incongruencias temáticas*** *que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes". En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-523 de 1995, C-087 de 2001 y C-714 de 2001, ... A manera de corolario, en la Sentencia C-995 de 2001 se afirmó lo siguiente en relación con estas condiciones que impone el principio de unidad de materia: "La ley es un canal de expresión democrática pues recoge las iniciativas que existen para la regulación de ámbitos de las relaciones sociales, las somete a una deliberación pública y transparente, capta los aportes de una sociedad civil comprometida con su propio destino y permite la legitimación del poder político tanto por la concurrencia ciudadana a los procedimientos de producción del derecho como por su vinculación a la determinación de sus contenidos". (resalta este Ministerio).*

II. Análisis de Conveniencia

En la exposición de motivos, se describe ampliamente la problemática del abandono, embarazos no deseados, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, entre otros aspectos, que fundamentan el Proyecto de ley 170 de 2008 Senado. El examen de estos problemas se presenta en el marco de un contexto social que conlleva dificultades en la convivencia familiar y social, exacerbadas por el conflicto armado que vive el país. Sin embargo, debe evaluarse si es dable atribuir la persistencia de dichas dificultades a la no existencia de un Ministerio de la Familia y si con su creación, se contribuye a la solución de los mismos o, si el Gobierno Nacional estima conveniente su existencia como respuesta a esta compleja problemática.

Igualmente es importante anotar que las reformas institucionales no son la única alternativa ni son suficientes para catalizar o dar la mejor respuesta a las necesidades de regulación y fomento del bienestar de los conciudadanos. Existen vías más expeditas asociadas al uso adecuado de los recursos físicos, técnicos, humanos, financieros y de gestión. En 1968, con la descentralización por servicios se quiso apuntar a las necesidades de la familia como célula de la sociedad, organizando entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y financiera, dentro de las cuales, actualmente funciona el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

Tal reorganización del Estado se realizó buscando agilidad en los trámites y procedimientos, bajo esquemas de operación cercanos a los conciudadanos que no se tenían con entidades centralizadas, concebidas para definir y formular políticas más no se crearon para ejecutarlas.

En medio de las dificultades que han caracterizado la acción de la Administración Pública en el país, como la privatización auspiciada por algunos sectores, hay entidades que han soportado los embates de haber tenido gestiones poco eficientes y han demostrado ser eficaces, entre ellas el SENA y el ICBF, en el cumplimiento de sus fines. Por ello, es procedente determinar juiciosamente si el incremento de la problemática social y en particular de la familia, puede atribuirse como responsabilidad por resultados al ICBF o, si por el contrario, obedece a causas externas surgidas en su contorno presionando mayores y mejores respuestas, caso en el cual, sería procedente una reorganización o fortalecimiento de esta Institución tan apreciada por el país, más no la consideración de elevarla a la categoría de Ministerio, pues el efecto(s) esperado(s) posiblemente no sería(n) la superación de las causas que afectan la convivencia y desarrollo integral de los miembros de las familias o de los hogares.

Recuperar los valores perdidos es un proceso que no se resuelve con la creación de un ministerio, cuya gobernabilidad sobre los factores determinantes de la convivencia sería mínima. ¿Cómo intervendría en los medios de comunicación que publicitan patrones culturales centrados en el individualismo, la egolatría y el tener, en lugar del ser?, ¿En el proceso educativo, fundamental en la transmisión de principios y valores éticos y morales?, ¿En el juego económico signado por referentes como el rápido enriquecimiento cuyo ejemplo proviene de comportamientos de figuras nacionales e internacionales a las que se insta a emular por sus logros aunque hayan sido a costa del trabajo de otros o sirviéndose de la oportunidad de recibir encargos públicos y abusando de ellos?, ¿Qué haría un Ministerio en estas circunstancias, para sólo citar escasos ejemplos?

La familia es una entidad dinámica y como tal, no Existe sino a través de los miembros que la conforman. Los derechos consagrados en el artículo 4° y siguientes de la Constitución Política, no pueden volverse hechos sino cuando se aplican a las personas.

La razón de la existencia de la familia no puede abordarse únicamente como la respuesta a la necesidad de reproducción biológica de las sociedades, esto es, la incorporación de nuevos miembros en el tejido de las relaciones sociales. Si se considera que la familia debe reproducirse biológicamente, esta conceptualización de la institución que se aborda en la presente iniciativa no serviría para calificar como "familias" a aquellos grupos donde la persona o su consorte o ambos, están incapacitados de reproducirse biológicamente, circunstancia que en nuestra cultura está superada.

En estos casos, la función reproductiva se traslada a otros mecanismos socialmente aceptables, como la adopción. La incorporación de nuevos miembros a la familia garantiza su trascendencia en el tiempo, pero no explica el por qué existen las familias. Por otra parte, la reproducción no es la única potestad de las familias. Estas sirven como el marco donde se realiza la primera socialización de los nuevos individuos de una sociedad, por medio de lo que se denomina educación de los infantes, la cual se adquiere de acuerdo con el código cultural de cada sociedad.

Por otra parte, la mera consanguinidad no garantiza el establecimiento automático de los lazos solidarios con los que se suele caracterizar a las familias. Si los lazos familiares fueran equivalentes a los lazos consanguíneos, un niño adoptado nunca podría establecer una relación cordial con sus padres adoptivos, puesto que sus "instintos familiares" le llevarían a rechazarlos y a buscar la protección de los padres biológicos. Los lazos familiares, por tanto, son resultado de un proceso de interacción entre una persona y su familia, lo que quiera que cada sociedad haya definido por familia: familia nuclear o extensa; familia monoparental o adoptiva, etc.

En este proceso se mezclan cuestiones de orden psicológico y social, del que deriva una identificación más o menos fuerte con el primer núcleo de socialización de la persona. De allí que, como ocurre en otros dominios del parentesco, sea necesario hacer énfasis en el hecho de que la existencia de la familia no es un fenómeno puramente biológico: es también y sobre todo, una construcción cultural, en la medida en que cada sociedad define de acuerdo con sus necesidades y su visión del mundo lo que constituye una "familia"[1].

La política social ha hecho énfasis los últimos años, en la focalización de los programas a partir del grupo familiar. Sin embargo, en la práctica ha habido dificultad por las diferentes concepciones de familia que se manejan y porque los lazos de consanguinidad no definen el grupo familiar, en particular en las condiciones de las familias más pobres.

Así las cosas, para el Sisbén que es la principal herramienta de focalización de los programas sociales, se utiliza el concepto de hogar, como aquellos que se sientan en la misma mesa o cohabitan en una misma vivienda. Esta concepción ha resultado más incluyente que hablar de familia unida por vínculos.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones de carácter general, es necesario formular las siguientes observaciones al contenido del articulado:

Título I. De los principios rectores y definiciones

Los principios se encuentran acordes con lo establecido en la Constitución Política. No obstante, se mencionan "definiciones" que no se incluyen en su texto.

Los tratados internacionales citados son aquellos que tienen vigencia, los cuales son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, por disposición del artículo 93 de la Constitución Política.

Título II. Del Sistema Unico Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia (SUNPEBIF).

Existe un Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el cual confluyen todas las entidades y actores sociales que tienen que ver con la protección de la familia, de los niños, niñas y adolescentes, cuya dirección está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

De otra parte, el artículo 1° de la Ley 789 de 2002 creó el Sistema de Protección Social del cual hace parte el SNBF y es liderado por el Ministerio de la Protección Social. El Gobierno Nacional lleva trabajando un tiempo considerable en el proceso de implementación de este Sistema. A nivel territorial, los Consejos de Política Social son los encargados de contar con la representatividad de todos los sectores sociales y de analizar territorialmente los problemas y concertar alternativas de solución viables.

Así mismo, no es pertinente la creación de otro tipo de Consejos o Comités para el desarrollo de la política social.

Título III. Del Ministerio de la Familia

En cuanto a la creación de una entidad encargada, en la propuesta Ministerio de la Familia, se considera duplicación de esfuerzos dada la existencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF como entidad creada para los mismo fines y con los medios necesarios: recursos propios provenientes de los impuestos parafiscales, recursos del presupuesto nacional y un recurso humano de servidores públicos significativo en cantidad y cualificación.

Las funciones indicadas para el mencionado Ministerio en el artículo 9°, son similares a las que desarrolla el ICBF.

Título IV. Del Patrimonio de Rentas del Ministerio de Familia

En cuanto a los recursos (artículo undécimo), la propuesta parece ir dirigida a convertir al ICBF en un Ministerio de la Familia; sin haberse realizado un estudio de costo-efectividad para que el país invierta en hacer una modificación de este tipo, ni contemplado los beneficios que tendrían los resultados en cuanto a los niños, niñas y adolescentes y al bienestar de la familia en general.

Los recursos de ICBF son considerados Gasto Público Social.

Título V. De las disposiciones generales

La figura de entidad adscrita o vinculada (artículo 16), no le resta autonomía técnica a las instituciones; lo que determina, el mayor o menor grado de tutela administrativa a cargo del respectivo Ministerio, la

[1] WIKIPEDIA.ORG/WIKI/FAMILIA

cual procede con el fin de preservar la línea de política pública adoptada por el Gobierno Nacional. Incorporar el ICBF al propuesto Ministerio de la Familia o dejarlo adscrito al Ministerio de la Protección Social no tendría mejores efectos frente al propósito planteado.

En los términos anteriores, se concluye el concepto institucional sobre el proyecto de ley de la referencia en lo que al Sector de la Protección Social concierne, y sugerimos respetuosamente se estudie la viabilidad de su archivo.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt

Ministro de la Protección Social.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de marzo año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor (Diego Palacio Betancourt), en ocho (8) folios, frente, **al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado:** por medio de la cual se establece el sistema nacional de protección, emprendimiento, formación integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Ricardo Arias Mora.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY 186 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se adiciona el parágrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 13 de febrero de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: **Proyecto de ley número 186 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se adiciona el parágrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993*.

Señor Secretario:

En la Comisión Séptima del Senado de la República cursa la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de rendir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 760 del 31 de octubre de 2008.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es adicionar un parágrafo al artículo 159 "*Garantías de los afiliados"* de la Ley 100 de 1993, a fin de impedir que las entidades prestadoras de servicios de salud continúen abusando del derecho de los usuarios a dicha prestación argumentando que por motivo de cambio de empleador, traslado de EPS o cambio de categoría independiente o dependiente, al usuario se le interrumpa en los primeros 40 días todos los servicios excepto el de urgencias, a los cuales tienen derecho o en la mayoría de los casos, a que el usuario cancele el servicio de salud directamente a las entidades prestadoras, consideramos que la iniciativa legislativa se adecua al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-266 del 22 de junio de 1995, proceso número D – 720, sustanciado por el Magistrado Hernando Herrera Vergara, indicó entre otros aspectos que:

"En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley".

Comoquiera que la competencia general de los proyectos de ley corresponde por regla general al Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que el presente proyecto de ley pretende adicionar un parágrafo al artículo 159 de la Ley de Seguridad Social Integral en Colombia, puede ser de iniciativa legislativa por cuanto esta materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo atinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-233 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, en la que expresó:

"(...)

La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional. (...) Al respecto puede verse la Sentencia C-443/97 MP: Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la Sentencia C-648/97 se afirmó que "A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia deber ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte" se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexequible la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley (...)".

Analizado el proyecto de ley a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia, título de la ley, comoquiera que este último está referido a adicionar el artículo 159 de la Ley 100 de 1993 con un parágrafo.

De otra parte, la disposición proyectada al tenor de lo contemplado por la Corte Constitucional, constituiría un retroceso frente a lo establecido en el literal h) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, que recoge jurisprudencia sobre el particular, en cuanto a la continuidad en la afiliación al Sistema cuando sólo existe un traslado al interior de uno de los regímenes y también, cuando se produce entre ellos.

Al respecto, la citada Corte mediante Sentencia C-112 de 2008, Expedientes D -1806 y D – 1807 acumulados, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, expresó lo siguiente:

"(...)

El inciso acusado, alude a los períodos mínimos de cotización mas no a las preexistencias, razón por la cual la Corte únicamente se referirá a aquellos. En la citada disposición, como ya se dijo, se establece que el acceso a la prestación de algunos servicios de salud de "alto costo" para quienes se afilien al sistema, "podrá" estar sujeto a períodos mínimos de cotización, que en ningún caso pueden exceder 100 semanas de afiliación al sistema, de las cuales 26 tienen que haberse cancelado en el último año. Para períodos menores de cotización, el acceso a dichos servicios requerirá un pago por parte del usuario, que se establecerá de acuerdo con su capacidad socioeconómica.

Quiere ello significar que en el Plan Obligatorio de Salud del régimen contributivo, las entidades encargadas de prestar este servicio pueden condicionar la atención de enfermedades calificadas de "alto costo", al cumplimiento previo por parte del usuario de un número determinado de semanas de cotización al sistema, que no puede exceder

de 100. En los casos en que se exijan períodos menores de cotización, la atención deberá ser cancelada por el usuario de acuerdo con su capacidad económica y según las tarifas que fije la ley.

*Una lectura rápida de la disposición demandada podría conducir a sostener que infringe los derechos a la salud y a la vida de los afiliados al Plan Obligatorio de Salud, puesto que estos no recibirían atención médica en caso de que presentaran enfermedades cuyo tratamiento fuera catalogado como de "**alto costo**" por no cumplir con los requisitos que allí se exigen, aun en situaciones de urgencia y gravedad. Sin embargo, al hacer un estudio sistemático de las normas que regulan el Sistema de Seguridad Social, contenido en la ley 100 de 1993, advierte la Corte que tales carencias no se dan, como se verá en seguida.*

En primer término, hay que recordar que en el sistema de seguridad social "la persona se afilia al sistema, no a una de las entidades integrantes del mismo y, por tanto, en los casos extraordinarios en que lo autoriza ese estatuto, haya de tenerse (en cuenta) la antigüedad o el número de semanas cotizadas para tener derecho a determinada prestación, debe contarse el tiempo de vinculación al sistema y no el de cotización a la empresa de salud específicamente considerada". Igualmente, conviene insistir en que "... no pueden ser las entidades prestadoras del servicio de salud -las E.P.S.- las que decidan unilateralmente o mediante la imposición de cláusulas contractuales ajenas a la normatividad cuáles son las enfermedades de alto costo, ni tampoco las que establezcan los niveles mínimos de cotización requeridos para cada una de ellas", sino el Gobierno Nacional mediante la expedición de decretos reglamentarios. (subraya este Ministerio).

(...)"

II. Análisis de Conveniencia

La disposición que se proyecta, relativa a la no suspensión del servicio de salud por traslado de EPS o cambio de empleador o de categoría de independiente a dependiente, no llena un vacío dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS; en efecto, tanto las Leyes 100 de 1993 y 1122 de 2007, son claras en advertir que la afiliación no es a una Entidad Promotora de Salud – EPS o a una Institución Prestadora de Servicios de Salud- IPS, sino que la misma es al Sistema; toda vez que el Sistema es único, circunstancia que se encuentra prevista en el literal h) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, el cual señala:

"(...) A los afiliados se les contabilizará el tiempo de afiliación en el Régimen Subsidiado o en cualquier EPS del Régimen Contributivo, para efectos de los cálculos de los períodos de carencia".

Así mismo, dentro de las características básicas del Sistema aparece la indicada en el literal b) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, el cual estipula:

"b) Todos los habitantes de Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales."

Para corroborar lo anterior, es evidente que un Sistema que contempla para sí el *"principio de libre escogencia"*, previsto en el numeral 4 del artículo 153 de la citada Ley 100 de 1993, no podría generar sanciones de esa índole (suspensión de ninguna de las garantías de los afiliados al SGSSS).

De otra parte, el artículo 152 Ibídem establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, igualmente el artículo 1° define el Sistema de Seguridad Social Integral, así:

"Artículo 1o. Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

El Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro".

Como surge del inciso segundo trascrito, la acepción "*Sistema*" tiene que ver con el conjunto de regla o principios sobre una materia enlazados entre sí[1]. Es decir, si aceptamos que la Seguridad Social es un Sistema, es preciso admitir, que existen unos principios y objetivos básicos que le otorgan ese carácter y que se constituyen en un fundamento esencial para su interpretación o exégesis. Igualmente, que la afiliación es al Sistema y no a alguno de sus componentes o actores como se señaló anteriormente.

En consecuencia, una norma en tal sentido podría conducir a una confusión pues generaría duda respecto a lo ocurrido antes de su expedición, como si con antelación a la misma, no fuera claro. Es más, esto ha dado lugar a múltiples censuras por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por ello, en este punto es importante diferenciar la ejecutabilidad de una proposición jurídica de su existencia. Esa distancia entre la norma y su cumplimiento permite recordar ese aforismo, según el cual la ley *"se obedece pero no se cumple"*, a la espera de una decisión ulterior que permita su aplicación[2]. Este ha constituido, sin duda, uno de los dramas a los que se enfrenta el derecho, pues aparentemente, le hace falta una norma para que se haga efectiva su "respetabilidad"[3] lo que introduce un falso paliativo al inveterado incumplimiento de la misma a la cual se suman expresiones de intensidad que cualifiquen el cumplimiento como "real", "efectivo", "inmediato". El Estado social de derecho, en términos de uno de sus más caracterizados intérpretes, persigue precisamente sobrepasar la fuerza simbólica de las normas para lograr su efectividad aquí y ahora (en el caso de los derechos fundamentales)[4]. Por ello, si existe la normatividad adecuada, no es del caso su reiteración, sino más bien su cumplimento.

En estos términos, se dejan consignadas las observaciones en torno al Proyecto de ley 186 de 2008 Senado, considerando que el mismo resulta inconveniente, toda vez que por reiteración puede llevar a confusión y además, por cuanto dicha previsión no tiene el alcance previsto para el efecto en la Ley 1122 de 2007.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt

Ministro de la Protección Social.

C.C. Senadores Miltón A. Rodríguez – Jairo de Jesús Tapias – ponentes

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de febrero año dos mil nueve (2009).- En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República, el concepto Jurídico, del Ministerio de la Protección Social, suscrito por el doctor, *Diego Palacio Betancourt*, en cinco (5) folios, frente, al **Proyecto de ley número 186 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se adiciona el parágrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993"* Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Camilo Sánchez Ortega.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

---

1 www.rae.es

2 Los derechos humanos en Colombia, consolidación institucional de libertades individuales y derechos sociales, Jorge Orlando Melo González, en Revista Credencial Historia, (Bogotá – Colombia). Edición 156, diciembre de 2002).

3 El Desafío Cínico seguido del Derecho Civilizador, Oscar Reyes M. Ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216

4 Corte Constitucional, Sent. T-406 del 5 de junio de 1992, M.P. Ciro Angarita Varón.

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY 322 DE 2008 SENADO 096 DE 2007 CAMARA

por medio del cual (sic) se reforma parcialmente la Ley 361 de 1997, se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 25 de febrero de 2009

Doctor

EMILO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: **Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado – 096 de 2007 Cámara**, *por medio del cual (sic) se reforma parcialmente la Ley 361 de 1997, se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones*.

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria de la referencia, está pendiente de rendir ponencia para segundo debate, en consecuencia consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la óptica del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto definitivo aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado de la República, consignado en el Acta número 27 del 9 de diciembre de 2008.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es reconocer un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad; consideramos que la iniciativa legislativa se ajusta al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-266/95 del 22 de junio, Proceso número D-720, Magistrado Sustanciador Hernando Herrera Vergara, indicó entre otros aspectos que:

"En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley."

Comoquiera que la competencia general de los proyectos de ley corresponde por regla general al Congreso de la República, en los términos previstos en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que el presente proyecto de ley hace referencia a los beneficios para las personas con discapacidad a fin de que se les reconozca un espacio en espectáculos públicos tales como cines, teatros, estadios, etc., puede ser de iniciativa legislativa por cuanto esta materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo atinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-120 de 2006, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, en la que expresó:

"(...)

En primer lugar se analizará el principio de unidad de materia dentro del proceso legislativo. En tal sentido, la Corte Constitucional no ha adoptado un control rígido en el tema de la unidad de materia en el control de constitucionalidad de las leyes, en tanto un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso. En este entendido se realizará el presente análisis. "(...) ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable[1] *"(C-1025 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).*

1.1. La jurisprudencia ha mencionado que se requiere determinar el núcleo temático de ley para poder establecer la vulneración o no del principio de unidad de materia. "en este sentido resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte" (C-501 de 2001).

Seguido la Sentencia analiza: "(...) además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a este le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el legislador ha rebasado su competencia".

La Corte ha explicado las razones por las cuales, la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo. En sentencia C-531 de 1995, esta Corporación expresó: "(...) la ley es pues formalmente inatacable, sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexequibles por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular de todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, eso es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución[2] *".*

Analizado el proyecto de ley a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia, título de la ley, comoquiera que este último está referido a reformar parcialmente la Ley 361 de 1997, en lo atinente a reconocer un espacio en los espectáculos públicos para personas discapacitadas.

Es importante señalar que la Constitución Política contempla una previsión especial para las personas con discapacidad en el artículo 47, al indicar lo siguiente:

"Artículo 47. *El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e* ***integración social*** *para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran". (resalta este Ministerio)*.

Sobre el particular, se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia T-288 de 1995 del 5 de julio, Expediente T-63500, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, señalando en relación con las personas discapacitadas, lo siguiente:

---

1 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño reiterada en C-1025 de 2001. (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (párrafo 3°, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales). Esta Jurisprudencia ya había sido reiterada en Sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley). (notas de la Sentencia C-1025 de 2001).

2 Sentencia C-531 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

"(...)

Consciente de esta situación, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1975 la Declaración de los Derechos de los Impedidos. Este instrumento busca que los discapacitados reciban un trato igualitario y tengan servicios que les aseguren el máximo desarrollo de sus aptitudes y les faciliten su integración social. En relación con su derecho a participar plenamente en la vida social, la mencionada Declaración dispone:

"Artículo 8°. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social".

"Artículo 9°. El impedido tiene derecho a ... participar en todas las actividades sociales, creadoras o recreativas. ...

"Artículo 10. El impedido debe ser protegido contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante".

11. No es ajeno a la Corte que el proceso de diseño y reconstrucción de la infraestructura física de las ciudades con miras al cubrimiento de las necesidades de las personas con limitaciones físicas y mentales, amerita cuantiosas inversiones, que deberán efectuarse gradualmente. No obstante, mientras la planeación y la ejecución de proyectos arquitectónicos de dimensión "humana" se convierte en realidad, las autoridades públicas deben contribuir a la eliminación de las barreras jurídicas y culturales que refuerzan la discriminación en contra de los discapacitados. En efecto, corrientemente, so pretexto de la aplicación de reglamentaciones genéricas se discrimina ***por omisión*** *a las personas discapacitadas. Adicionalmente, la existencia de prejuicios, actitudes de vergüenza, de temor supersticioso, de incomodidad o de intolerancia, impide en la práctica la integración y participación plena de los discapacitados en todos los ámbitos de la vida social. Frente a esta realidad social, el Estado está en la obligación de intervenir mediante la adopción de medidas en favor de los grupos segregados o discriminados, por expreso mandato constitucional (CP artículo 13).*

La protección estatal de las personas limitadas física o psíquicamente (CP artículos 13 y 47), debe abarcar una pluralidad de acciones de prevención y de favorecimiento - diferenciación positiva justificada-, con miras a impedir que las actuales estructuras físicas, jurídicas, culturales, en las que se omite o desestima la situación especial de los discapacitados, refuercen y perpetúen el trato discriminatorio al cual han estado históricamente sometidos.

(...)".

II. Análisis de Conveniencia

El proyecto de ley materia de estudio permite generar espacios de inclusión social para la población con discapacidad del país, propendiendo por la desaparición de barreras de acceso y participación en lugares donde desarrollen eventos públicos, resaltando la importancia de articular este proyecto con otras iniciativas que generan unos espacios estructurales accesibles a las personas con discapacidad, ya que en la operatividad, las barreras se generan desde la construcción de las estructuras de las edificaciones para la realización de los eventos públicos.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones de carácter general, es necesario sugerir la siguiente adición al contenido de la propuesta modificatoria del artículo 56 de la Ley 361 de 1997, en el sentido de agregar los requisitos que deberá cumplir el espacio, así:

"Cumplir con las dimensiones internacionales o las determinadas por la Norma Técnica Colombiana NTC 4904 – Accesibilidad de las Personas al Medio Ambiente Físico, Estacionamientos Accesibles"

Esta Norma Técnica describe las características que permiten en cualquier espacio o ambiente, interior o exterior, el fácil desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en esos ambientes, incluyendo la eliminación de barreras físicas, actitudinales y de comunicación.

En los anteriores términos, se deja consignada la observación en torno al Proyecto de ley 322 de 2008 Senado – 096 de 2007 Cámara, por lo tanto, antes de continuar con el trámite de expedición de la iniciativa parlamentaria objeto de estudio, sugerimos sea tenida en cuenta la adición propuesta por este Ministerio.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt,

Ministro de la Protección Social.

C.C. Senadores Gloria Inés Ramírez - Rodrigo Lara – Ponentes.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de marzo año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor (Diego Palacio Betancourt), en cinco (05) folios, frente, **Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado y 069 de 2007 Cámara,** por medio del cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Representante Jaime Cervantes Valero.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

C O N T E N I D O

Gaceta número 105 - Viernes 6 de marzo de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

Texto definitivo al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado, Aprobado en Sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, de fecha diciembre diez (10) de 2008- según Acta 28) por medio de la cual se establece el sistema nacional de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, se crea el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 20 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece la voluntariedad para aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión para los trabajadores independientes que devenguen menos de dos (2) smlmv y se dictan otras disposiciones 7

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 82 de 2008 Senado, por medio de la cual se actualiza el Decreto 3466 de 1982y se dictan otras disposiciones 10

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, por medio de la cual se reforma el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional ... 11

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 125 de 2008 Senado, por la cual se crea el Programa Integral para la Atención de la Anemia Drepanocítica y se dictan otras disposiciones 15

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 170 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, se crea el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones..... 18

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 186 de 2008 Senado, por medio de la cual se adiciona el parágrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993..... 21

Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado 096 de 2007 Cámara, por medio del cual (sic) se reforma parcialmente la Ley 361 de 1997, se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones..... 23

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009