REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXX - Nº 356 Bogotá, D. C., viernes, 30 de abril de 2021 EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 605 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2020

"Por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto enaltecer el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia - PCCC, con el fin de que, su declaración como Patrimonio Mundial de la Humanidad tenga vocación de permanencia en el tiempo, por tanto, resalta la pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas, y esfuerzo humano, familiar y generacional alrededor del café.

ARTÍCULO 2. Las asambleas departamentales y los concejos municipales de las entidades territoriales que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, expedirán mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, las políticas y disposiciones tendientes a preservar los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC. Teniendo en cuenta para ello las políticas y directrices adoptadas por la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada a través de la Ley 1913 de 2018, la declaratoria efectuada por la UNESCO y el documento CONPES 3803 de 2014 que estableció la *"política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia*".

Parágrafo Primero. Las políticas y disposiciones que se expidan desde las asambleas departamentales y los concejos municipales, mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, deberán priorizar la preservación, conservación y descontaminación de los recursos hídricos ubicados en sus territorios.

Parágrafo Segundo: Las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, a través de las cuales se adopten las políticas y disposiciones de las que trata el presente artículo, deberán ser expedidos dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley, y serán proyectadas para periodos de cuatro años, vencidos estos, deberán ser revisadas y modificadas según sea el caso.

ARTÍCULO 3. Las políticas y disposiciones que se adopten desde la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada por la Ley 1913 de 2018, aquellas consagradas en el documento CONPES 3803 de 2014 y las que expida el Gobierno Nacional relacionadas con la conservación y preservación del PCCC, deberán ser integradas por los gobernadores y alcaldes, en los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

ARTÍCULO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, actuando dentro del ámbito de las competencias y funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y aquellas que la adicionen o modifiquen, efectuarán, a través de un documento elaborado para tal fin y dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sus recomendaciones de carácter ambiental en procura de la preservación, conservación y restauración de los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, así como para su desarrollo sostenible, atendiendo para ello a las particularidades propias de cada uno de los territorios que hacen parte de su jurisdicción.

El mencionado documento de recomendaciones deberá ser dirigido por cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales a la asamblea departamental, a los concejos municipales, al respectivo gobernador y a los alcaldes municipales de su jurisdicción, siendo por demás insumo fundamental para las funciones que corresponden al Comité Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

-ARTÍCULO 5: Declárase en el calendario nacional el 25 de junio como el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

-ARTÍCULO 6: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, además realizará acciones que permitan un desarrollo organizado del turismo alrededor del café, la conservación y preservación del ambiente, el aprovechamiento de oportunidades de fortalecimiento institucional en materia turística y la promoción del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como destino turístico.

-ARTÍCULO 7: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

Cordialmente.

DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío
Partido Centro Democrático

AYDEE LIZARAZO CUBILLOS
Senadora de la República
Partido MIRA

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío
Partido Liberal

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Centro Democrático.

MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Partido Centro Democrático.

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Centro Democrático

JUAN SAMY MERHEG MARÚN
Senador de la República
Partido Conservador

GABRIEL VELASCO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

John Harold Suárez Vargas
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto enaltecer la cultura cafetera y el paisaje inherente a la misma, con el fin de que la Declaración realizada por la UNESCO en el año 2011 al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC como Patrimonio Mundial de la Humanidad, tenga vocación de permanencia en el tiempo; siendo necesario para ello una mayor participación de los entes territoriales.

Así, se hace indispensable que en el territorio se generen políticas y acciones que estén encaminadas a buscar la permanencia en el tiempo de tal declaratoria, que, claro está, deben estar en consonancia con las políticas y disposiciones adoptadas por la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada por la Ley 1913 de 2018. Para ello es fundamental la participación de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, pues solo a través de la expedición de las correspondientes ordenanzas y acuerdos, se podrá no solo establecer para el territorio objeto de declaratoria las políticas y acciones específicas que se requieren en procura de tal fin, sino además porque a través de las mismas se inicia, con un mayor impacto, la apropiación en el imaginario colectivo de la declaratoria efectuada por la UNESCO y los beneficios que la misma trae para la región.

En este orden, se hace igualmente imprescindible que, adoptadas estas políticas, las mismas sean incluidas, articuladas e integradas en los Planes de Desarrollo presentados por los alcaldes y gobernadores de los entes territoriales que integran el PCCC, en tanto es un hecho claro que la declaratoria efectuada por la UNESCO y su sentido de apropiación y vocación en el tiempo deben ir de la mano con el desarrollo económico, agrario, social, turístico y cultural de la zona objeto de la declaración, así como en los territorios de influencia.

De igual manera se busca una mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos que integran la zona del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia –PCCC, lo anterior para que dentro del ámbito de su competencia y de las disposiciones contenidas en la Ley 99 de 1993, específicamente en los numerales 3, 5, 8, 18 y 29 del artículo 31, brinden recomendaciones, y asesoría a las asambleas y concejos municipales en la generación de políticas que podrían ser adoptadas dentro de los procesos de preservación, conservación y restauración de aquellas zonas de su jurisdicción que forman parte del PCCC. Cabe precisar, que no se busca para el caso, con ocasión de la declaración efectuada por la UNESCO, la generación de determinantes ambientales que limiten el dominio, uso y/o usufructo del suelo, sino de documentos en los cuales se plasmen recomendaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a las zonas en las cuales se encuentra el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

2. **EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO.**

El Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, incorporó en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, dicha incorporación data del día 25 de junio del año 2011. Para la UNESCO se debe resaltar la sobresaliente adaptación humana a las difíciles condiciones geográficas en las cuales se desarrolló la caficultura, permitiendo posicionar a Colombia como uno de los principales países productores de café, y que, sumado a ello, fue una gesta productiva que tiene su natalicio en los senderos, parajes y montañas cafeteras.

El PCCC fue reconocido como **Patrimonio Cultural de la Nación** mediante Resolución N° 2079 del 7 de octubre del año 2011, expedida por el Ministerio de Cultura "*Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación*" [1],. Dicha resolución estableció la responsabilidad del Estado Colombiano frente a la preservación y conservación del paisaje, con el fin de que la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo. Aunado a lo anterior, es importante recordar que, Colombia aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 mediante la Ley 45 de 1983[2], instrumento internacional imperativo que obliga a los estados partes a materializar acciones encaminadas a la efectiva protección de las riquezas naturales y culturales.

Ahora, si bien la resolución referenciada anteriormente forma parte de la normatividad colombiana, junto con la Ley 1913 del año 2018, consideramos pertinente y necesaria, como ya lo indicamos, una mayor participación de los entes territoriales en la generación y articulación de las políticas y directrices adoptadas con miras a mantener la vocación de permanencia en el tiempo de tal declaratoria, buscando así la introducción de las mismas en los Planes de Desarrollo que deben ser presentados y ejecutados por las alcaldías y gobernaciones que componen el PCCC.

Es importante entonces mencionar que, estamos frente a un paisaje de enjambre cultural, en el que se conjugan elementos naturales, sociales, económicos y culturales, con un alto grado de homogeneidad que confluyen en los departamentos cafeteros, siendo una región que sobresale no solo a nivel nacional, sino que también constituye un caso excepcional a nivel global, pues el esfuerzo humano, familiar y generacional de sus caficultores le ha permitido posicionar al cultivo del café como una de las principales actividades productivas del triángulo cafetero.

En dicho orden de ideas, tal reconocimiento compromete ampliamente al Estado colombiano, a los diversos escenarios y corporaciones internacionales, nacionales y regionales, a trabajar de manera articulada buscando su protección y conservación, convocando a la par a sus habitantes y a turistas de diversas partes del mundo a forjar lazos de cooperación para conocerlo, disfrutarlo y conservarlo.

Ciertamente, el aludido Paisaje Cultural Cafetero Colombiano – PCCC– *"reúne áreas específicas de 51 municipios y 858 veredas cafeteras en su zona principal y en el área de amortiguamiento de los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, ubicadas en las ramificaciones central y occidental de la cordillera de los Andes"* [3] . Cabe destacar en tal sentido, que gracias a la variedad de pisos térmicos que se pueden hallar en las mencionadas cordilleras, se han desarrollado representativas zonas de producción de café tipo exportación, de consumo y apetencia en muchos países alrededor del mundo, por su sabor y aroma excelso, por su cuerpo, textura y variedad; el café decanta una herencia cultural que afianza las relaciones entre sus habitantes, su folklore, su sentido de pertenencia, y de fomento de lazos de solidaridad, laboriosidad y productividad.

Destáquese que, gracias a su majestuosa ubicación, su relieve, su variedad de climas y suelos, sus fuentes hídricas, sus bosques nativos su flora y fauna con especies únicas, el PCCC está compuesto por una urdimbre de hábitats sobre los cuales deben volcarse los intereses regionales, locales, nacionales e internacionales, a efectos de conservar a ultranza su diversidad biológica, que inclusive son claves para la preservación de la biodiversidad nacional y mundial.

El PCCC es un modelo innegable de superación frente a todo el globo terráqueo, de pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas y productivas, legado de amor por la tierra y por la naturaleza, pues es increíble que pese a su ubicación en zonas montañosas y boscosas que en el pretérito fueron de difícil acceso, se desarrolló una caficultura que trascendió fronteras, atravesó océanos, fue testigo de amores y de pactos entre familias, pactos políticos, fundación de municipios, cuna de escritores y poetas, de conquistas históricas que le confirieron visibilidad a Colombia ante la comunidad internacional.

Se trata entonces de un PCCC en el que se entrelazan elementos naturales, holísticos, económicos y culturales que homogenizan la región, y la conviertan en única, excepcional, incomparable e irrepetible en el mundo, de tal suerte que el aludido paisaje puede considerarse como un paradigma de tradición, unión familiar entorno al trabajo, cultivo y comercialización del café, desde hace un poco más de un siglo, que no se ha extraviado ni diluido entre los diferentes atractivos turísticos y culturales de Colombia, sino que contrario

[1] Resolución 2079 del año 2011, Ministerio de Cultura Colombiano, disponible en línea en, http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/Resoluci%C3%B3n_2079_de_2011_PCC.pdf
[2] Ley 45 de 1983, "*Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*", *disponible en línea en,* http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600025
[3] Información tomada de la página oficial del PCCC, disponible en línea en, http://paisajeculturalcafetero.org.co/

sensu, se convierte en símbolo representativo y de gran relevancia para la humanidad, reconocido coloquialmente como el eje cafetero.



[4] Cafetales Quindianos, imagen tomada de la página de ASOATOUR QUINDIO

Es de anotar que el PCCC es considerado como un modelo de sostenibilidad en términos económicos, culturales, axiológicos, sociales y ambientales, y que han posicionado de manera constante, al café colombiano como el más excelso del mundo. Asimismo, cabe destacar que la unidad cultural entre sus pobladores, se ha materializado en un patrimonio cultural tanto material como inmaterial, en el que brillan por doquier los asentamientos urbanos y rurales en los que se privilegian las viviendas cafeteras paisas; de igual manera, la unidad cultural ha permitido expresar los vínculos de unión de sus pobladores a través de las fiestas, los carnavales de resonancia a nivel mundial, más allá de la leyenda, el mito, la metáfora, y la tradición oral.

En este orden de ideas, no es vano señalar que la economía y la cultura del Paisaje Cultural Cafetero que data de más de un siglo, se gestó con pequeñas siembras de cafetales, gracias a la motivación de querer trabajar la tierra por parte de aquellos que en asentamientos rurales, dinamizaron dicha economía y la expandieron de manera vertiginosa, de tal suerte que ello obligó a mejorar la infraestructura para transporte, procesamiento y comercialización del café, trayendo consigo la transformación de técnicas de producción, casi que únicas e insuperables en el mundo, trayendo consigo una cultura de carriel, yipera, de arrieros y de cosechas cafeteras insoslayables que han llegado a millones de paladares a escala global.

En efecto, la combinación de múltiples factores como son la colonización antioqueña, la producción cafetera creciente, la biodiversidad favorable para la salud, la mente, el espíritu y el asentamiento humano, son generadores de excelsas manifestaciones culturales como son la danza, la música, la gastronomía típica, la arquitectura de la vivienda campesina paisa, la herencia y el legado popular, los dialectos, el valor de la palabra empeñada como algo sagrado y el arraigo a la tierra, a la naturaleza propia del PCCC, único en el mundo, llamado a ser preservado, visitado, admirado y por qué no decirlo, amado por todos los coasociados y todo miembro del género humano.

2.1 DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS QUE CONFORMAN EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO – PCCC

El PCCC, está conformado por ciertas zonas cafeteras ubicadas en algunos municipios inmersos en los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, entes territoriales que se encuentran ubicados en la geografía Central y Occidental de la mítica cordillera de los Andes, y que se destacan por su idiosincrasia cultural desarrollada alrededor del café encontrando en este una actividad que permite una sostenibilidad productiva.



[5]

[4] Imagen, Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, disponible en línea en, https://www.asoaturquindio.com/paisaje-cultural-cafetero-44-35

[5] Imagen tomada de la página oficial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano – PCCC, disponible en, http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/mapas

En el cuadro que se muestra a continuación aparece la relación de aquellos municipios por departamento que integran la zona del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia - PCCC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
CALDAS	Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supia, Villamaría y Viterbo.[6]
RISARALDA	Apia, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchia, Santa Rosa de Cabal, Santuario, Dosquebradas y Mistrató.[7]
QUINDIO	Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento.[8]
VALLE DEL CAUCA	Alcalá, Anserma Nuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Rio frío, Sevilla, Trujillo, Ulloa y Argelia. [9]

3. POLITICA PÚBLICA

- Documento CONPES 3803 del año 2014, Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

En el documento ya referenciado, se establece una política específica para el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, buscando la materialización de acciones que se encuentren encaminadas a potenciar su productividad y sostenibilidad, así como su permanencia en el tiempo, para ello se establecen un conjunto de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de preservación y garantizar su sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. De igual manera se busca preservar la actividad cafetera en la región y mejorar la accesibilidad a los diversos espacios geográficos que conforman el PCCC, situación que repercute de manera directa en promover una oferta articulada de servicios turísticos y rutas del café, atrayendo de esta manera a foráneos nacionales y extranjeros.

Dentro del documento se establece la necesidad inminente de fortalecer la articulación entre los municipios del PCCC, y el sistema de ciudades en las que se viene consolidando el triángulo del café, estableciendo una serie de lineamientos y principios para el manejo del Paisaje y el bienestar económico y social de sus habitantes, así como la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental.

[6] Municipios del Departamento de Caldas que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-caldas
[7] Municipios del Departamento de Risaralda que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/DEPARTAMENTO-DE-RISARALDA
[8] Municipios del Departamento del Quindío que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-quindio
[9] Municipios del Departamento del Valle del Cauca que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/departamento-de-valle-del-cauca

Estudios e investigaciones citados en el documento, permiten vislumbrar la riqueza invaluable e inconmensurable que tiene la geografía del Paisaje Cultural Cafetero, caracterizándose por ser un territorio con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación del agua, representado en 38 grandes cuencas y 111 microcuencas abastecedoras, además de lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas. De igual manera se citan datos acerca de la producción de café, condiciones de empleo, concesiones mineras, índices de pobreza entre otros, en los departamentos del Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca.

Dentro de los temas inmerso en el documento CONPES es importante hacer alusión al sector turístico, pues el PCCC se ha caracterizado por el aporte de la caficultura a la económica nacional y desde hace un algunos años por su oferta turística, entre ellas podemos enunciar, la feria de Manizales, la fiesta nacional del café, sitios naturales como el Nevado del Ruiz en Caldas, el Parque Nacional Cócora en Salento, Quindío, los Termales de Santa Rosa en Risaralda, y parques de atracción dentro de los cuales destaca el Parque Nacional del Café en Montenegro – Quindío, entre otro cumulo de lugares y fiestas culturales de trascendencia nacional, todos ellos armonizados por el Paisaje Cultural Cafetero.

El documento establece una serie de objetivos específicos en los cuales se resalta el impulso de la sostenibilidad de la caficultura y el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y movilidad en el PCCC, buscando fortalecer no solo la producción cafetera, sino también el turismo y el conjunto de actividades que giran en torno a la cultura cafetera. Por esta razón el CONPES 3803 del año 2014 reúne en su plan de acción 5 estrategias a saber: (i) Generar una apropiación social del patrimonio cultural material e inmaterial del PCCC, (ii) Fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social en la zona de influencia del PCCC, (iii) Mejorar las condiciones sociales de la población del PCCC, (iv) Fomento de la caficultura en el PCCC, (v) Mejorar la accesibilidad y el turismo en el PCCC.

4. EXPEDICIÓN Y ARTICULACIÓN DE POLITICAS Y DISPOSICIONES INHERENTES AL PCCC

La conservación de la declaración del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio de la Humanidad, debe ser una labor mancomunada, que articule a la Nación, a las diferentes carteras ministeriales, y especialmente a las entidades territoriales que forman parte del PCCC, a través de sus gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales.

Si bien, las asambleas departamentales y los concejos municipales están facultados constitucionalmente para expedir disposiciones inherentes a los asuntos de gran relevancia y que repercutan directamente con el desarrollo social y económico de su territorio, a la luz de lo consagrado en los artículos 300 y 313 superiores respectivamente, consideramos importante dar un impulso desde el congreso a esta iniciativa legislativa en aras de

transformar dichas disposiciones constitucionales en herramientas de raigambre legal que estén focalizadas a buscar la preservación del PCCC mediante disposiciones contenidas en ordenanzas departamentales y acuerdos municipales, mismas que de igual manera deben ser incluidas y articuladas con los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental.

Lo anterior se debe a que, desde la declaratoria efectuada por la UNESCO en el año 2011, la expedición del documento CONPES 3803 de 2014, que estableció la política pública para la preservación del PCCC, y la promulgación de la Ley 1913 del año 2018, muchos de los entes territoriales y las corporaciones de los mismos han estado ajenos a la adopción, articulación e implementación de políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción, que se encuentren encaminadas a enaltecer la riqueza cultural, ambiental, social y económica que tiene el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, políticas que permitan la apropiación de los criterios del PCCC de manera homogénea en todos los territorios que lo conforman.

En este orden de ideas, se hace necesario la implementación de políticas públicas y disposiciones normativas, que repercutan no solo en la preservación del PCCC, sino también en una oportunidad de crecimiento sostenible para la población, pues el mismo se traduciría en desarrollo económico, social, turístico y cultural del área de influencia. Es por ello la trascendencia que tiene poder llevar a feliz término la presente iniciativa, para que todos aquellos reconocimientos, políticas y leyes adoptadas desde el ámbito nacional (Resolución 2079 de 2011, CONPES 3803 de 2014 y Ley 1913 de 2018) se concreten en el ámbito regional y local, para de esta manera abrir la posibilidad de mayor desarrollo para la región.

Es importante recordar que, con tal reconocimiento, se abre la puerta para fortalecer aún más la caficultura en el área declarada, el valor y reconocimiento de nuestro café en el mundo, nuestras tradiciones sociales y culturales que nos hacen únicos, además de nuestra geografía.

Por otro lado, el turismo es piedra angular en el desarrollo económico y social de la región cafetera y tal declaratoria se constituye en un elemento importantísimo para promocionar el mismo, dándole al país un destino turístico valioso, al reconocer a nuestra cultura como patrimonio de la humanidad. Lo anterior le permitirá a las administraciones regionales y locales, contar con disposiciones normativas como las contenidas en el presente proyecto de Ley y en la recién expedida Ley 2068 del 31 de diciembre de 2020 "Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones", con el fin de que estructuren un turismo sostenible y que gire en pro de la preservación y conservación del PCCC.

De conformidad con todo lo ya indicado, vemos la necesidad de implementar disposiciones desde las asambleas y concejos, para preservar dicha declaración, enunciando que dichas disposiciones, políticas y lineamientos deben estar en consonancia con lo dispuesto por el Comité Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, que fue creado por la Ley 1913 del año 2018.

4.1. INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES Y POLÍTICAS TENDIENTES A LA PRESERVACION, CONSERVACIÓN Y DESCONTAMINACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS.

Desde los concejos municipales y las asambleas departamentales, se deberán formular disposiciones, políticas y lineamientos que repercutan de manera directa en la salvaguarda del recurso hídrico inmerso en la geografía del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, toda vez que su vulneración implica poner en riesgo inminente, la garantía de los derechos individuales y colectivos, y la declaración del PCCC como patrimonio mundial de la humanidad.

Ciertamente, el no suministro adecuado, oportuno y eficiente del agua, recurso vital innegable e irremplazable, se ha visto turbado en diversos espacios y puntualmente, en condiciones particulares, tales como su suspensión, su tratamiento, conexiones fraudulentas, contaminación de cuencas hídricas, entre otras puntuales conculcaciones; de tal suerte que en pro de establecer tendencias en torno al amparo de dicho derecho, que a la vanguardia, ha dejado de estar protegido bajo la vía de la conexidad, tal y como ocurre con algunos derechos innominados, a ser considerado como fundamental, en consonancia con las cantidades, condiciones y vías de suministro para sobrevivir.

Además de lo mencionado hasta aquí, es importante resaltar que el apartado 18.2 de la agenda XXI, de la conferencia sobre la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, destaca a renglón seguido lo siguiente:

> *El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua.*[10]

Se vislumbra pues que el agua no solamente hace posible la continuidad de la vida, sino que a su turno, combate enfermedades ,asimismo, representada en cuencas hídricas, es hogar de especies piscícolas, de plantas, y, de diversos tipos de vida, de tal suerte que el Estado Social y Democrático de Derecho Colombiano, ha mantenido la incesante preocupación por defender las cuencas hídricas, a tal punto de considerar y declarar a algunas de ellas, a través de la labor hermenéutica de las Altas Cortes, como sujetos especiales de derechos, que gozan de especial protección.

En pos de la preponderancia del agua como fuente y recurso de vida, la Corte Constitucional Colombiana mediante Sentencia C-632 de 2011, cuyo Magistrado Ponente fue el Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, ha precisado que el agua:

> *"Es un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (I) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas culturales de la Nación; (II) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales, (III) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objeto social cuya realización encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (IV) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de medidas de protección."*[11]

Resulta preciso resaltar que el Derecho al agua considerado como fundamental, por parte de la Honorable Corte Constitucional Colombiana, cobra cimientos en los anaqueles del Derecho Internacional y amplifica el alcance de protección de los Derechos Colectivos y Sociales, que se decanta de lo preceptuado en los artículos 8, 79 y 80 superiores.

En dicho orden de ideas, es menester destacar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la Carta Política, todas las personas, tienen derecho a gozar de un ambiente sano, siendo un deber ineludible para el Estado, proteger la biodiversidad, conservas áreas de especial protección –verbigracia, las cuencas hídricas- y concientizando a la postre, a todos los coasociados, sobre la necesidad de promover la conservación de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 80 de la aludida Carta Constitucional, consagra obligaciones especiales que recaen tanto en el Estado, como en los particulares, en la medida en que el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, en pro del Desarrollo Sostenible, es tarea permanente de todos los miembros del tejido social, mancomunando a la postre, múltiples esfuerzos para evitar el deterioro ambiental.

Las razones delanteramente expuestas son argumento suficiente para que, desde las corporaciones municipales y departamentales, se expidan disposiciones que repercutan de manera directa en la preservación, conservación y descontaminación de las cuencas hidrográficas inmersas en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, propendiendo porque el mismo tenga vocación de permanencia en el tiempo y permita posicionar al triangulo cafetero como destino turístico para nacionales y extranjeros.

5. INCORPORACION DE LAS POLITICAS Y DISPOSICIONES DEL PAISAJE CULTURAL CAFETERO EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

Los Planes de Desarrollo aparecen reglamentados por la Ley 152 de 1994 "*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*" *y* tienen su fundamento constitucional en el artículo 339 de la Carta Política. Los mismos deben establecer los propósitos y objetivos nacionales y territoriales, según sea el caso, en materia económica, social y ambiental (Plan de Desarrollo Nacional y Planes de Desarrollo Territoriales), siendo, en consecuencia, el derrotero en los periodos constitucionales de los alcaldes y gobernadores.

El contenido de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, es el siguiente, según el artículo 31 de la Ley 152 de 1994:

> ***Artículo 31: Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.*** *Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley. …".*[12]

Con la presente iniciativa legislativa buscamos que los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales que conforman el PCCC incorporen dentro de sus planes de desarrollo no solo los lineamientos y directrices contenidas el CONPES 3803 de 2014, y aquellas que emanen desde la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, creada por la Ley 1913 de 2018, sino que también podrán tener en cuenta, aquellas disposiciones que emanen desde las asambleas y concejos para tal fin, las cuales deberán, en todo caso, estar en consonancia con las políticas señaladas por la ya referida Comisión.

Lo anterior con el fin de que en sus planes de desarrollo se establezcan acciones, programas y diversos lineamientos que estén encaminados a buscar la preservación, protección, conservación y eventual restauración del PCCC, con el fin de la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo.

Dichas directrices deberán estar encaminadas a preservar los atributos reconocidos al PCCC por la UNESCO, atendiendo, a las características propias de cada uno de los municipios que conforman el mismo, procurando, en todo caso, por la realización de acciones mancomunadas que le entreguen a la región cafetera su verdadera posición en el país, y que repercutan directamente en mostrar a los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca como destinos turísticos con un alto nivel cultural, económico, social y ambiental, con una riqueza invaluable en flora, fauna y cultura cafetera, siendo esta ultima un ejemplo palpable de pujanza, resiliencia y unos deseos inconmensurables de enaltecer la infinidad de verdes que se encuentran inmersos en nuestros parajes.

6. FUNDAMENTOS LEGALES

- Constitución Política de Colombia - 1991 [13]

> ***-ARTÍCULO 8:*** *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

[10] Agenda XXI conferencia sobre el medio ambiente, Organización Naciones Unidas, https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm

[11] Corte Constitucional, año 2011, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia C-632 del año 2011, https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm

[12] Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica de Plan de Desarrollo, disponible en línea en, https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327

[13] Constitución Política de Colombia, 1991, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

*-**ARTÍCULO 79:** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*
Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
*-**ARTÍCULO 80:** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
*-**ARTICULO 300**: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas. (…) #2 – Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. (…)*
*-**ARTICULO 313:** Corresponde a los concejos (…) # 2 Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (…) # 10 Las demás que la Constitución y la Ley le asignen. (...)*
*-**ARTICULO 339**: Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.*
Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

- Ley 45 de 1983 "Por medio de la cual se aprueba la *"Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural"*, hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherirse al mismo

-Agenda XXI, Organización de las Naciones Unidas, sobre la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, junio de 1992.

-Ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."*

- Ley 152 de 1994 "*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"*

- Declaración por parte de la UNESCO del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, incorporación a la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad, 25 de junio del año 2011

- Resolución 2079 de 2011 "*Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación"*

- Documento CONPES 3803 de 2014, "*Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia"*

- Ley 1913 del 11 de julio del año 2018, "*Por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalecen las estrategias y criterios que la UNESCO definió para inscribirlo en la lista de Patrimonio Mundial"*

-Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-632 del 24 de agosto del año 2011, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

7. <u>RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD COLOMBIANA EN CUANTO A LA PROTECCION DEL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO.</u>

En este punto es importante precisar el artículo 5 de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO [14], el cual establece lo siguiente:

"Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:
-a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;
-b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;

[14] Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, 1972, disponible en línea en, https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf

-c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;
*-d) **<u>adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas</u>** y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y (Negrillas y subrayado propio)*
-e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo".

Vistos los literales que nos trae el artículo 5 de la ya referenciada convención, resulta dable entonces señalar la pertinencia de la presente iniciativa legislativa, con el fin de adoptar medidas encaminadas a buscar la protección y preservación del ambiente y en especial buscar la incorporación de las políticas y disposiciones inherentes al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

<u>8. IMPACTO FISCAL</u>

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 [15] *"Análisis del impacto fiscal de las normas",* el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

No deberá entonces el Gobierno Nacional de disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

<u>9. CONVENIENCIA DEL PROYECTO</u>

Por todo lo ya indicado, consideramos que el presente proyecto de Ley es de vital importancia y conveniencia no solo para el triángulo cafetero, sino para la Nación, pues en la medida que se genera desarrollo en una región, el país entero se beneficia del mismo; la iniciativa busca articular esfuerzos conjuntos entre los entes territoriales, la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, las autoridades regionales que conforman el PCCC; en este orden, es relevante adoptar medidas encaminadas a salvaguardar dicha declaración y propender por su vocación de permanencia en el tiempo, demostrando así el compromiso del Estado y la sociedad colombiana, con la protección de los ecosistemas y el valor agregado que se le debe dar al triangulo cafetero objeto de dicha declaración.

Bajo las anteriores orientaciones, es menester entonces que las políticas y directrices tendientes a la protección, preservación y desarrollo del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano sean incorporadas a los Planes de Desarrollo territoriales, debiendo ser revisadas cada cuatro años, como corresponde a los Planes de Desarrollo para una correcta efectividad de las mismas. Lo anterior, fomentará por demás la confianza de amplios sectores económicos, sociales, políticos, culturales, ecológicos, entre otros; vigorizando a la postre, turismo, inversión, reconocimiento y proyección reforzada en los terrenos de la política nacional e Internacional

<u>Con base en lo expuesto anteriormente, ponemos a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la Republica de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.</u>

[15] **ARTÍCULO 7o. 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…. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 156 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y APOYO AL SOSTENIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS Y UNIVERSITARIAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto es de iniciativa congresional fue presentado en julio 20 del 2020 por sus autores los Representantes a la Cámara Jaime Rodríguez Contreras, Aquileo Medina Arteaga, Karina Estefanía Rojano Palacio, Oswaldo Arcos Benavides, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. De conformidad a la ley Tercera de 1992, la competencia le correspondió a la Comisión Sexta Constitucional, cuyo texto está publicado en la Gaceta del Congreso número 678 de 2020, correspondiéndole por disposición de la Mesa Directiva de septiembre 18 de 2020 ponencia para primer debate al Honorable Representante a la cámara Aquileo Medina Arteaga.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto, crear el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, para apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos, durante el tiempo que dure la carrera.

III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Constitución Política de Colombia.

Artículo 67: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

Artículo 70. "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. (…)"

Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

Corte Constitucional. EDUCACIÓN Derecho y servicio público con función social.

Sentencia T-743/13. El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

Sentencia T-023/17.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la dignidad humana se desenvuelve en tres dimensiones de la persona natural: (i) en primer lugar, respecto de su autonomía individual, donde se valora su libre capacidad de autodeterminación y elección del plan de vida; (ii) en segundo lugar, respecto de sus necesidades vitales, es decir, de las condiciones materiales que requiere para ejecutar ese plan de vida; y (iii) en tercer lugar, respecto de sus convicciones espirituales como elemento esencial para autodeterminarse y desarrollar su elección de vida. Dentro de este marco de referencia, las obligaciones del Estado, frente a los bienes jurídicos fundamentales que se desprenden del principio de dignidad humana, se desenvuelven en dos dimensiones: por un lado, la de respetar los derechos fundamentales superiores, lo cual implica permitir el ejercicio de los derechos sin restricciones injustificadas, así como evitar quitar o desaparecer los que ya se encuentran reconocidos; y, por otro, la de garantizar la materialización de los mismos a través de medidas estatales que aseguren su ejercicio.

IV. JUSTIFICACIÓN

"El derecho a la educación es, sin duda, uno de los más importantes derechos y quizás el más importante de los sociales. Aunque no se puede, en sentido estricto, plantear que existan derechos importantes y otros secundarios, la afirmación anterior se funda en el hecho según el cual es a través en buena medida de la educación en sus distintas formas y modalidades como el ser humano, biológico o específico, deviene en ser social, en persona, en hombre o mujer, y es a través de ella que adquiere las condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad. En este sentido, la educación en todas sus manifestaciones es la vía por excelencia de la socialización humana, es decir, la vía de su conversión en un ser social". Jaques Delors.

Las becas educativas son instrumentos que permiten compensar condiciones de desigualdad de diverso orden. Las brechas más preocupantes son aquellas que derivan de las condiciones de origen social, que tarde o temprano, terminan por manifestarse en resultados educativos igualmente desiguales. Hoy, los resultados más deficientes los tienen los niños y jóvenes que provienen de los medios rurales, indígenas u hogares con jefes de familia menos escolarizados o sin instrucción.

Siguiendo este argumento, esperaríamos que un sistema de becas robusto tendiera a una mayor inclusión de jóvenes provenientes de los medios antes mencionados, así como acortar las diferencias de origen en los desempeños escolares, y especialmente, de los aprendizajes. En otras palabras, hacer un sistema más inclusivo y equitativo que incluya a las mayorías y no sólo a aquellos estudiantes de excelencia académica, que además no siempre son de escasos recursos económicos.

Por esta razón, es importante la visibilización de distintos grupos sociales por una política de igualdad de oportunidades con equidad en la educación superior.

Aquí debemos hacer un alto en el camino, y preguntarnos si esta estrategia de apoyo financiero está consiguiendo los propósitos redistributivos y compensatorios, o si en su defecto, estamos ante otra estrategia paradójica.

Hasta ahora, las evaluaciones que han hecho seguimiento a los programas de becas, muestran indicadores positivos, aunque las investigaciones son sobre muestras parciales; especialmente porque muchos programas son de reciente instrumentación. Queda aún por valorar hasta qué punto las becas están contribuyendo a generar un sistema educativo más inclusivo, con mejores oportunidades para aprendizaje y egreso certificado, así como una eventual inserción laboral adecuada a las capacidades alcanzadas. Se requiere un sistema de becas robusto, porque las becas por sí mismas no lograrán crear espacios institucionales pertinentes e inclusivos a las experiencias educativas, necesidades, ritmos y capacidades de aprendizaje de los integrantes de los nuevos grupos que se incorporan a las instituciones[1].

[1] Dinorah Miller

Este proyecto de ley, es el componente inicial a una tarea compleja que involucra a muchos actores y procesos, así como un gran esfuerzo de coordinación de la autoridad educativa para remediar los blindajes institucionales que sólo contribuyen a la segmentación del sistema.

Teniendo en cuenta los argumentos de los ponentes se puede afirmar que el último reporte del Ministerio de Educación Nacional la tasa de cobertura bruta nacional en Educación Superior fue del 52.8%, para el 2017. Significa lo anterior que se presentó un crecimiento de 15 puntos porcentuales frente al año 2010 donde la cobertura alcanzó el 37.1%.

Comparados con otros países, estamos con menor cobertura. Así, se puede registrar que Chile presenta una tasa del 74%, Argentina del 76% y los países promedio de la OCDE están próximos al 72%. Las estadísticas colombianas se vuelven preocupantes, si miramos que, al interior de los departamentos de Colombia, 24 de estas entidades territoriales están por debajo del promedio de la tasa de cobertura bruta nacional.

El objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar el ingreso y permanencia en las Instituciones de Educación Superior Técnico, Tecnológico y Universitaria Pública de los jóvenes bachilleres.

Estudios como el realizado por la iniciativa de la Casa Grande Caribe[2], que se centró en diagnosticar las principales problemáticas del sector educación en la región Caribe, es claro en indicar que el salto del bachillerato a la educación superior en todo el país, y particularmente en esta zona, se ve ampliamente afectado por una diversidad de razones, entre las que se encuentra la falta de un soporte económico por parte del núcleo familiar en el que habita el joven, lo que impide la continuación de su ciclo educativo y, por el contrario, incentiva la deserción escolar. Esta brecha, indica el estudio en cuestión, se hace más profunda si se comparan los ámbitos rural y urbano, haciéndose más evidente en el primero. Este mismo diagnóstico ha sido ratificado por la OCDE, que en su informe del año 2016 sobre la educación en Colombia[3], expuso su preocupación sobre el hecho de que el Sistema General de Participaciones no estuviera vinculando realmente al sector rural frente a la financiación de la educación.

[2] Educación Escolar para la Inclusión y la Transformación Social en el Caribe colombiano. Bonilla-Mejía, L. Martínez-González, E.
[3] Education in Colombia. OECD. (2016).

En esos términos, las becas se constituyen en una de las mejores formas de cooperación en todos los niveles institucionales. Por medio de estas, las personas pueden acceder al conocimiento científico y académico.

Entre todos los aspectos positivos que conlleva la posibilidad de realizar estudios superiores existen aspectos fundamentales en la ayuda financiera representada en una beca, resaltando que es a veces la única forma en que personas de escasos recursos pueden acceder a estudios superiores y se constituye en una forma de estímulo o premio para aquellas personas talentosas y que ven en la academia y la ciencia su proyecto de vida para aportar a la sociedad.

En este sentido, y teniendo en cuenta el gran valor que representa para una sociedad la educación, el sistema de becas debe ser protegido y fortalecido por las autoridades gubernamentales. Así las cosas, es fundamental el apoyo a quien, teniendo el talento, no cuenta con los recursos económicos, es prácticamente obligatorio dentro de un Estado social de derecho un sistema robusto de becas. Apostarle a la educación es aportarle al desarrollo científico y en últimas al desarrollo de la sociedad en su conjunto de conformidad al marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67, que entre otras estipula que es deber y obligación del Estado otorgar gratuidad de educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, pero no debemos conformarnos como hasta hoy, con ofrecer a los jóvenes de los estratos bajos el llegar hasta el bachillerato, debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar, los sueños y metas de su proyecto de vida. En todo caso, la gratuidad no basta, sino que tendría que estar acompañada por medidas e incentivos que permitan reducir tanto la deserción como la ociosidad.

Este proyecto de ley busca incluir en el Sistema Nacional de Becas, un programa que constituya una herramienta eficiente para acceder a la formación profesional a todas las personas de escasos recursos y que garantice oportunidades para todos.

De la misma manera, según lo expuesto en los artículos 158-1 y 256 del Estatuto Tributario los programas de becas pueden ser formulados por instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. De acuerdo con lo anterior, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, están habilitadas para percibir los recursos a fin de financiar con dichos recursos programas de becas.

Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 277 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX, en desarrollo de su objeto social, está autorizado para canalizar y administrar recursos propios o de terceros, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, que estén orientados al fomento de la educación superior.

V. CONCEPTOS

MINISTERIO DE EDUCACION

Análisis de la exposición de motivos

Frente a la exposición de motivos del proyecto es necesario precisar que, se sintetizo de manera incompleta el programa Generación E, pues no se considera en su totalidad el enfoque y tipo de beneficios que otorga el programa desde sus tres componentes denominados Equidad, Excelencia y Equipo.

Al respecto es necesario precisar que a través de los componentes de Equidad y Excelencia al programa beneficiara en el cuatrienio 2019-2022 a 366.000 jóvenes así:

- Equidad- Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubre el 100% del valor de la matricula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior públicas; además, se otorga un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con ese componente se beneficiarían alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 65 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

El componente de Equidad de Generación E permitirá que en 2022 el 45% de los estudiantes de pregrado de las IES públicas del país cuenten con matricula subsidiada un 100% con recursos del Presupuesto General de la Nación.

- Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país

A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11º y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior. Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior publica, se financia el 100% del valor de la matrícula y se entrega un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconoce a las IES publica un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per capitas ociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.

Por su parte para los estudiantes que ingresan a las Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula es financiado así: El 25% del valor de la matricula semestral lo aportara la institución privada, el Estado aportara el 50% y el restante 25% se financiara con recursos de aportes de entidades públicas y privadas. Adicionalmente se entrega un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

En virtud de lo anterior, no deja de tener validez la anotación que en su momento realizo el Ministerio de Haciend0o y Crédito Publico sobre la eventual duplicidad normativa o de recursos, que se abordara más adelante en este concepto.

Sobre la base de ese resumen restringido del programa Generación E, los autores argumentan que su iniciativa no debe presentar un análisis del eventual impacto fiscal de la medida. Citando las Sentencias C-911 del 2007, y C-315 del 2008, pasan a afirmar que esta es una tarea a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico. Al respecto se enfatiza la no pertinencia de una propuesta que ya está siendo

implementada dentro del programa Generación E; razón suficiente para concluir que no se requiere un cálculo del impacto fiscal de una medida que ya se está adelantado bajo otra denominación.

Así mismo, es de considerar lo relacionado con requisito del análisis del impacto fiscal (artículo 7, ley 819 de 2003), para lo cual se indica lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-866 de 2010:

> *"(…) las obligaciones previstas en el artículo 7ºde la ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

De acuerdo con lo anterior, se reitera que existe en el país un programa que atiende a las finalidades expuestas en el proyecto de ley, en el que la equidad como principio, focaliza los recursos en la población objeto de la propuesta normativa.

De otra parte es de señalas que, dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior para la población vulnerable, se encuentran los fondos para fomentar el acceso de la educación superior, a través de los cuales se establecen parámetros, específicos y se definen opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, propendiendo por realizar una destinación optima de los recursos con que cuentan el Estado, atendiendo a criterios de mérito académico y de equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios dando cumplimiento a los principios generales del Estado.

Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), según lo establecido en la ley 30 de 1992, articulo 114: "los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración", siendo esta la única entidad autorizada y con plenas competencias para ofrecer créditos educativos, que se ponen a disposición de los ciudadanos para que adelanten estudios en educación superior.

En cumplimiento de este precepto legal, para la implementación de la política pública de apoyos económicos, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX han constituido diversos fondos en administración, los cuales tienen sus propios reglamentos en los que se establecen los requisitos de acceso, criterios de selección, rubros y montos a financiar, entre otros. A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública para el acceso a programas de educación superior en el nivel de pregrado:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Victimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas – Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población Rrom
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca "Omaira Sánchez"
- Fondo Beca "Jóvenes Ciudadanos de Paz"
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca "Hipólita"
- Fondo Becas de Posgrado – Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca "Alfonso López Michelsen"
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisbén
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio
- Subsidios a la tasa de interés en época de amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO

Lo anterior evidencia que el país ya cuenta con una política pública consolidada de otorgamiento de apoyos económicos de diferentes índoles y reconoce las particularidades de la población para facilitar su acceso a la educación superior.

II. ANALISIS POR ARTICULOS

Sobre el artículo 1º.

> *"Artículo 1º. Crease el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Publicas, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos"*

Como se indicó anteriormente, el programa Generación E, beneficia no solo a estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas Universitarias (ITTU) publicas, sino también a los estudiantes de los entes autónomos universitarios o universidades públicas, que representan más del 80% del total de la matrícula de pregrado de las IES públicas del país.

En consonancia con las necesidades identificadas en la exposición de motivos, este programa busca llegar a las regiones más apartadas, pues promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales como a distancia tradicional y virtual.

Asimismo, y con el fin de fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, cubre los gastos académicos, a través de mecanismos complementarios como Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS).

El componente de Equidad de Generación E, permitirá que en 2022 el 45% de los estudiantes de pregrado de las IES públicas del país cuenten con matricula subsidiada en un 100% con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Sobre el artículo 3º.

> *Artículo 3º. Cobertura. El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos Técnico, Tecnológico y Profesional. Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creara el ICETEX, donde se detallara el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley*

En relación con este artículo, resulta inconveniente para el sector desde el punto de vista presupuestal, teniendo en cuenta que el impacto fiscal que se generaría no esta considerado dentro de las proyecciones del marco de gasto de mediano plazo del sector, y que el efecto sobre las finanzas públicas seria permanente.

Es de mencionar que el impacto presupuestal cobra especial relevancia en este momento, teniendo en cuenta los posibles efectos sobre los ingresos de la Nación que podría generar la emergencia económica y sanitaria que atraviesa actualmente el país.

Sobre el artículo 4º.

> *Artículo 4º. Requisitos para acceder a las becas. Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres y se encuentran dentro del rango de 0 a 47.99 puntos en el SISBÉN.*
>
> *Parágrafo 1º. Los estudiantes de las Instituciones de Educaci9on Superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas que estén cursando sus estudios de pregrado, tengan un promedio mínimo de tres siete (3.7) durante el tiempo de duración del programa académico que cursen y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley."*

Para el Ministerio de Educación Nacional la redacción del artículo 4º es inconveniente porque lleva a concluir que todos los bachilleres colombianos, que cumplen los requisitos de estrado y SISBÉN, serán beneficiaros de la beca, sin tener en cuenta otros requisitos como haber sido admitido o estar matriculado en un programa de una institución de educación superior en donde va a adelantar sus estudios.

En relación con parágrafo, no es claro con respecto al promedio, pues de acuerdo con la redacción, solo hasta finalizar el tiempo de duración del programa académico, se podría verificar si cumple con el requisito del promedio establecido.

Respecto de los artículos mencionados anteriormente, y teniendo en cuenta que el programa que se pretende incorporar mediante el proyecto de ley constituye un impacto fiscal, se considera oportuno mencionar que la Corte Constitucional ha expresado que las disposiciones que implican gasto presupuestal no pueden entenderse como una orden al ejecutivo, toda vez que el único sentido constitucionalmente legítimo para este tipo de casos, es tomar la disposición como la habilitación para que el Ejecutivo incluya el gasto en el respectivo proyecto de la ley de presupuesto. En efecto en la Sentencia C-360 de 1996, dijo:

> *«Si este error de técnica legislativa fuera valorado como la voluntad univoca del Congreso de ordenar a través de una ley, la inclusión perentoria de un gasto en la ley de apropiaciones, tendría que ser declarado inexequible, pues como lo ha reiterado esta Corporación, las competencias en materia de gasto publico están distribuidas de manera tal que solo el Gobierno puede definir el contenido del proyecto de presupuesto que deberá ser presentado al Congreso, sin perjuicio de que a su turno, el órgano Ejecutivo deba sujetarse a las disposiciones constitucionales pertinentes»*

De otra parte, en la Sentencia C-399 de 2003, la Sala Plena afirmo que los proyectos de ley propuestos por el Congreso de la Republica que decreten gastos no pueden *«consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento». Además, en la Sentencia C.985 de 2006, el alto tribunal, insistió en que las determinaciones que adopte el Congreso de la Republica*

en la materia no pueden entenderé como una orden dirigida al Ejecutivo para que incluya una partida en la ley anual del presupuesto.

En tal sentido, explica la Corte en la sentencia C-380/19, que la labor de la Corte consiste en determinar si la norma simplemente autoriza un gasto o si lo que hace realmente es ordenar una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación. En el primer evento, deberá declarar la constitucionalidad de la medida, conforme al principio de libertad de configuración legislativa; en el segundo, declarar su inexequibilidad por violación de la reserva de la iniciativa gubernamental para elaborar el proyecto de ley del presupuesto (artículos 154 y 346 de la C.P.)"

Lo anterior, para efectos de considerarlo en el tramite legislativo y verificar si las disposiciones que se proponen pueden resultar vulnerables ante un juicio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Sobre el artículo 7º.

> *"Artículo 7º. Perdida de los beneficios y becas. Son causales de la perdida de los beneficios:*
>
> *a) Que el beneficiario pierda el semestre o deserte;*
> *b) No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres siete (3.7) en cada periodo académico;*
> *c) Las causales de expulsión contenidas en los reglamentos estudiantiles de las Instituciones Educativas donde este adelantando estudios de pregrado;*
> *d) Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.*
>
> *Parágrafo 1º. Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha"*

Respecto de la redacción propuesta, consideramos necesario que se considere y analice si el proyecto que se pretende impulsar con la presente iniciativa es el de otorgamiento de "becas" o por el contrario de "créditos condonables", lo anterior por cuanto a que se establecen causales que llevan de reintegro de recursos bajo determinadas circunstancias.

En todo caso, es importante mencionar que la Corte Constitucional ha expresado que este tipo de asignaciones pueden resultar vulnerables ante un juicio de constitucionalidad cuando no se encuadran dentro de una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo, o cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamando a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector el cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales (Sentencia C – 325 de 2009).

Además, se considera oportuno referir que en la Sentencia C-159 de 1998 la Corte Constitucional dijo a este respecto:

> *"El artículo 355 de la Constitución Política consagra dos conceptos íntimamente relacionados pero conceptualmente diferentes: En primer lugar, una prohibición general en virtud de la cual, "ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de las personas naturales o jurídicas del derecho privado"; y, en segundo término, una excepción, en virtud de la cual, se autoriza al Gobierno, en sus diferentes niveles, para financiar, con recursos de los respectivos presupuestos, programas y actividades "de interés público", **acordes con los respectivos planes de desarrollo".***

Lo anterior en armonía con lo expresado anteriormente respecto a la labor de la Corte para determinar si la norma simplemente autoriza un gasto o si lo que hace realmente es ordenar una asignación específica en el Presupuesto General de la Nación, caso en el cual es procedente en la declaración de su inexequibilidad, por violación de la reserva de iniciativa gubernamental.

III. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las razones expuestas, el Ministerio de Educación Nacional considera que el propósito del proyecto de ley es loable, sin embargo, se recomienda de manera respetuosa no continuar con el trámite del mismo teniendo en cuenta que:

- El proyecto de ley propone acciones contenidas en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en la cual se diseñó e implemento el nuevo **Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior - Generación E.** específicamente en el desarrollo del componente de Equidad
- Revisada la exposición de motivos, ésta no cuenta con el análisis referido de impacto fiscal de la iniciativa, considerándose que los montos necesarios para adelantar la propuesta ampliada del programa a todos los estudiantes de las IES públicas resultan superiores a las posibilidades financieras del sistema, razón por la cual la propuesta tiene una incidencia de tipo fiscal que no está considerada dentro de las proyecciones del margo de gasto de mediano plazo del sector.
- La redacción del artículo 4º podría llevar a concluir que serán beneficiarios de la beca todos los bachilleres colombianos de los estrados 1,2 y 3, ubicados en el rango de 0 a 47,99 puntos en el SISBÉN, sin considerar la disponibilidad de cupos en las instituciones de educación superior, así mismo el parágrafo no es claro sobre el momento de verificación de cumplimiento con el promedio académico exigido.
- Sobre el artículo 7º que expone las causas de la perdida de los beneficios llevan a considerar que no se trata de una beca, sino que la propuesta corresponde a aun crédito condonables, lo cual puede generar una contradicción con el objetivo definido en el proyecto de ley.

Finalmente, este Ministerio expresa su disposición para aclarar los procesos técnicos que se consideren en el marco de la temática de esta iniciativa legislativa.

VI. AUTORIZACION PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN).

Al respecto, se considera acertado traer a colación lo disertado por la H. Corte Constitucional, según la cual:

"*(…) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)*".[4]

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996.[5]

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a **AUTORIZAR** al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Viceministro General JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTINEZ, conceptualizó sobre el texto propuesto para segundo debate el 24 de julio de 2019, el cual se encuentra publicado en la gaceta 746 de 2019, allí expresó:

El proyecto de ley tiene como objeto crear el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, para apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos durante el tiempo que dure la carrera.

Al respecto, el artículo 3° de la iniciativa señala que la cobertura del programa de becas será para los niveles académicos técnico, tecnológico y profesional, por el total de los estudios que curse el estudiante, recursos que serán depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

Por su parte, el artículo 4° estipula que los beneficiarios del programa serán los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres, que se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén. Para el caso de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas que estén cursando sus estudios de pregrado, deberán

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010.

[5] Ibídem.

contar con un promedio académico mínimo de 3.7 durante el tiempo de duración del programa académico que cursen.

A su vez, los artículos 277 y 278 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero[6] y el Decreto 2555 de 2010[7] habilitan al Icetex para desarrollar actividades financieras y delegan la inspección, vigilancia y control de dicha entidad a la Superintendencia Financiera de Colombia. En este punto, es importante recordar que el artículo 10.7.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 determina las operaciones financieras autorizadas para el Icetex, dentro de las cuales se adecúan los programas de becas y la administración de los fondos destinados a la financiación educativa.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que esta propuesta no se armoniza con el nuevo programa del Gobierno Nacional denominado "Generación E", el cual se espera reemplace progresivamente el programa "Ser Pilo Paga", con el que se busca llegar a más de 330 mil beneficiarios en cuatro años en todos los departamentos del país, bajo la aplicación de criterios de reconocimiento al mérito académico de los estudiantes, de su situación socioeconómica, y con la disposición de más recursos para la educación superior pública.

Es importante precisar que el programa "Generación E" busca destinar recursos para el reconocimiento de los mejores estudiantes del país en condición de vulnerabilidad económica[8] para que cursen programas técnico profesional, tecnológico o universitario en IES públicas y privadas acreditadas en alta calidad. Los recursos concedidos a cada estudiante se entregan bajo dos mecanismos esenciales: (i) un crédito 100% condonable por el valor de la matrícula del programa académico y (ii) un subsidio entregado cada semestre para cubrir los gastos de sostenimiento.

Actualmente, se encuentra abierta la primera convocatoria del programa de acceso y excelencia a la educación superior: Generación E – Componente de Excelencia, la cual tiene una meta de adjudicación de mínimo 4.000 beneficiarios[9].

De conformidad con lo anterior, dada la existencia del Programa "Generación E", este Ministerio considera que el actual esquema normativo aplicable a través del Icetex busca solventar las preocupaciones que cimientan el Proyecto de ley en análisis, por lo que resulta innecesario introducir propuestas normativas que tienen idéntica focalización y propósito, además de que se corre el riesgo de generar duplicidad normativa y asignación de recursos para un mismo fin en perjuicio de la eficiencia y administración del erario público.

Finalmente, teniendo en cuenta que el país atraviesa por una situación económica que limita el gasto público, se advierte que los costos que podría generar la iniciativa del asunto no se encuentran contemplados en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por lo que la operación quedaría supeditada a las condiciones fiscales de la Nación.

Además, el proyecto de ley no incluye su impacto fiscal, ni fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003[10]. Por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Si bien el Gobierno Nacional cuenta con los programas descritos en el concepto estos son restrictivos por cuanto se orientan a cubrir una minoría de la población estudiantil, la cual se destaca académicamente y por su alto rendimiento estudiantil es objeto del beneficio; dejando desamparado a la mayoría de estudiantes que no alcanzan la excelencia pero que sus recursos económicos o mejor los del entorno familiar no son suficientes para garantizar su formación superior. Así las cosas, no

[6] Decreto número 663 de 1993, por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.
[7] Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones
[8] Para la primera convocatoria del segundo semestre del año 2019, el estudiante debe estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales, Sisbén, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con corte a 30 de agosto de 2018 y haber obtenido los mejores puntajes en la prueba saber 11 en año 2018. Ver. Reglamento operativo del programa de acceso y excelencia a la educación superior; Generación E - Componente de Excelencia - Primera convocatoria.

[9] Fuente Icetex. Ver. https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Listado/generacion-e-excelencia
[10] Ley 819 de 2003 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal se dictan otras disposiciones" (...) ARTÍCULO 7° 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 (...)

habría lugar a la duplicidad normativa referida por cuanto una está encaminada a beneficiar a los estudiantes que se destaquen por su desempeño académico en el nivel medio o bachillerato, y la otra a los estudiantes del nivel medio en general que se encuentran en estado de vulneración por sus escasos recursos económicos.

Con relación al estudio del impacto fiscal es relevante mencionar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. ***El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes****. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo,* ***corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto****. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.* (Negrilla fuera de texto)

Sin embargo, se ha incluido en el articulado de la presente iniciativa unas posibles fuentes de financiamiento, así: (1) Los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que el Gobierno nacional apropie en la anualidad correspondiente a partir de la vigencia de la presente ley, de acuerdo a lo establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, y en el Decreto Ley 111 de 1996. (2) Los rendimientos financieros y rembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa y (39) Otras asignaciones que se reciban a cualquier título proveniente de entidades públicas o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa. Así las cosas se insta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público su participación en la elaboración del análisis económico y su impacto fiscal.

Por las anteriores consideraciones se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley descrito para que sus honorables miembros lo debatan, y si a bien lo tienen, aprueben la iniciativa propuesta.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre la creación de un programada de nivel nacional para otorgar becas y apoyo económico para el sostenimiento de los estudiantes que vayan a cursar o se encuentren cursando sus estudios en Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Publicas, siendo la educación un derecho de carácter universal y siendo aplicable este beneficio para las personas con bajos recursos, pocos o nulos ingresos y que se encuentren dentro del rango discriminado en el SISBEN, y ningún congresista puede ostentar estas características.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

IX. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable y proponemos dar primer debate al proyecto de ley **PROYECTO DE LEY NO. 156 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y APOYO AL SOSTENIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS Y UNIVERSITARIAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

De los honorables Congresistas,



AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 156 DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Creación. Créase el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

Artículo 2°. Operadores. El operador y administrador del programa nacional de Becas y apoyo al sostenimiento del estudiante de Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas será el ICETEX.

Artículo 3°. Cobertura. El presente programa tendrá cobertura en los niveles académicos Técnico, Tecnológico y Profesional. Las becas y apoyo al sostenimiento a los estudiantes para la Educación Superior, que asigne el operador serán por el total de los estudios que curse el beneficiario y deberán ser depositados en una cuenta-fondo especial que creará el ICETEX, donde se detallará el nombre del beneficiario y el valor de la beca asignada. Los rendimientos financieros que genere el fondo, deben ser reinvertidos en el mismo programa objeto de la presente ley.

Artículo 4°. Requisitos para acceder a las becas. Son beneficiarios de la presente ley, los bachilleres colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres y se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el SISBÉN.

Parágrafo 1°. Los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas que estén cursando sus estudios de pregrado, tengan un promedio mínimo de tres siete (3.7) durante el tiempo de duración del programa académico que cursen y cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo, serán acreedores de los beneficios establecidos, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Plan de Beneficios. El plan de beneficios a los estudiantes beneficiarios de las becas de las que trata la presente ley, está compuesto por una beca que cubrirá el costo de la matrícula en Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas y un apoyo para el sostenimiento del estudiante, equivalente a un salario mínimo legal vigente que se pagará en los primeros quince (15) días del primer mes de cada semestre académico.

Artículo 6°. Duración plan de beneficios. El plan de beneficios tendrá la misma duración de la carrera que curse el beneficiario.

Artículo 7°. Pérdida de beneficios y becas. Son causales de la pérdida de los beneficios:

a) Que el beneficiario pierda el semestre o deserte;

b) No alcanzar un promedio mínimo en sus notas de tres siete (3.7) en cada periodo académico;

c) Las causales de expulsión contenidas en los reglamentos estudiantiles de las Instituciones Educativas donde esté adelantando estudios de pregrado;

d) Haberse probado que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

Parágrafo 1°. Cuando los estudiantes pierdan los beneficios de la presente ley por incurrir en alguna de las causales anteriores, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha.

Artículo 8°. SNIBCE. Incorpórese lo reglamentado en esta ley en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

Artículo 9°. Fuentes de financiación. Constituirán fuentes de financiación del programa creado en la presente ley, las siguientes:

1. Los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que el Gobierno nacional apropie en la anualidad correspondiente a partir de la vigencia de la presente ley, de acuerdo a lo establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, y en el Decreto Ley 111 de 1996.

2. Los rendimientos financieros y rembolsos que se produzcan por la administración de los recursos del presente programa.

3. Otras asignaciones que se reciban a cualquier título proveniente de entidades públicas o privadas del orden internacional, nacional o territorial y que permitan mediante sus recursos garantizar el funcionamiento pleno del programa.

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá reglamentar la presente ley, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada de vigencia de la misma.

Artículo 11. PRESUPUESTO PARA LAS BECAS. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación, para próximas vigencias fiscales, las apropiaciones necesarias en el financiamiento de esta ley.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 29 de abril de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 156 DE 2020 CAMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y APOYO AL SOSTENIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICAS, TECNOLÓGICAS Y UNIVERSITARIAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Dicha ponencia fue firmada por el **Honorable Representante AQUILEO MEDINA ARTEAGA.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 218 / del 29 de abril de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 559 DE 2021 CÁMARA

por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235, 260 y 261 de la Constitución Política.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 559 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO 3 DEL TÍTULO VII Y LOS ARTÍCULOS 112, 141, 173, 197, 235, 260 Y 261 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA".

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acto Legislativo es de autoría de los Honorables Representantes a la Cámara Alejandro Vega Pérez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Andrés David Calle Aguas, Juan Fernando Reyes Kuri, Julián Peinado Ramírez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Carlos Lozada Vargas, Nilton Córdoba Manyoma, Henry Fernando Correal Herrera, Alexander Harley Bermudez Lasso, Víctor Manuel Ortiz Joya, Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, José Luis Correa López.

Este mismo Proyecto de Acto Legislativo ya había sido presentado en el período de sesiones anterior en esta misma legislatura, el 22 de julio de 2020, del cual se rindió ponencia positiva para primer debate el 15 de septiembre de 2020 ante la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, la cual fue publicada en la Gaceta 924 del 16 de septiembre de 2020. Este Proyecto fue archivado por falta de discusión en primer debate, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Por medio del presente Proyecto de Acto Legislativo se pretende modificar el mecanismo de elección del encargado de reemplazar al Presidente de la República en sus faltas absolutas o temporales, instaurando para el efecto la figura del designado y eliminando la Vicepresidencia de la República.

III. MARCO NORMATIVO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos de la Constitución Política, el Congreso de la República es competente para modificar el contenido de la Carta Magna, de acuerdo con lo allí dispuesto. Al respecto, estas normas disponen:

> ***"Artículo 374.*** *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.*

Artículo 375. *Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero."

IV. JUSTIFICACIÓN

La figura de la Vicepresidencia de la República en el ordenamiento colombiano tiene una extensa tradición jurídica marcada por la falta de uniformidad en los criterios de su necesidad y eficiencia a la hora de constituir la opción para la elección de quien será el reemplazo del Presidente de la República.

Desde las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, se evidenció la falta de acuerdo entre los Constituyentes sobre la figura de la Vicepresidencia. Sendas discusiones fueron dadas al interior de la Asamblea acerca de la conveniencia, o no, de modificar el estado de cosas existente sobre el reemplazo del Presidente de la República en caso de que fuera necesario.

Como se evidencia en las Gacetas Constitucionales[1], las discusiones sobre el reemplazo del Presidente de la República en caso de que éste faltare temporal o absolutamente, estuvieron divididas en dos posiciones: quienes creían que la figura del designado que venía en la Constitución de 1886, a partir del Acto Legislativo 2 de 1910, había funcionado correctamente y, por tanto, debía trasladarse al nuevo texto constitucional; y quienes creían que era necesario volver al sistema vicepresidencial, elegido en fórmula con el Presidente mediante voto popular.

Antes de entrar en el estudio de lo dicho en la Asamblea Nacional Constituyente, es necesario establecer en qué consistía la figura del designado, y su desarrollo en nuestro ordenamiento constitucional previo al 91.

[1] Ver Gacetas Constitucionales 40 y 76.

El reemplazo del Presidente de la República antes de la Constitución de 1.991

Como mecanismos para reemplazar al Presidente de la República nuestras Constituciones han establecido las figuras de la vicepresidencia y la designación en diversas oportunidades e, incluso, algunos textos constitucionales llegaron a contener la coexistencia de estas figuras durante el mismo período.

La figura de la vicepresidencia estuvo presente tanto en la Ley Fundamental de Angostura de 1819, como en las constituciones de 1821, 1830, 1832, año en el que se introduce la elección popular de este cargo, y en la de 1843. A partir de la Constitución de 1.853 se incluyó al designado[2], además del vicepresidente. Una gran diferencia llegó con la expedición de la Constitución de 1858 en la cual no se incluyó la institución de la Vicepresidencia. En su lugar, se estableció que el reemplazo del presidente sería asumido por uno de los tres designados elegidos anualmente por el Congreso de la República[3] o, a falta de estos, el Procurador General y, en defecto de éste, el Secretario de Estado de mayor edad, mecanismo que, en general, continuó vigente en la Constitución Federal de 1863[4] y estuvo vigente hasta la expedición de la Constitución de 1.886.

Cabe recordar que la Constitución de 1886 fue promulgada no por el entonces presidente titular Rafael Núñez, sino por el General José María Campo Serrano[5] quien se encontraba ocupando la presidencia desde el 1º de abril de 1886 por haber sido elegido designado en 1882 durante la segunda presidencia del Dr. Núñez.

Con la expedición de la Constitución de 1886[6] revivió la figura de la Vicepresidencia de la República, cargo sometido a elección simultánea con el Presidente, con el fin de cubrir las faltas temporales y absolutas de este último. No obstante, se incluyó igualmente la figura del designado[7], quién tenía como función reemplazar al Presidente cuando no pudiera ser suplido por el Vicepresidente, para lo cual el designado era elegido por el Congreso de la República cada dos años.

En este punto, es igualmente relevante recordar que el Consejo Nacional de Delegatarios, encargado de promulgar la Constitución de 1886, eligió como vicepresidente a Eliseo Payán y como designado a la Presidencia al Gral. Campo Serrano. En virtud de esta designación, éste último continuó ejerciendo la función presidencial hasta el 6 de enero de 1887[8], momento a partir del cual asumió dicha función el Vicepresidente Eliseo Payán hasta el 4 de junio de 1887,

[2] Ver artículos 28 y 29 de la Constitución de República de la Nueva Granada de 1853.
[3] Ver artículo 42 de la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858.
[4] Ver artículo 64 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1.863.
[5] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 174
[6] Ver artículos 124 y 128 de la Constitución de la República de Colombia de 1.886.
[7] Ver artículo 125 de la Constitución de la República de Colombia de 1.886.
[8] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 160

cuando el Presidente titular Rafael Núñez decidió asumir su función hasta el 13 de diciembre del mismo año. A partir de dicha fecha y hasta el 8 de febrero de 1888 el entonces Vicepresidente Eliseo Payán asumió la función presidencial, período durante el cual habría de tomar decisiones de tal calado que terminaron por dar lugar a la revocatoria de su nombramiento el 4 de mayo de 1988[9].

En agosto de 1888, en el tercer mandato del Dr. Rafael Núñez, el designado asumió nuevamente la presidencia, esta vez el Dr. Carlos Holguín quien ejerció este rol hasta 1892[10]. Posteriormente, en el cuarto y último mandato del Dr. Rafael Núñez el 7 de agosto de 1892, tomó posesión de la presidencia el vicepresidente don Miguel Antonio Caro hasta el 7 de agosto de 1898. Durante su ejercicio, falleció el presidente titular el 18 de septiembre de 1894[11].

En el siguiente período, que inició en 1898, nuevamente asumió la función presidencial el Vicepresidente de la República, esta vez Don José Manuel Marroquín en lugar del Presidente titular Manuel Antonio Sanclemente. Ejerció dicha función hasta el 3 de noviembre de 1989, mientas se posesionaba el titular y la retomó el 31 de julio de 1900, con ocasión de un golpe de Estado por el cual se derrocó al presidente Sanclemente durante la guerra civil de los Mil Días[12], hasta el 6 de agosto de 1904, momento a partir del cual asumió la Presidencia el General Rafael Reyes[13], cuyo vicepresidente Ramón González Valencia renunció el 9 de marzo de 1905 alegando como justificación para su decisión falta de acuerdo con el titular[14].

Tanto la figura del Vicepresidente como la del designado fueron eliminadas mediante el Acto Reformatorio 5 de 1905 liderado por el entonces Presidente el General Rafael Reyes. En su lugar, se estableció que en caso de falta temporal del Presidente de la República su reemplazo sería el Ministro que él mismo habría de designar y, a falta de ministros sobre los cuales recayera dicha designación, se encargaría del ejecutivo el gobernador del departamento más próximo a la capital de la república.

En virtud de esta figura, el 14 de abril del año 1908 Euclides de Ángulo Lemos, luego de recibir previamente el nombramiento de ministro de Hacienda y Tesoro, tomó posesión del cargo de designado a la Presidencia de la República, ejerciendo el cargo de Presidente entre dicha fecha y el 20 de mayo de 1908, en reemplazo del titular, general Rafael Reyes[15].

[9] Ibídem, pág. 177.
[10] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 179.
[11] ARTEAGA Manuel y ARTEAGA Jaime. (1999). Historia Política de Colombia. Planeta Colombiana Editorial S. A. Pág. 326.
[12] *Enciclopedia Banrep Cultural.* José Manuel Marroquín. Consultado en septiembre de 2020. Disponible en https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=José_Manuel_Marroqu%C3%ADn
[13] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 192.
[14] Ibídem, pág. 197
[15] *Enciclopedia Banrep Cultural.* José Manuel Marroquín. Consultado en septiembre de 2020. Disponible en https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Diego_Euclides_de_Angulo_Lemos

El sistema de designación del reemplazo del Presidente nombrado directamente por éste fue abolido a través del Acto Reformatorio 2 de 1910 por el cual se restableció la figura de la designación anual por parte del Congreso de la República, quien debía elegir dos designados para suplir las faltas del Presidente. En este último Acto no se incluyó la figura de la Vicepresidencia.

Así entonces, en 1910, se estableció que en caso de falta accidental del Presidente de la República, mientras se realizaba nueva elección en esta última situación, debía ejercer el poder ejecutivo el primer o segundo designado para el efecto por el Congreso de la República. Para este fin, el Congreso tenía la obligación de elegir anualmente los dos designados y, sólo a falta de estos, podrían entrar a reemplazar al Presidente los ministros o los gobernadores, permaneciendo el criterio de proximidad a la capital de la república.

En virtud de la aplicación de la figura del designado, desde noviembre de 1943 hasta mayo de 1944 ejerció la presidencia el primer designado el Dr. Darío Echandía, durante el segundo mandato del Presidente Alfonso López Pumarejo quien debió dejar la presidencia para atender los quebrantos de salud de su esposa[16]. Posteriormente, en este mismo período asumió nuevamente la función presidencial entre el 10 y el 12 de julio de 1944 a fin de conjurar el intento de golpe de Estado llevado a cabo en Pasto en contra el Presidente López[17]. Finalmente, ante la renuncia de López en agosto de 1945, el Congreso llamó a ejercer la función presidencial al Dr. Alberto Lleras Camargo en su calidad de designado[18], quien estuvo en dicho cargo durante un año a partir del 7 de agosto de 1945.

Posteriormente, el 5 de noviembre de 1951, el designado Dr. Roberto Urdaneta Arbeláez asumió el poder ejecutivo por enfermedad del entonces Presidente Laureano Gómez[19], quien reasume el poder el 13 de junio de 1953, día en que se dio el golpe de Estado por parte del General Gustavo Rojas Pinilla[20].

La figura del designado volvió a ser utilizada en junio de 1968 cuando, estando en la Presidencia el Dr. Carlos Lleras Restrepo, fue necesario que tomara su cargo el Dr. Julio César Turbay Ayala por una visita del titular a los Estados Unidos, tal como ocurrió cuando el entonces Presidente Alfonso López Michelsen viajó a Centroamérica y a Ecuador[21] en marzo de 1975 y en agosto de 1976[22]. En 1978, el Dr. Turbay resultó elegido Presidente de la República.

[16] ARTEAGA Manuel y ARTEAGA Jaime. (1999). Historia Política de Colombia. Planeta Colombiana Editorial S. A. Pág. 421.
[17] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 235.
[18] ARTEAGA Manuel y ARTEAGA Jaime. (1999). Historia Política de Colombia. Planeta Colombiana Editorial S. A. Pág. 427.
[19] Ibídem, pág. 379.
[20] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Págs. 257 y 261.
[21] *Enciclopedia Banrep Cultural.* Julio César Turbay Ayala. Consultado en septiembre de 2020. Disponible en https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Julio_César_Turbay_Ayala
[22] ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta. Pág. 290

El reemplazo del Presidente de la República a partir de la Constitución Política de 1991.

Con algunas modificaciones posteriores, el mecanismo de designación establecido en 1910 estuvo vigente durante más de 80 años hasta la expedición de la Constitución de 1991 en la cual la mayoría de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente optó por revivir la figura de la vicepresidencia en nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, como se refirió al inicio, el restablecimiento de esta figura no fue pacífico entre los Constituyentes y, por el contrario, estuvo marcado por una profunda discusión entre quienes consideraban que el mecanismo de designación había funcionado de manera adecuada y quienes creían que era necesario retomar la anterior figura de la vicepresidencia.

Entre los principales argumentos de los Constituyentes en contra del restablecimiento de la vicepresidencia se encontraban los altos costos que acarrearía, la dificultad que implicaba la asignación de funciones a quien resultare elegido, así como los conflictos que podrían producirse con el Presidente de la República en medio de la influencia que le queda al Vicepresidente, y de innecesaria o inconveniente intervención en política.

Por su parte, quienes defendían la restauración de la Vicepresidencia de la República, señalaron como principal argumento que la elección popular de este cargo contribuiría en la profundización del principio democrático en la medida en que el llamado a servir como reemplazo del Presidente tendría origen igualmente popular, lo que le daría legitimidad en el evento que le correspondiera asumir la Presidencia de la República.

Tal fue la división entre los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que el resultado de la votación en primer debate fue un empate entre las dos ponencias que proponían, por un lado, continuar con el sistema de designación y, por la otra, establecer el sistema vicepresidencial, lo que obligó a llevar dos ponencias disímiles a la Plenaria de dicha Asamblea para que allí se tomara la decisión final.

Aunque las discusiones culminaron con el restablecimiento del sistema vicepresidencial en nuestra Constitución Política, un análisis del sistema vigente en Colombia para el reemplazo del Presidente de la República permite afirmar que, aunque actualmente no se utiliza la expresión designado para hacer referencia al reemplazo del Presidente de la República, pero de facto sí está incluida dicha figura en nuestro ordenamiento.

Si bien, en principio, el Vicepresidente es elegido mediante voto popular en fórmula con el Presidente de la República, en caso de que aquél deba ser reemplazado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 constitucional vigente, el Congreso de la República en pleno tiene la facultad de elegirlo y, quien así sea nombrado como nuevo vicepresidente tendrá entonces la posibilidad de reemplazar al Presidente de la República en sus faltas absolutas o temporales. Al respecto, el tenor literal del artículo 141 de la Constitución Política del 91, señala:

> "***Artículo 141. <u>El Congreso se reunirá en un solo cuerpo</u>*** *únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países,* ***<u>para elegir</u>*** *Contralor General de la República y* ***<u>Vicepresidente cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo</u>****, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.*
>
> *En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso."* (Resaltado fuera del texto original)

De lo dispuesto en el artículo 141 y revisada la historia constitucional, es claro que nuestra Constitución Política vigente prevé un sistema mixto que incluye tanto la elección popular del Vicepresidente como la posibilidad de que, a falta de éste, el Congreso de la República en pleno elija, es decir designe, a un nuevo titular de la Vicepresidencia quien, al igual que el elegido popularmente, podrá eventualmente reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, sin que la Constitución prevea un llamado a nuevas elecciones para elegir Presidente en caso de que el elegido por el Congreso se vea en la obligación de asumir el cargo de Presidente de la República por una falta absoluta del elegido por la ciudadanía.

La Vicepresidencia de la República desde el 91.

Transcurridos 26 años desde la primera posesión de un Presidente de la República bajo los mandatos de la Constitución del 91, y luego de que incluso varios titulares de la Vicepresidencia hayan puesto en duda la necesidad y efectividad de esta figura, corresponde al Congreso de la República, cómo máximo órgano de representación popular y como poder constituyente constituido, estudiar la efectividad de la figura reinstaurada en el 91 desde el punto de vista político, administrativo y fiscal, y determinar si se justifica mantener este mecanismo para efectos de suplir las faltas del Presidente de la República o si convendría prescindir del mismo, conservando únicamente el sistema de designación por parte del Congreso de la República.

En primer lugar, desde el punto de vista político, las 7 elecciones presidenciales que han tenido lugar después de la expedición de la Constitución del 91 han demostrado que el argumento según el cual la elección popular del candidato a la vicepresidencia brinda mayor legitimidad no es del todo cierto.

Bajo las reglas del sistema actual, los ciudadanos no tienen la posibilidad real de decidir acerca de quién desean que ocupe la Vicepresidencia. Esta decisión es tomada en la realidad por el candidato presidencial y los electores no tienen la opción de votar por un candidato a la Vicepresidencia distinto al elegido por aquél. Así entonces, se ha evidenciado que la voluntad popular tiende a inclinarse y a fijar intención de voto por su afinidad con el candidato presidencial, más que por quien se presente como opción vicepresidencial, sin que éste último termine afectando en términos relevantes la balanza en la decisión del electorado; lo que incluso se refleja en el hecho que difícilmente los ciudadanos recuerdan los nombres de los candidatos a la vicepresidencia que no resultaron electos.

En esa medida, tan legítima como es hoy la elección de un vicepresidente bajo el mecanismo de fórmula presidencial, es la elección que del eventual reemplazo del Presidente se haga por intermedio del Congreso de la República, en tanto se trata de un cuerpo plural elegido popularmente, y, con su voto, los electores de los Congresistas les otorgan la facultad de representación que, hoy, incluye la posibilidad de elegir a un eventual reemplazo del Presidente de la República.

Es oportuno recordar que, en marzo de 2017, el Congreso de la República hizo uso de la facultad de designar al Vicepresidente, por la cual eligió al General (R) Óscar Naranjo en reemplazo del exVicepresidente Germán Vargas Lleras quien renunció al cargo para aspirar a la Presidencia en el siguiente período. Lo que este episodio reciente de nuestra historia política nos demuestra es que la institucionalidad de la rama ejecutiva no se ve afectada por el hecho de que el nuevo vicepresidente sea designado por el Congreso de la República, al punto que, en su momento, ni siquiera se cuestionó la legitimidad del designado para ser titular de tal dignidad, como tampoco la capacidad de representación del legislativo para ejercer tal función.

Este análisis de necesidad política de la permanencia de la figura de la Vicepresidencia debe tener en consideración el hecho que, en la historia de la Constitución del 91, apenas una vez un Vicepresidente ha asumido la Presidencia de la República. Durante el período del ExPresidente Ernesto Samper Pizano, ejerció temporalmente la Presidencia Carlos Lemos Simmonds entre el 14 y el 24 de enero de 1998, esto es 10 días calendario, con ocasión de una licencia ordinaria que le fue otorgada al Presidente por el Senado de la República[23].

Si bien es cierto que lo ideal sería no tener que reemplazar al Presidente de la República, especialmente de manera absoluta, también lo es que el ordenamiento jurídico debe contener disposiciones que prevengan tal situación. Ahora bien, en las circunstancias de un país como Colombia, debe procurarse por una alternativa que sirva para el mismo propósito y que, preferiblemente, afecte lo menos posible la estabilidad política y el patrimonio público.

[23] Al respecto, OFI20-00150958 / IDM 13000000 emitido por el DAPRE en junio de 2020.

Por último, sobre el análisis político resulta muy diciente que varios de quienes han ocupado el cargo de vicepresidentes tanto por elección popular como por designación hecha por el Congreso de la República, han señalado la necesidad de revisar la necesidad de mantener el cargo de vicepresidente y han planteado que se requiere que el Congreso de la República haga un estudio sobre la conveniencia de retomar el esquema de designación pura sin asignación de funciones adicionales al designado, apuntando a la baja necesidad de contar con una persona ejerciendo el cargo de vicepresidente de manera permanente en el sistema actual del Estado colombiano[24].

En segundo lugar, desde el punto de vista administrativo, debe señalarse que, especialmente en la última década, la figura de la Vicepresidencia ha significado el desarrollo de gestiones que corresponden a otros organismos del Gobierno Nacional. Por vía de la asignación de misiones o encargos especiales se han ejecutado actividades que son de competencia de ministerios como el de interior o el de transporte, y que en la práctica representa una duplicidad de funciones sin que quede claro quién es el verdadero responsable del cumplimiento de los objetivos, llevando a un desorden institucional.

Lo anterior ha generado un impacto funcional y, consecuentemente fiscal. Revisada la evolución administrativa de la Vicepresidencia se advierten modificaciones en su estructura, que afectan al Departamento Administrativo de la Presidencia -DAPRE-, sobre todo en los decretos que a continuación se relacionan, Decreto 876 de 2020, Decreto 1784 de 2019, Decreto 179 de 2019, Decreto 672 de 2017, donde se observa cómo varió la estructura del citado Departamento asignando áreas y funciones a su cargo, situación que llama la atención por la manera en que se amplía el rango de acción de la figura.

Modificaciones a la Estructura del DAPRE respecto de la Vicepresidencia	
Decreto 1649 de 2014	La estructura del DAPRE incluía el despacho del Vicepresidente y como funciones, las misiones y encargos que le encomendara el Presidente de la República.
Decreto 672 de 2017	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: 1. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. 2. Consejería Presidencial de Seguridad. - Además para el apoyo a las labores encomendadas al Vicepresidente: 3. Dirección de Seguimiento y Evaluación a los Acuerdos de Paz. 4. Dirección de Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas. 5. Dirección de Proyectos Especiales.

[24] Al respecto, ver: *El Espectador*. (2020) General(r) Naranjo considera que la vicepresidencia debe ser eliminada. Disponible en https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-general-oscar-naranjo-considera-que-la-vicepresidencia-debe-ser-eliminada/ y DE LA CALLE, Humberto. (2020). ¿Eliminar la Vicepresidencia?. El Espectador. *https://www.elespectador.com/opinion/vicepresidencia-que-hacer-eliminar-la-vicepresidencia-columna-917514/*

Decreto 179 de 2019	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: 1. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. 3. Secretaría de Transparencia.
Decreto 1784 de 2019	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: 1. Oficina del Despacho de la Vicepresidencia. 2. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 3. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. 4. Secretaría de Transparencia. 5. Dirección de Proyectos Especiales.
Decreto 876 de 2020	Se introduce a la estructura del DAPRE en lo correspondiente a la Vicepresidencia: 1. Oficina del Despacho de la Vicepresidencia. 2. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 3. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad. 4. Consejería Vicepresidencial. 5. Secretaría de Transparencia. 6. Dirección de Proyectos Especiales.

Un claro ejemplo de la ampliación de las misiones o encargos asignados a la figura del Vicepresidente es la Consejería Vicepresidencial la cual, entre otras, tiene funciones y personal para atenderlas, que se vinculan al sector de infraestructura y transporte, pese a la existencia de entidades como el Ministerio de Transporte, la ANI y el INVÍAS, que tienen como objetivos misionales atender directamente ese sector y que, por lo tanto, tendrían que encargarse de esas funciones, sin que se requiera una figura adicional a cargo de estas mismas actividades, por cuanto ello implica un doble esfuerzo fiscal para las mismas tareas.

Como lo vislumbraron algunos Constituyentes hace 29 años, la Vicepresidencia de la República ha tenido un importante impacto fiscal. La utilización del mecanismo de encargos o misiones especiales permitida en la Constitución ha derivado en un crecimiento importante de oficinas y consejerías que se han ido añadiendo para prestar sus servicios a esta figura y que, necesariamente, implican un costo fiscal que debe contarse como propio de la vicepresidencia en tanto sirven al cumplimiento de las misiones que le son encargadas.

Recientemente, mediante Decreto 876 de 2020, se creó la Consejería Vicepresidencial adscrita al Despacho del Vicepresidente de la República. De acuerdo con lo señalado por el Director del DAPRE, la creación de esta Consejería cumple lo dispuesto en el numeral 1.1 de la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, por el cual se establece que las plantas de personal y las estructuras administrativas de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, solamente se podrán modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o se generen ahorros en los gastos de funcionamiento de la entidad.

De conformidad con lo señalado por la Directiva Presidencial 09 de 2018, el cálculo del denominado costo cero se entiende como el no incremento en los recursos asignados a· gastos de funcionamiento y la no creación de plantas temporales. En consecuencia, y dado que tanto en el decreto de creación como en el Decreto 901 de 2020, a la Consejería Vicepresidencial se le asignaron funciones específicas y no sólo misiones o encargos como establece el mandato constitucional, es dable afirmar que el funcionamiento de esta nueva dependencia sí tendrá un costo para el patrimonio y su ejecución no será gratuita, aunque no implique un incremento en el presupuesto del DAPRE.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 876 de 2020, para el apoyo del cumplimiento de las funciones asignadas al Despacho de la Vicepresidencia están adscritos a este despacho: la Oficina del Despacho de la Vicepresidencia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, la Consejería Vicepresidencial, la Secretaría de Transparencia y la Dirección de Proyectos Especiales.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 901 de 2020, entre las funciones asignadas a la Consejería Vicepresidencial se encuentran asuntos que tienen que ver con temas de competitividad, crecimiento económico, implementación de las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios, apoyo en las actividades relacionadas con el Bicentenario de la Independencia Nacional, seguimiento a la agenda legislativa, entre otras. Funciones que, aún sabiendo sobre la capacidad de trabajo y de gestión de quien hoy ocupa la Vicepresidencia y de quienes lo hicieron en precedencia, como ya se vio, hacen parte de la agenda de Ministerios como el de Comercio, Interior o Cultura y, por lo tanto, estamos ante un doble esfuerzo fiscal en tanto hay varias entidades encargadas de los mismos temas, situación que, a futuro debe evitarse.

Cabe insistir en que la multiplicidad de funciones dadas a la Vicepresidencia actual no es exclusiva de este Gobierno y que es una situación común en los últimos años, lo cual pone en evidencia que, por las altas calidades de quienes ocupan el cargo de Vicepresidente se termina dotando a esta figura de tantas funciones que termina por perderse la línea que intentó poner el Constituyente del 91 y asumiendo tareas que ya son competencia de otras instituciones y entidades del Estado creadas específicamente para ello, situación que rompe con la organización institucional y termina por generar duplicidad de responsables.

Análisis comparado

Para efectos de tener una visión completa de la pertinencia de la figura de la Vicepresidencia, es menester estudiar y considerar cuáles son los mecanismos que otros países utilizan actualmente para suplir las faltas temporales y absolutas de sus Presidentes.

En Argentina[25] el Vicepresidente se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta, como consecuencia de su elección, asume sin voto la presidencia del senado, y podrá votar excepcionalmente cuando exista un empate.

Por su parte, Uruguay[26] presenta la institución de la Vicepresidencia con características muy similares a las anotadas para el caso de Argentina. También se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta y se diferencia porque el Vicepresidente desempeñará la función presidencial de la Asamblea General y Cámara de Senadores con voz y voto.

Paraguay[27] también elige su Vicepresidente en fórmula con el Presidente a través de elección popular, reemplaza al presidente en caso de falta temporal o absoluta. Sin embargo, a diferencia de Argentina, representa al Presidente por delegación del mismo, participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y además coordina las relaciones del ejecutivo con el legislativo.

El caso peruano[28] es quizá uno de los más disímiles del hemisferio toda vez que el Presidente se elige en fórmula con dos Vicepresidentes, en caso de falta temporal o absoluta del Presidente el primer Vicepresidente asumirá sus funciones y de estar imposibilitado lo hará el segundo Vicepresidente .

Ecuador[29] maneja una figura similar a la colombiana; el Vicepresidente se elige en fórmula con el Presidente a través de elección popular, dentro de sus funciones se destacan reemplazar al Presidente por ausencia temporal o definitiva y cumplir las funciones que el Presidente le asigne.

En el caso chileno[30] el Vicepresidente no es electo y adquiere dicho título una vez asuma la función de reemplazo del Presidente. De acuerdo con la Constitución chilena, cuando el Presidente electo no se pueda posesionar, lo suple, con el título de Vicepresidente, el Presidente del Senado o a falta de éste el Presidente de la Cámara Diputados o el Presidente de Corte Suprema de Justicia. Si la falta es absoluta o indefinida, el Vicepresidente debe convocar a nuevas elecciones. En caso de ausencia temporal del Presidente de la República chilena, le subrogará el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal, con el título de Vicepresidente. A falta de ministro que asuma el cargo, continuarán en su orden los Presidentes de Senado, Cámara o Corte Suprema de Justicia.

Por último, en el Estado mexicano[31], no existe la figura del Vicepresidente. En caso de falta absoluta o temporal del Presidente electo antes de la posesión, asume como interino o substituto el Secretario de Gobernación. Si se revoca el mandato de este último deberá asumir la presidencia del país el Presidente del Congreso.

De lo anotado se concluye que el único punto de contacto habitual se refiere a la existencia y operación del Vicepresidente como figura que asume las funciones del Presidente en caso de ausencias temporales o absolutas. Sin embargo, en los textos constitucionales de los países analizados no se evidencia que los Vicepresidentes asuman funciones en la forma tan amplia como se ha dado en la última década en el caso colombiano.

De lo anterior, es posible afirmar que en la mayoría de países de América Latina, la figura del Vicepresidente tiene sobre todo un rol de sustituto para las faltas temporales o absolutas del Presidente con actividades que, sin dejar de ser relevantes, resultan inferiores y con menor impacto político que en el caso Colombiano, sin obviar que en algunos países la figura no existe o se limita a ser una mera denominación del cargo como en los casos de México y Chile.

La Designación como mecanismo viable para establecer el reemplazo del Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas.

Como se mostró al inicio de esta ponencia, la figura de la designación tuvo más de 80 años de ejecución exitosa en nuestro ordenamiento, en diez oportunidades se ejercieron las funciones presidenciales bajo esta figura sin que ello haya implicado inestabilidad política para la Nación y se encuentra actualmente incluida en el artículo 141 de la Constitución vigente, a través del mecanismo de elección por parte del Congreso de la República en pleno del reemplazo del vicepresidente, sin que ello haya causado conmoción o traumatismo alguno en la institucionalidad del ejecutivo cuando fue necesario recurrir a esta disposición.

Dado que el artículo 141 constitucional prevé que, cuando el vicepresidente falte debe designar a su reemplazo, estamos en últimas en una aplicación de la figura del designado, con la diferencia sustancial de que éste adquiere el título de vicepresidente y, con ello, entra en las dificultades que ya se han anotado. Por esta razón, se propone ajustar las disposiciones

[25] Ver Constitución Nacional de Argentina, Artículos 57, 88, 89 y 90.
[26] Ver Constitución de la República de Uruguay, Artículos 150, 151, 152 y 153.
[27] Ver Constitución de la República del Paraguay, Artículos 230, 231, 232, 233, 234 y 239.
[28] Ver Constitución Política del Perú, Artículos 111 y 115.
[29] Ver Constitución Política de la República del Ecuador, Artículos 143, 149 y 150.
[30] Ver Constitución Política de la República de Chile, Artículos 28, 29 y 31.
[31] Ver Constitución Política de los Estados Unidos de México, Artículo 84.

para que, en lugar de que el Congreso nombre a un nuevo vicepresidente en caso de que falte el elegido en fórmula presidencial, se nombre a un designado que reemplace al Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta, sin que ello configure la necesidad de crear una oficina de este personaje ni de asignarle funciones que ya estén a cargo de las múltiples entidades y organismos del Estado.

Es claro que la figura de la vicepresidencia no es acorde con las necesidades institucionales del país y que, la figura del Designado cumple la función esencial de reemplazar al Presidente en sus faltas absolutas o temporales sin causar traumatismos en la organización del Estado ni conflictos políticos, a un menor costo fiscal. Por esta razón, proponemos eliminar la figura de la Vicepresidencia de la República y, en su lugar, que el reemplazo del Presidente esté a cargo de un designado que sea nombrado para ello por el Congreso de la República de terna que presente el Presidente a fin de que no se pierda la afinidad política entre el designado y los electores del Presidente.

Por todo lo expuesto, proponemos la modificación del Capítulo 3 del Título VII de la Constitución, eliminando la figura la Vicepresidencia de la República, y, en su lugar, se establecen las reglas que regirán para suplir las faltas absolutas o temporales del Presidente por medio de la elección del designado. Igualmente, se modificarán los 112, 141, 173, 197, 235 260 y 261 exclusivamente en lo relativo a la armonización con la nueva figura propuesta.

Sabemos que proponemos un cambio sustancial en nuestro ordenamiento, pero estamos convencidos de que la historia política ha demostrado que esta propuesta está acorde con los tiempos que corren y que exigen de las instituciones del Estado la mayor eficiencia tanto política como administrativa y fiscal.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo expuesto, el suscrito Representante a la Cámara rindo INFORME DE PONENCIA POSITIVA y en consecuencia, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA al Proyecto de Acto Legislativo 559 de 2021 Cámara "Por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235, 260 y 261 de la Constitución Política".

Del Representante a la Cámara,



ALEJANDRO VEGA PEREZ
PONENTE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 559 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE MODIFICA EL CAPÍTULO 3 DEL TÍTULO VII Y LOS ARTÍCULOS 112, 141, 173, 197, 235 260 Y 261 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Modifíquese el Capítulo 3, del Título VII de la Constitución Política, el cual quedará así:

CAPÍTULO 3

DE LAS FALTAS DEL PRESIDENTE

Artículo 202. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República asumirá como tal quien sea designado para el efecto por el Congreso de la República, de terna que le presente el Presidente de la República en el acto de posesión.

Para ser elegido designado se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República. La elección se realizará dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la terna.

Bastará con que el designado tome posesión del cargo de Presidente de la República en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario.

Artículo 203. En caso de falta absoluta del Presidente de la República el designado convocará a elecciones que se realizarán dentro de los 60 días siguientes a su posesión.

En el evento que faltaren menos de 12 meses para la finalización del período, el designado ocupará el cargo hasta el final del periodo.

Artículo 204. Son faltas absolutas del designado: su muerte, su renuncia aceptada y la incapacidad física permanente reconocida por el Congreso. En caso de falta absoluta del designado, el Presidente de la República enviará, dentro de los cinco (5) días siguientes, una nueva terna al Congreso para su elección.

Artículo 205. El designado podrá ser nombrado en cualquier cargo de la rama ejecutiva del poder público. Al designado le aplicará el mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas para el Presidente de la República.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 112 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

La curul así asignada en el Senado de la República será adicional a la prevista en el artículo 171. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dicha corporación.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 141 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir Contralor General de la República y al designado como reemplazo del Presidente, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 173. Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no la renuncia que haga de su empleo el Presidente de la República.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del designado para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.

6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.

7. Elegir al Procurador General de la Nación.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 197 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al designado cuando la ejerza por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional

del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

Artículo 6. Modifíquese el numeral 5 del artículo 235 de la Constitución Política, en el sentido de eliminar la expresión Vicepresidente de la República, el cual quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

5. Juzgar, a través de la Sala Especial de Primera Instancia, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación, o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 260 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 261 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 261. La elección del Presidente de la República no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Artículo 9. Régimen de transición y vigencia. El presente Acto Legislativo entra en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial y aplicará para el siguiente período presidencial.

Del Representante a la Cámara,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Ponente

REFERENCIAS

AGUILERA, Mario. (1991). La designatura presidencial: una genuina institución colombiana. En *Credencial Historia*. No. 24. Disponible en: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-94/la-designatura-presidencial

ARIZMENDI, Ignacio. (1989). Presidentes de Colombia 1810- 1990. Editorial Planeta.

ARTEAGA Manuel y ARTEAGA Jaime. (1999). Historia Política de Colombia. Planeta Colombiana Editorial S. A.

El Espectador. (2020) General(r) Naranjo considera que la vicepresidencia debe ser eliminada. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-general-oscar-naranjo-considera-que-la-vicepresidencia-debe-ser-eliminada/

Enciclopedia Banrep Cultural. José Manuel Marroquín. Consultado en septiembre de 2020. Disponible en https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=José_Manuel_Marroqu%C3%ADn

Enciclopedia Banrep Cultural. Julio César Turbay Ayala. Consultado en septiembre de 2020. Disponible en https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Julio_César_Turbay_Ayala

DE LA CALLE, Humberto. (2020). ¿Eliminar la Vicepresidencia?. El Espectador. https://www.elespectador.com/opinion/vicepresidencia-que-hacer-eliminar-la-vicepresidencia-columna-917514/

GACETA CONSTITUCIONAL. (1991) Nos. 40 y 76.

GARCÍA, Daniel. (2005). ¿Qué nos significa la Vicepresidencia? ¿Cómo se gestó en la Constituyente y qué puede esperarse del Vicepresidente? En *Credencial Historia*. No. 39. Disponible en: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-39/que-nos-significa-la-vicepresidencia

ORTIZ, Luis. (2005). *La Vicepresidencia en Colombia. Historia de una institución cuestionada.* En *Credencial Historia*. No. 39. Bogotá: Base de datos de la Biblioteca del Banco de la República. 2005. Disponible en: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-39/la-vicepresidencia-en-colombia

POMBO, Manuel y GUERRA, José J. (1986). Constituciones de Colombia, Tomos I a V. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTAS DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2020 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 155 DE 2020 Y 221 DE 2020 CÁMARA.

por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El emprendimiento es de todos — Minhacienda

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2021-021379
Bogotá D.C., 28 de abril de 2021 12:53

Honorable Congresista
GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 17281/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 19 de 2020 Cámara acumulado con los Proyectos de Ley 155 de 2020 y 221 de 2020 Cámara "por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de origen parlamentario, tiene por objeto *"establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial"*[1], lo anterior con el propósito de incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (en adelante SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional a través del establecimiento de incentivos[2]. En ese sentido, para la consecución de los fines de la iniciativa, se busca principalmente fijar una serie de descuentos sobre el valor de una nueva póliza para aquellos vehículos que no hayan afectado la anterior póliza, así como implementar una nueva cobertura del SOAT enfocada en *"gastos por daños materiales a terceros cubriendo la reparación o parte de ella de los bienes asegurables en caso de un choque simple entre vehículos*".

Frente a lo propuesto relacionado con la creación de descuentos resulta pertinente mencionar que el cálculo del valor de las pólizas del SOAT no corresponde de manera particular al perfil de los propietarios de los vehículos o al historial de siniestralidad del vehículo. Debe tenerse en cuenta la naturaleza del seguro y su principio de solidaridad consistente en un sistema de subsidios cruzados entre sectores (particular y público) y tipos de vehículos que tiene el objetivo de lograr un equilibrio técnico agregado. Así mismo, las tarifas y la vigencia de las coberturas son determinadas y reguladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a partir de criterios técnicos para que del valor de las primas resulte suficiente para cubrir la reclamación de los siniestros. En ese orden de ideas, la aplicación de descuentos sobre las tarifas puede conllevar a una insuficiencia en el valor de las primas.

Adicionalmente, al implementarse un esquema de incentivos mediante el cual se disminuye la prima a cobrar por el buen comportamiento del asegurado (ausencia de reclamaciones) debería adoptarse en forma simultánea un esquema complementario de incrementos en la prima por el mal comportamiento del asegurado (según número de reclamaciones), lo cual no se encuentra en el articulado propuesto.

En otras palabras, la propuesta presentada en lo que se refiere a los descuentos no es un esquema tarifario tipo *bonus-malus*, o de premio y castigo, por cuanto solo contempla descuentos y no incluye recargos, de cuya simultaneidad se deriva la suficiencia de la recaudación. De esta manera, implementar la propuesta tarifaria del Proyecto de Ley implicaría desfinanciar al SOAT en un 26,05%, aproximadamente, como se presenta en la columna (7.1) de la Tabla 1.

Tabla No. 1. Esquemas de tarifas (primas) y recaudo del SOAT por tipo de asegurado según número de años sin reclamación.

Años sin reclamaciones	Distribución de asegurados[3] (1)	Prima modelo bonus-malus[4] (2)	Recaudo bonus-malus (3) = (2)*(1)	Prima SOAT actual (4)	Recaudo SOAT actual (5) = (4)*(1)	Prima Proyecto Ley (6.1)	Recaudo Proyecto de Ley *ex ante* (7.1) = (6.1)*(1)	Primas Proyecto de Ley *ex post* (6.2)	Recaudo Proyecto de Ley *ex post* (7.2) = (6.2)*(1)
0	13,48%	185,00%	24,94%	100,00%	13,48%	100,00%	13,48%	126,05%	16,99%
1	10,34%	161,90%	16,74%	100,00%	10,34%	85,00%	8,79%	111,05%	11,48%
2	8,13%	144,20%	11,72%	100,00%	8,13%	80,00%	6,50%	106,05%	8,62%
3	6,68%	130,10%	8,69%	100,00%	6,68%	75,00%	5,01%	101,05%	6,75%
4	5,46%	118,60%	6,48%	100,00%	5,46%	70,00%	3,82%	96,05%	5,24%
5 o más años	55,91%	58,55%	32,74%	100,00%	55,91%	65,00%	36,34%	91,05%	50,91%
Total	100,00%		101,30%		100,00%		73,95%		100,00%

Fuente: DGRESS-MHCP

En términos corrientes, realizando un ejercicio de carácter retrospectivo, de haberse aplicado la política tarifaria de incentivos expuesta en el proyecto de ley, el recaudo del SOAT en el 2020 no habría sido de **$4,3 billones** de pesos sino de **$3,2 billones de pesos**, lo que **supone una caída del recaudo del orden de $1,1 billones de pesos**. Esta caída en el recaudo del SOAT afectaría de igual modo **las transferencias a la Administradora de los Recursos del**

[1] Artículo 1 del Proyecto de ley.
[2] Exposición de motivos del proyecto de ley, gaceta 68 de 2021, pág. 6.
[3] Se tomó como referencia del tipo de la distribución de los asegurados según el número de años sin reclamación, las estimaciones de Kafková, Silvie (2015), "Bonus-Malus Systems in Vehicle Insurance", Procedia Economics and Finance 23, pp. 216-222, a partir de una muestra de datos de alcance internacional para el seguro de automóviles.
[4] Del mismo modo, se tomó como referencia de la prima relativa en un esquema bonus-malus, el estudio citado arriba.

Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante ADRES) con una disminución de cerca $723 mil millones de pesos y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (en adelante ANSV) en **cerca de $33 mil millones de pesos**.

Por lo anterior, y como se puede observar en la Tabla 1, la presión financiera ocasionada por la política de descuentos (6.1), sin una equivalente política de recargos en la tarifa a los asegurados que presentan reclamaciones, motiva en últimas a cubrir el déficit generado (7.1) con una nueva estructura de tarifas relativas (6.2), de tal forma que el costo del seguro aumentaría para todos los asegurados, con excepción de aquellos con 4 o más años sin reclamaciones: esto es, el 39,6% vería incrementada la tarifa, mientras que el 61,4% restante tendría un descuento efectivo de entre el 3,95% y el 8,95%.

Así, como se puede observar, no es viable financiera ni fiscalmente implementar una política exclusiva de descuentos. Así mismo, una política de *bonus-malus* conllevaría un aumento general de las tarifas para la mayoría de la población asegurada (ver columnas (2) y (6.2)).

De acuerdo con lo anterior, la implementación de proyecto de ley podría conllevar a la reducción de recursos que se destinan a las entidades antes mencionadas, los cuales deberán ser compensados a partir de un eventual impacto en los recursos del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, podría generarse como externalidad negativa el encarecimiento del valor de la prima del SOAT que se paga actualmente, debido a la necesidad de compensar el porcentaje de la prima que no se recaudaría. Lo anterior, provocaría que por lo menos el 89% de los vehículos tuvieran un descuento del 15% sobre la tarifa del SOAT.

Adicionalmente, no se observa una relación directa entre el descuento planteado y una reducción en la siniestralidad derivada del mismo. Es decir, no se encuentra en la parte motiva del proyecto de ley, un sustento frente a que dicho descuento conlleve a una reducción en la siniestralidad futura, sino que responde a las condiciones que hayan acontecido en el pasado.

De otro lado, en lo que se refiere a la propuesta de introducir una cobertura adicional en el SOAT por los daños materiales que el asegurado ocasione a terceros, debe señalarse, en primer lugar, que la naturaleza del SOAT se trata de un seguro de accidentes y no de un seguro de responsabilidad civil, cuya finalidad es atender a las víctimas de accidentes de tránsito de forma oportuna y eficaz, respecto de las lesiones físicas sufridas o la incapacidad permanente declarada, al tiempo que brinda cobertura para los familiares en caso de muerte, mediante una indemnización por este concepto y el reconocimiento de los gastos funerarios, sin que sea necesario acudir a un proceso litigioso en el cual se determine la culpa o responsabilidad de las partes.

El evento que se propone asegurar (daños materiales ocasionados a un tercero en un choque simple) implicaría necesariamente determinar la culpa entre dos conductores de vehículo, lo cual ocasionaría un componente elevado de costo, por cuanto las aseguradoras deberían incurrir en un mecanismo que permita dirimir la responsabilidad en todos los choques simples declarados que se sucedan en el país. Más aún, incluso sin considerar el escalamiento en los costos derivado de tener que demostrar la culpa de un sujeto en un accidente de tránsito, es evidente que la sola introducción de la cobertura representa un incremento en el costo del seguro. Así las cosas, la determinación de una cobertura de gastos por daños materiales a terceros cubriendo la reparación o parte de ella de los bienes asegurables en un simple choque, modificaría la naturaleza que tiene el SOAT en la actualidad.

En segundo lugar, en la medida en que el SOAT atiende los gastos médicos, de rehabilitación, de incapacidad permanente, muerte de la víctima, gastos funerarios y gastos de transporte y movilización de las víctimas, es claro que este se encuentra estrechamente relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, considerando además que la mayor parte del recaudo del SOAT se destina directamente a la ADRES, sin desconocer un porcentaje menor que se destina para financiar a la ANSV.

Por lo anterior, el gasto administrativo y de personal de las entidades aseguradoras al estar orientado hacia accidentes de tránsito con víctimas debería tender a incrementarse con la introducción de una nueva cobertura. Además, al desnaturalizarse el seguro no sería claro cuál sería el criterio para financiar a la ADRES y a la ANSV a partir de recursos pagados por los propietarios de automóviles en una cobertura por daños materiales a terceros, en caso de implementar la propuesta normativa.

En tercer lugar, la cobertura que se pretende adicionar al SOAT ya es ofrecida por el mercado mediante el amparo de Responsabilidad Civil del seguro voluntario de automóviles, por lo cual los propietarios de automóviles que desean asegurarse contra el riesgo de ocasionar daños materiales a terceros producto de un accidente, pueden contratar un seguro voluntario o asumir el riesgo de afrontar con su propio patrimonio el costo de la reparación por los daños causados, del mismo modo a como ocurre en cualquier clase de seguro en el cual el potencial asegurado decide transferir su riesgo a un asegurador o asumirlo por cuenta propia. En ese orden de ideas, cada agente económico, dependiendo de su aversión al riesgo, se encuentra en la posibilidad de decidir si transfiere o no el riesgo a las compañías aseguradoras sin que sea necesario establecer su obligatoriedad.

Adicionalmente, según las normas actuales los propietarios de vehículos de transporte de pasajeros deben adquirir obligatoriamente seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual por los daños que puedan ocasionar a los pasajeros o a terceros afectados.

En cuarto lugar, no es clara la motivación social o la justificación de introducir un seguro obligatorio para reparar daños materiales a terceros, frente a las razones que justifican la existencia de un seguro obligatorio para financiar la atención de víctimas de accidentes de tránsito, el cual tiene razón de ser por cuanto agiliza la atención eficaz y oportuna de las víctimas mediante la red prestadora del SGSSS, al tiempo que descongestiona la presión fiscal de financiar dicho gasto con recursos del presupuesto general de la nación al acudir al cobro de un seguro obligatorio por la externalidad derivada de la conducción de vehículos automotores.

En quinto lugar, es prudente considerar que la introducción de una nueva cobertura, en tanto eleva el costo del seguro, tiende a incrementar en un grado apreciable la evasión del seguro, la cual es ya de hecho bastante elevada (del 46%)[5]. Del mismo modo, es pertinente estimar que el fraude tendería a incrementarse, lo cual implicaría un traslado de ese incremento al costo de la póliza.

Ahora bien, en cuanto a la propuesta de financiar el incremento en el costo del seguro por la introducción de una nueva cobertura mediante los recursos que en la actualidad destinan las entidades aseguradoras al pago de comisiones de intermediación, se tiene que dichos recursos serían en todo caso insuficientes pues, en la medida que la adquisición del SOAT es de carácter obligatoria, la cobertura por un evento de responsabilidad civil (daños a terceros) abarcaría

[5] Fuente: https://bit.ly/3l8O11r

de forma universal a todo el parque automotor no evasor del país, con lo cual el aseguramiento se asimilaría a la cobertura de Pérdida Parcial Daños en el seguro voluntario de automóviles.

Así, considerando que el gasto en comisiones de intermediación en el 2020 por parte de las entidades aseguradoras del SOAT fue de **$356 mil millones**[6], mientras que la participación en valor de la cobertura de Pérdida Parcial Daños en el total de siniestros incurridos oscila alrededor del 54%[7] y el monto de los siniestros incurridos para el segmento de vehículos asegurados mediante el seguro voluntario fue de **$1,8 billones**[8], el monto de recursos que sería necesario acopiar para financiar el pago de los siniestros de ese segmento, es decir, sin considerar el total del parque automotor asegurado del SOAT, que por definición es más elevado que el parque automotor asegurado por medio del seguro voluntario, correspondería a **$983 mil millones**, **con lo cual habría un faltante por financiar de $627 mil millones.**

Esta brecha en la financiación debería ser cubierta entonces por un incremento en la tarifa del SOAT, lo cual no se encuentra justificado y no estaría en línea con el objeto del proyecto de ley de otorgar descuentos en la tarifa. Adicionalmente, no se tienen en cuenta los incrementos en el costo derivados del fraude, la evasión, los gastos administrativos y la inversión tecnológica que supone la cobertura del riesgo que se pretende asegurar en forma universal. Frente a esto, vale la pena mencionar que ampliar la cobertura del seguro al tiempo que se prohíbe un ajuste en las tarifas, como lo pretende una proposición modificativa, afectaría aún más la sostenibilidad y viabilidad financiera SOAT, generando mayores faltantes por financiar.

En cuanto la siniestralidad del SOAT, y el objetivo de reducirla, resulta oportuna la proposición que busca desarrollar estrategias que incentiven el comportamiento ejemplar en la vía. Sin embargo, se sugiere aclarar el alcance de estas estrategias y si su naturaleza es de tipo educativo o pedagógico. Esto último teniendo en cuenta el efecto que se ha identificado, de este tipo de estrategias, en la reducción de la frecuencia y severidad de los siniestros, que a su vez puede conducir a una reducción en los costos de siniestros y por esa vía un mejor escenario de suficiencia en la tarifa del SOAT.

En esa línea y relacionado con las problemáticas del SOAT, se considera relevante contar con un diagnóstico integral de estas, como lo dispone la proposición de un artículo nuevo. Sin embargo, se sugiere que el alcance y coordinación interinstitucional de las entidades participantes en la formulación del estudio se delimite con mayor claridad. Así mismo, vale la pena mencionar los eventuales impactos presupuestales que puede tener la proposición que pretende fortalecer la capacidad de la ADRES para adelantar procesos de recuperación de cartera. Por otra parte, en cuanto a la propuesta de que se presenten informes del estado y avances en seguridad vial y evasión del SOAT, es necesario que en la redacción se evalúe la participación de la Superintendencia Financiera de Colombia, en el entendido que dentro de sus funciones no se considera ninguna asociada a la seguridad vial o evasión del SOAT.

Finalmente, la propuesta de eliminar el reconocimiento de las comisiones a los intermediarios, para evitar incrementos en las tarifas, generaría la externalidad negativa que se desincentive el ofrecimiento del SOAT a través de los canales de comercialización. Dentro del ámbito internacional, se ha identificado que la diversificación y ampliación de los canales de comercialización en seguros es una de las herramientas para promover la inclusión y acceso a seguros por parte de los ciudadanos. En consecuencia, eliminar el reconocimiento de las comisiones a los intermediarios significaría una barrera para la ampliación y diversificación de los canales de comercialización que su vez podría redundar en una menor oferta comercial del SOAT. Frente a esto, vale la pena mencionar que, si bien una proposición modificatoria mantiene el reconocimiento de comisiones a intermediarios, conserva la disposición que amplía la cobertura del SOAT. Esto último con los efectos indeseados arriba descritos.

Por lo expuesto, si bien esta Cartera considera que esta iniciativa legislativa persigue un fin loable no sería conveniente esta propuesta por los argumentos aquí descritos. En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
Viceministro Técnico
URF/OAJ/DGPPN/DGRESS
UJ-0480/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora/Santiago Cano Arias
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Aprobó: Felipe Lega

Con Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla – Secretario General, Cámara de Representantes
H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara

[6] Tomado de Indicadores de Gestión de FASECOLDA.
[7] Tomado de https://bit.ly/3vRaSVb
[8] Tomado de Indicadores de Gestión de FASECOLDA.

CARTAS DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer.

La salud es de todos Ministerio

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. **202011401968411**
Fecha: **11-12-2020**
Página 1 de 16

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª Nº 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 079/20 (C)** *"por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer"*

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso Nº 1204 de 2020. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende *"[…] reconocer como sujetos de especial protección constitucional a las personas diagnosticadas con cáncer"* (art. 1º). Igualmente, estipula unas definiciones que complementarían la Ley 1384 de 2010, *"Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia"* (art. 2º), así como una modificación al artículo 5° de la citada norma, sobre control integral, insistiendo en el carácter de dicha protección en virtud de tal condición (art. 3º). Finalmente, se alude a la vigencia (art. 4º).

2. CONSIDERACIONES

Frente al propósito que encierra el proyecto de ley, en primer lugar, se hará mención al robusto marco normativo con el que cuenta el control integral del cáncer en Colombia, el cual incluye tanto las leyes y demás actos reglamentarios, como los instrumentos de política pública que como parte de su fundamentación han incorporado y destacado la naturaleza de la protección a los pacientes con cáncer, sus familias y cuidadores.

En un segundo momento, se hará una reflexión acerca de la definición conceptual de la categoría jurídica *"sujetos de especial protección constitucional"* y así derivar en algunas conclusiones de relevancia sobre la pertinencia o no de la iniciativa que ahora nos ocupa. En este punto es preciso destacar la inclusión del pronunciamiento elaborado por el Instituto Nacional de Cancerología, asesor de este Ministerio sobre el control del cáncer y que se anexa.

2.1. *Marco normativo y de política pública para el control integral del cáncer*

Existe una abundante regulación sobre los derechos y garantías de las personas que padecen cáncer, partiendo de un enfoque general hasta llegar a las normas específicas que han regulado la materia, especialmente las Leyes 1384 y 1388, ambas de 2010, y la reciente Ley 2026 de 2020.

Sobre el particular, el artículo 49 de la Constitución Política prevé:

> **Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son 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.
>
> Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.
>
> Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad […]

Por su parte de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, *"[p]or medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"*, cabe resaltar:

> **Artículo 2º. *Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud.*** El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.
>
> Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Artículo 5º. *Obligaciones del Estado.* El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, para ello deberá: […]

d) Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;

e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;

f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población […]

Artículo 6°. *Elementos y principios del derecho fundamental a la salud.* El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: […]

c) **Accesibilidad.** Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información […]

[…] Así mismo, el derecho fundamental a la salud comporta los siguientes principios: […]

c) **Equidad.** El Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección […]

Artículo 8°. *La integralidad.* Los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. No podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario.

En los casos en los que exista duda sobre el alcance de un servicio o tecnología de salud cubierto por el Estado, se entenderá que este comprende todos los elementos esenciales para lograr su objetivo médico respecto de la necesidad específica de salud diagnosticada.

Artículo 10. *Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud.* Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

a) A acceder a los servicios y tecnologías de salud, que le garanticen una atención integral, oportuna y de alta calidad […]

i) A la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos […]

Artículo 14. *Prohibición de la negación de prestación de servicios.* Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia.

El Gobierno Nacional definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.

Parágrafo 1°. En los casos de negación de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud con independencia a sus circunstancias, el Congreso de la República definirá mediante ley las sanciones penales y disciplinarias, tanto de los Representantes Legales de las entidades a cargo de la prestación del servicio como de las demás personas que contribuyeron a la misma.

Parágrafo 2°. Lo anterior sin perjuicio de la tutela.

Artículo 15. *Prestaciones de salud.* El Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas […]

De otro lado, en la Ley 1438 de 2011, *"[p]or medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"*, se estipula, en el artículo 2°, la orientación del SGSSS para el acceso efectivo a los servicios de salud. Se destaca, igualmente, lo contemplado en el artículo 53, a saber:

> **Artículo 53. *Prohibición de limitaciones al acceso.*** Están prohibidos aquellos mecanismos de pago, de contratación de servicios, acuerdos o políticas internas que limiten el acceso al servicio de salud o que restrinjan su continuidad, oportunidad, calidad o que propicien la fragmentación en la atención de los usuarios.

Se determina también la normativa que permite realizar intervenciones de vigilancia, control y sanción ante el incumplimiento de las garantías de los pacientes con diagnóstico de cáncer. En este punto debe resaltarse la Circular Externa 04 de 2014 emitida por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) mediante la cual se da lineamientos a las IPS, EAPB y a las entidades territoriales, respecto de la prestación del servicio de salud en personas con sospecha o diagnóstico confirmado de cáncer, advirtiendo las siguientes **instrucciones**:

> […] **Primera. *Atención oportuna.*** Las entidades vigiladas deben proporcionarles a las personas con sospecha o diagnóstico de cáncer una atención sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. No se puede negar o dilatar la atención o asistencia médica requerida, y el registro de citas de consulta médica especializada debe ser gestionado y optimizado por las entidades competentes.
>
> **Segunda. *Atención especial en niños.*** Los menores con sospecha o diagnóstico de cáncer cuentan con protección reforzada constitucional en salud, por lo que las entidades vigiladas deben brindarles atención prioritaria e inmediata. Los servicios desde el diagnóstico hasta el fin del tratamiento de menores deben ser autorizados de inmediato, independientemente del nivel de

complejidad al que pertenezcan.

En el mismo sentido, se deberá dar cumplimiento a lo definido en la ruta de atención integral para menores de 18 años con sospecha o diagnóstico de leucemia, dispuesta en la Resolución 418 de 2014 y expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Tercera. *Autorización integral.* Las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia de pacientes con cáncer que sigan guías o protocolos acordados se harán una única vez para todos los ciclos incluidos en la guía o protocolo. Para aquellos casos en que el oncólogo tratante prescriba la quimioterapia o radioterapia por fuera de las guías o protocolos acordados, la autorización deberá cubrir como mínimo los ciclos a realizar durante los siguientes seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la solicitud de autorización.

En todo caso, los trámites que genere esta atención integral no pueden trasladarse al paciente o a sus allegados, sino que son entera responsabilidad de las entidades vigiladas en el marco de sus competencias y bajo el criterio de protección integral al paciente.

Cuarta. *Rehabilitación integral.* Las entidades vigiladas deben proporcionarles a las personas con presunción o diagnóstico de cáncer, servicios de terapia física, sicológica y social, en los casos en que se considere necesario para cada paciente. Igualmente, en el caso de los menores, se deben garantizar los servicios de apoyo social, atención de hogar de paso, y transporte, en los casos en que el profesional tratante lo considere pertinente, en los términos establecidos en la normatividad.

Quinta. *Continuidad en el tratamiento.* Las entidades vigiladas deben garantizar los tratamientos de personas con sospecha o diagnóstico de cáncer mediante una secuencia lógica y racional de actividades, basada en el concepto del médico tratante. Sus tratamientos no pueden ser interrumpidos por razones de índole administrativo o económico, en los términos prescritos por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Sexta. *No pago de cuotas moderadoras ni copagos.* Las entidades vigiladas competentes deben abstenerse de cobrar copagos o cuotas moderadoras de los servicios requeridos por pacientes con diagnóstico de cáncer, en los términos establecidos por la normatividad vigente para el régimen contributivo y el régimen subsidiado. Supeditar dichos servicios a la realización de un pago, se entiende como una barrera de acceso que dilata e impide un tratamiento oportuno e integral.

Séptima. *Servicios de promoción y prevención.* La prestación de los servicios dirigidos al control de factores de riesgo y detección temprana del cáncer, debe ser una prioridad para todas las entidades vigiladas. Las entidades competentes deben garantizar acciones de promoción y prevención, con el fin de reducir el riesgo de los pacientes y realizar tratamientos oportunos.

Octava. *Tratamiento de cuidado paliativo.* Los pacientes con diagnóstico de cáncer deben recibir el cuidado paliativo, en los casos en que sea determinado por el médico tratante. Deben prestarse todos los servicios de atención domiciliaria que se consideren necesarios para la mejora en la calidad de vida del paciente.

Novena. *Deber de colaboración.* Las entidades vigiladas deben actuar de manera armónica para lograr la mejor protección de derechos a las personas con presunción o diagnóstico de cáncer. En consecuencia, tendrán flujo de comunicación ágiles entre ellas y coordinaran con las otras entidades de salud y todas aquellas entidades que directa o indirectamente deban participar en la atención de los pacientes con cáncer. Las entidades vigiladas no podrán aducir la responsabilidad de otra para sustraerse de sus obligaciones.

Décima. *Sanciones.* La inobservancia e incumplimiento de las instrucciones impartidas en la presente circular, o alguna otra que haya determinado autoridad, acarrearán la imposición de sanciones previstas en la ley, tanto a título personal como institucional, a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley, sin perjuicio de las responsabilidades que pueda establecer otro tipo de entidad.

Undécimo. *Inspección, vigilancia y control.* En concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, las Entidades Territoriales ejercerán la inspección y vigilancia de los Prestadores de Servicios de Salud, dentro de su jurisdicción para que verifiquen el cumplimiento de las instrucciones que acá se imparten. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá control sobre las entidades territoriales respecto del cumplimiento de este deber legal.

Duodécima. *Obligación de cumplimiento.* No obstante, las instrucciones acá impartidas, las entidades vigiladas deben saber que estas en ningún momento pueden desconocer alguna otra orden, recomendación o parámetro, que realizare cualquiera otra autoridad o juez de la República [...].

Este Ministerio, de igual manera, en ejercicio de sus competencias adelantó el proceso reglamentario de la Ley 1384 de 2010 determinando las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de acciones de prevención primaria, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo, encaminadas principalmente a la disminución de la mortalidad por cáncer y al consecuente incremento de la supervivencia y calidad de vida de la población. Del mismo modo, en virtud de los mandatos de dicha ley, se emitió la regulación pertinente para dar respuesta a aspectos transversales para la garantía de la atención integral en temas como los estándares para la conformación de unidades funcionales de cáncer, la definición de Guías de Práctica Clínica, la constitución del Sistema Nacional de Información en Cáncer y del Observatorio Nacional de Cáncer, entre otros.

A continuación, de forma específica en cuanto a la rehabilitación integral, se enlistan los actos administrativos organizados en orden cronológico:

- **Resolución 4331 de 2012**. Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución 3047 de 2008, modificada por la Resolución 416 de 2009. En su artículo 10 define que las autorizaciones asociadas a quimioterapia o radioterapia en pacientes con cáncer (niños y adultos) que sigan guías o protocolos se harán por una única vez incluyendo la totalidad del tratamiento definido en la guía o protocolo. En aquellos casos de cáncer sin guía o protocolo, la autorización a expedir deberá cubrir al menos 6 meses.

- **Resolución 4496 de 2012**. Por la cual se organiza el sistema de información del cáncer y se crea el observatorio nacional de cáncer.

- **Resolución 4505 de 2012**. Por la cual se establece el reporte relacionado con el registro de las actividades de Protección Específica, Detección Temprana y la aplicación de las Guías de Atención Integral para las enfermedades de interés en salud pública de obligatorio cumplimiento (monitoreo a cobertura y oportuna en acciones de detección temprana de cáncer de mama y cuello uterino).

- **Resolución 1383 de 2013.** Por la cual se adopta el Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia, 2012-2021.

- **Resolución 1440 de 2013**. Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 14 de la Ley 1384 de 2010 y 13 de la Ley 1388 del mismo año (Se definen las condiciones bajo las cuales deben funcionar los hogares de paso).

- **Resolución 1442 de 2013**. Por la cual se adoptan las Guías de práctica clínica – GPC para el manejo de las Leucemias y Linfomas en niños, niñas y adolescentes, cáncer de mama, cáncer de colon y recto, cáncer de próstata y se dictan otras disposiciones.

- **Resolución 1552 de 2013.** Por la cual se reglamentan parcialmente los artículos 123 y 124 del Decreto-Ley 019 del 2012 (Tiempos máximos en la asignación de citas de pacientes con cáncer).

- **Resolución 1604 de 2013**. Por la cual se reglamenta el artículo 131 del Decreto-Ley 0019 de 2012 (Entrega de medicamentos).

- **Resolución 247 de 2014.** Por la cual se establece el registro de pacientes con cáncer (Cuenta de Alto Costo).

- **Resolución 1441 de 2016**. Estándares y criterios y procedimientos para la habilitación de las Redes Integrales de Prestación de Servicios de salud.

- **Resolución 1477 de 2016**. Habilitación de Unidades Funcionales para la Atención del Cáncer de Adulto y Unidades de Atención de Cáncer Infantil.

- **Resolución 3202 de 2016**. Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las RIAS y se adopta un grupo de rutas (Se adoptan las Rutas Integrales de Atención en Salud para personas en riesgo o con presencia de cáncer de mama y cuello uterino).

- **Resolución 256 de 2016.** Por la cual se dictan disposiciones en relación al Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo.

- **Resolución 3280 de 2018.** Por la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud [...] (Se adoptan los procedimientos de obligatorio cumplimiento para la detección de cáncer de mama, cuello uterino, próstata y colon y recto.
- **Resolución 276 de 2019.** Por la cual se modifica la Resolución 3280 de 2018 (Progresividad en la implementación de acciones para la detección temprana de cáncer de cuello uterino con Prueba ADN-VPH y Cáncer de colon con Test de sangre oculta en materia fecal).

- **Resolución 3100 de 2019.** Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud. [Derogó la Resolución 2003 de 2014].

- **Resolución 3339 de 2019.** Por la cual se establece e implementa el mecanismo de cálculo y distribución de los recursos de la UPC para las Empresas Promotoras de Salud - EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado y demás Entidades Obligadas a Compensar - ECO, para los cánceres priorizados.

- **Resolución 229 de 2020.** Por la cual se definen los lineamientos de la carta de derechos y deberes de la persona afiliada y del paciente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de la carta de desempeño de las Entidades Promotoras de Salud - EPS de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Por otro lado, con la expedición de la Ley 1733 de 2014 *"Ley Consuelo Devis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida"*, este Ministerio adelantó de forma colegiada con las entidades del sector, la sociedad científica y civil el proceso reglamentario, la adopción de las siguientes normas:

- **Circular 022 de 2016.** Lineamientos y Directrices para la gestión del acceso a medicamentos opioides para el manejo del dolor.

- **Circular 023 de 2016.** Instrucciones respecto de la garantía de los derechos de los pacientes que requieran cuidados paliativos.

- **Resolución 1441 de 2016.** Por la cual se establecen los estándares, criterios y procedimientos para la habilitación de la Redes Integrales de Prestaciones de Servicios de Salud.

- **Resolución 2665 de 2018.** Por medio de la cual se reglamenta parcialmente la Ley 1733 de 2014 en cuanto al derecho a suscribir el Documento de Voluntad Anticipada. Deroga la Resolución 1051 de 2016.

En adición, en lo corrido de los últimos años, y dada la relevancia del cáncer en la salud pública colombiana, y en particular del cáncer de mama, se han adoptado un conjunto de instrumentos de política pública en los cuales se posiciona el cáncer como una prioridad del Gobierno y se establecen metas, intervenciones y estrategias para avanzar en la reducción de la incidencia y mortalidad por esta causa. A la fecha se encuentra definidos los siguientes instrumentos:

- Plan Decenal para el Control del Cáncer en Colombia 2012-2021.
- Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021.
- Política Integral de Atención en Salud.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019).

En general, las políticas listadas tienen propósitos comunes orientados a: i) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud, ii) mejorar las condiciones de vida y salud de la población y iii) lograr cero tolerancia frente a la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables.

Del mismo modo, los objetivos de estos instrumentos para el control integral del cáncer en Colombia se centran en:

- Reducir la prevalencia de factores de riesgo modificables para cáncer.
- Reducir las muertes evitables por cáncer mediante el mejoramiento de la detección temprana y la calidad de la atención.
- Mejorar la calidad de vida de los pacientes y sobrevivientes de cáncer.
- Garantizar la generación, disponibilidad y uso de conocimiento e información para la toma de decisiones.
- Fortalecer la gestión del recurso humano para el control del cáncer.

En virtud de lo descrito, se identifica que la regulación que se pretende adoptar ya está incluida en diversas leyes, instrumentos de política, resoluciones, circulares y herramientas técnicas, sin perjuicio de lo cual, más adelante se efectúen comentarios específicos frente a los ajustes propuestos a la Ley 1384 de 2010, para que sean objeto de consideración en el evento de continuarse con el trámite de la iniciativa.

2.2. *Sobre la categoría jurídica de sujetos de especial protección constitucional*

El concepto de *"sujeto de especial protección"* ha sido ampliamente estudiado en la jurisprudencia, sirva para ilustrar:

> [...] La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva[1]. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza[2] [...][3].

Esta noción ha estado estrechamente asociada tanto a la protección de derechos fundamentales, por vía de acción de tutela, como a la existencia de una condición que merece la atención especial del Estado, y que se enfoca en un criterio relacional como es el de debilidad manifiesta frente a un entorno, tal y como se desprende de lo siguiente:

> [...] 3.3. Por su parte, frente a las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta[4], como son las que por su condición de pobreza acuden al trabajo informal para así obtener los mínimos medios de subsistencia dada la falta de oportunidades laborales[5], el juez constitucional debe evaluar su condición particular para determinar la eficacia de los mecanismos ordinarios para reclamar sus derechos, los cuales, según las exigencias de sus ritualidades procesales y la conocida congestión en los despachos judiciales colombianos, pueden demorar la resolución del litigio. Conforme a lo anterior, el juez debe establecer si el conflicto planteado transciende el nivel puramente legal para convertirse en un problema de relevancia constitucional.

[1] Artículo 13 de la Constitución Política.
[2] Al respecto ver, entre otras [...], las sentencias: T-719-03, T-789-03, T-456-04, T-700-08, T-1088-07, T-953-08, T- 707-09, T-708-09.
[3] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. T-014 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
[4] El artículo 13 de la Constitución Política señala: *"(...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"*.
[5] Ver sentencia T-772 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), en cuyas consideraciones hace un análisis constitucional sobre el contexto del desempleo y las tazas de pobreza e indigencia frente el adelantamiento de políticas públicas en un Estado Social de Derecho.

> 3.4. En conclusión, la Sala estima que la acción de tutela, por regla general, no es procedente para atacar los actos administrativos que afecten derechos fundamentales debido a su carácter subsidiario. Sin embargo, la Corte ha sostenido que en aras de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, se debe considerar que cuando los mecanismos ordinarios, siendo idóneos, no resulten eficaces para la protección de los mismos y se trate de una persona que se encuentra en estado de debilidad manifiesta, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo para salvaguardar sus derechos, lo cual debe ser analizado bajo un criterio flexible por tratarse de un problema legal que trasciende a uno de relevancia constitucional [...][6]

Bajo esta perspectiva, la Constitución además de señalar que existen personas que, por su situación económica, física o mental se encuentran en debilidad manifiesta (art. 13), determina grupos poblacionales que requieren de acciones afirmativas como la mujer (art. 43), los pueblos indígenas (art. 7°), los niños y las niñas (art. 44 y 50), los adolescentes (art. 45), los adultos mayores (art. 46), o las personas en situación de discapacidad (art. 47). En este ámbito también pueden encontrarse los trabajadores (arts. 53, 56 y 60), los campesinos (arts. 64 y 66) para quienes se exigen medidas especiales de protección, sin perjuicio de aspectos como la condición económica, o aquellos propios de la diversidad regional o de las relaciones internacionales (art. 227). Estos sectores son receptores de un trato privilegiado pues están expuestos a la vulneración de sus derechos según las circunstancias que se puedan configurar.

En este orden la Corte Constitucional, al evidenciar la sistemática violación del derecho de igualdad de ciertos grupos poblacionales ante supuestos de indefensión y vulnerabilidad, decide crear la categoría de sujeto de especial protección constitucional. De este modo, se abre un espectro que va más allá de una visión decimonónica de igualdad general ante la ley.

Con el tiempo, el concepto adquirió un referente concreto al exigir la convalidación de la abstracción normativa en función de la circunstancia individual en un proceso de focalización de sectores, culturas, religiones, etc. Tal constatación se realiza sobre la base de que no puede existir igualdad cuando la misma no racionaliza las especificidades de cada diferencia legalmente relevante, sin que se desconozca el aspecto político y social en contexto. Así, en el artículo 13 superior se advierten los siguientes rasgos:

a. La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas "nacen" libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de "sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica". Se trata de una enunciación que tolera otras razones.

b. Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos discriminados o marginados. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.

c. El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas "que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta". Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Tras esto, es claro que, aunque de manera expresa no se encuentren contempladas en el texto legal, las prerrogativas allí consagradas denotan el especial interés que el legislador ha tenido por las personas con cáncer y la serie de acciones que promueven su salud y buscan atender de modo integral dicha patología. Como se ha indicado, el artículo 13 de la Carta prevé el derecho fundamental a la igualdad. Esta disposición determina tanto un derecho humano como un principio orientador de los fines del Estado, de ahí que no sea admisible ninguna clase de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En el mismo precepto se reconoce el papel activo de los gobernantes en el cumplimiento de una igualdad real y efectiva para toda la población, conocida como igualdad material, en paralelo con la igualdad formal, la cual es la positivizada o escrita en el texto normativo.

En ese orden, la regla general es la aplicación de criterios de igualdad ante supuestos de hecho similares y así dar prevalencia al texto constitucional, sin embargo, la propia naturaleza humana y ciertos escenarios históricos, sociales, culturales e incluso aspectos biológicos, entre otros, han requerido que los ordenamientos jurídicos establezcan normativas diferenciales que reconozcan la necesidad de tratos acordes a dichas situaciones y que garanticen ineludiblemente este derecho y los que en consecuencia sean requeridos.

Sobre este particular, resulta necesario traer a consideración el concepto de categorías sospechosas, como forma de determinar si ante un tratamiento diferencial existe o no desconocimiento del derecho a la igualdad. Para la Corte Constitucional dichas categorías son, entre otras:

- La raza;
- La lengua;
- La religión;
- La apariencia exterior;
- La opinión política o filosófica;
- La condición social y/o económica;

[6] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- La pigmentación o color de la piel;
- El sexo, orientación sexual o la identidad de género;
- La enfermedad, discapacidad o pérdida de la capacidad laboral; y
- El origen nacional o familiar al igual que el étnico o de cualquier índole.

Naturalmente, la acción afirmativa es legítima e indispensable frente a una condición de debilidad teniendo en cuenta lo ya expresado.

Ahora bien, desde el sector, no se debe omitir el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, a saber:

> **Artículo 11. *Sujetos de especial protección.*** La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado; la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.
>
> En el caso de las mujeres en estado de embarazo, se adoptarán medidas para garantizar el acceso a los servicios de salud que requieren durante el embarazo y con posterioridad al mismo y para garantizar que puedan ejercer sus derechos fundamentales en el marco del acceso a servicios de salud [...].

Sobre esta norma, la Alta Corporación en providencia de revisión oficiosa de la Ley 1751 sostuvo:

> [...] Observa además la Corte que el inciso primero señala una diferenciación que resulta legítima y, en esa medida, acorde con el ordenamiento constitucional, en cuanto prevé que existen grupos poblaciones y personas que en razón a sus circunstancias congénitas o contingencias padecidas durante el transcurso de su vida, se hacen acreedores de una atención especial en salud y una protección reforzada por parte del Estado, respecto del resto del conglomerado social. Con todo, es oportuno precisar, desde ahora, que el listado de sujetos especiales contenido en el precepto no es de carácter taxativo, lo cual significaría que solo se podría brindar una atención especial en salud, exclusivamente, a los individuos expresamente señalados en el texto. Para el Tribunal Constitucional, una lectura a favor del derecho que no desconozca la existencia de otros sujetos de especial protección dentro de la realidad nacional, comporta asumir el referido listado como de carácter meramente enunciativo, es decir, que permitiría que minorías distintas a las mencionadas gozaran de beneficios.
>
> De admitirse la primera acepción, su carácter restrictivo estaría excluyendo de la atención especial en salud a grupos poblacionales pese a que se encuentran en una posición desfavorable respecto de la mayoría del conglomerado social, tal es el caso de los pacientes de alto costo. Otro ejemplo de población en condiciones de vulnerabilidad es el de los enfermos mentales, tal es así, que el legislador colombiano en el artículo 6º de la Ley 1616 de 2013 consagró un catálogo de derechos especiales para dicha población. En su Informe sobre la salud en el mundo 2001, "Salud Mental: Nuevos Conocimientos, Nuevas Esperanzas" la OMS consignó:
>
> *"En su calidad de responsables últimos de la salud mental, y en el marco de los sistemas de salud y las formas de financiamiento generales, los gobiernos deben definir políticas que protejan y mejoren la salud mental de la población. En lo que atañe al financiamiento, debe protegerse a la población frente a los riesgos financieros catastróficos: la población sana debe contribuir a costear los gastos de la población enferma, y los más favorecidos deben contribuir a costear los gastos de los pobres. La política de salud mental debe reforzarse mediante políticas coherentes en materia de alcohol y drogas y mediante servicios sociales como la vivienda. Las políticas deben elaborarse con la participación de todos los interesados directos y deben basarse en información fidedigna.* ***Esas políticas deben garantizar el respeto de los derechos humanos y tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables.*** *Hay que desplazar gradualmente la asistencia desde los grandes hospitales psiquiátricos hasta servicios comunitarios que estén integrados en los servicios de salud generales. Es preciso disponer de fármacos psicotrópicos y adiestrar al personal de salud necesario.* ***Los medios de información y las campañas de sensibilización del público pueden ser eficaces para reducir la estigmatización y la discriminación.*** *Las organizaciones no gubernamentales y los grupos de consumidores también deben recibir apoyo, pues pueden ser fundamentales para mejorar la calidad de los servicios y la actitud del público. Se necesitan más investigaciones para mejorar las políticas y los servicios, en particular para tener en cuenta las diferencias culturales".* (Negrillas fuera de texto)

En ese orden de ideas, acorde con las motivaciones expuestas, se declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 11 del proyecto, en cuanto que la disposición ordena al Estado brindar una protección especial a los sujetos que se encuentren en una condición de indefensión, empleando para ello un listado enunciativo de grupos susceptibles de dicho tratamiento reforzado para permitirles el goce efectivo del derecho fundamental a la salud [...][7].

Acorde con lo que se viene tratando, existe un enfoque relacional tanto en la jurisprudencia como en la ley que permite colegir que quienes padecen una enfermedad de la naturaleza del cáncer se encuentre en debilidad manifiesta, es decir, requiere de una protección especial, como debe ocurrir con un padecimiento con dimensiones aflictivas similares que permiten ubicarse en lo previsto en el artículo 13 superior cuando alude a "condiciones físicas o mentales" (debilidad manifiesta). Debe insistirse en que ese concepto involucra una valoración concreta de la persona en la que pueden estar gravitando varias circunstancias: no es lo mismo que un individuo con mayores recursos tenga una enfermedad grave a que la padezca una persona que apenas obtenga el salario para subsistir y el nivel de protección estatal debe diferenciarse en estos casos, así como las medidas afirmativas.

En esta discusión, cabría preguntarse, igualmente, si también deberían estimarse como sujetos de protección todas aquellas personas que padezcan enfermedades caracterizadas como graves y de mucho sufrimiento no asociadas a neoplasias como son las propias del sistema neurológico (epilepsias, enfermedades neuromusculares, ACV) o de los aparatos respiratorio o digestivos sin dejar de lado las patologías mentales o del sistema urinario.

Para lo que ahora nos ocupa, se reitera que el marco normativo de políticas existente ya brinda un tratamiento de especial protección constitucional a los pacientes con cáncer a pesar de no mencionar expresamente esta categoría jurídica en las normas ya relacionadas pues retoma esa condición con el fin de desarrollar y activar los aspectos necesarios para garantizar tal salvaguarda. En virtud de ello, se encuentran suficientes herramientas técnicas y normativas basadas en la garantía del derecho fundamental a la salud, recursos tecnológicos y técnico-científicos para que los actores responsables en el sistema de salud garanticen la implementación de estas y la calidad de la atención de los pacientes con diagnósticos de cáncer, así mismo se cuenta con instrumentos de tipo sancionatorio y de validación de derechos ante incumplimientos en la garantía de la atención.

3. CONCLUSIONES

El derecho fundamental a la salud está soportado en el artículo 49 de Constitución Política y en la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Frente a la atención de los pacientes con cáncer, esta Cartera ha desarrollado la reglamentación de las Leyes 1384 y 1388, ambas de 2010, en donde definió lineamientos, guías de práctica clínica, rutas integrales de atención en salud e, igualmente, un marco normativo, operativo y de prestación de servicios para garantizar una atención oportuna, continua y de calidad a los pacientes diagnósticos con este grupo de enfermedades.

A través de los mecanismos de inspección, vigilancia y control, se hace seguimiento al cumplimiento de los derechos de los pacientes con diagnóstico de cáncer, esto en función de entes de control como la Superintendencia Nacional de Salud que en la Circular externa 04 de 2014 ha dado instrucciones a las entidades vigiladas, IPS, EAPB, entidades territoriales, con el propósito de que garanticen una atención expedita, digna y oportuna, haciendo referencia a imposición de sanciones ante incumplimientos o vulneración de derechos.

Por su parte, la carta de derechos y deberes de las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud y la carta de desempeño de las EAPB del régimen contributivo y subsidiado previsto en la Resolución 229 del 2020, protegen el derecho a la salud, enmarcados en la Ley Estatutaria 1751 de 2015. A su turno, la Ley 1733 de 2014, reglamenta el derecho que tienen las personas a acceder a los cuidados paliativos de manera integral, oportuna y dignifica la atención especial en fase terminal.

Así las cosas, los pacientes con diagnóstico de cáncer cuentan con el derecho a recibir una atención integral, con todos los atributos de calidad, en donde se destacan la oportunidad, continuidad y resolutividad, esto sustentado en la normatividad y los argumentos anteriormente exhibidos, al tiempo que son reconocidos en su dimensión de personas que requieren de acciones afirmativas en función de su situación.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, el curso del proyecto de ley devendría inconveniente.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Anexo:
Concepto al PL 079/20 (C) – Instituto Nacional de Cancerología

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

---

[7] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

CARTAS DE COMENTARIOS DE LA RED NACIONAL DE CONSEJEROS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2020 CÁMARA



RED NACIONAL DE CONSEJEROS
TERRITORIALES DE PLANEACIÒN

Marzo 25/2021

HONORABLE REPRESENTANTE
A LA CÁMARA
E. S. M.

Respetuoso y atento Saludo

Los **CONSEJEROS TERRITORIALES DE PLANEACION,** en todo el país, estamos muy preocupados por cuanto desde 1991 el Gobierno Nacional no ha reglamentado el artículo **340 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**, que estableció el **SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.**

Igualmente se expidió la ley 152 de 1994 donde se dejaron vacíos en lo siguiente:

1) El concepto que emite el **CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN**, sobre el proyecto de plan de desarrollo, que presenta el Gobernador o Alcalde, sigue siendo un saludo a la bandera, por cuanto no es vinculante.

2) Algunos Gobernadores o Alcaldes, no incluyen en los presupuestos, **LA PARTIDA SUFICIENTE PARA EL APOYO LOGÍSTICO Y ADMINISTRATIVO**, con destino al Consejo Territorial de Planeación.

Conocedores del proyecto de **LEY Nº 095 DE 2019 CÁMARA**, le sugerimos tener en cuenta las recomendaciones que le anexamos; esperando se nos permita asistir a la comisión o plenaria, a una delegación de cinco (5) consejeros, previa acreditación que les haremos oportunamente.

Quedamos atentos a su amable respuesta.

Cordialmente,

ZOILO CHAUX JARAMILLO
COORDINADOR RED

SHIRLEY ALVAREZ CUELLAR
SECRETARIA RED

Anexo: propuesta

PROPUESTA - ADICIONAR

ART. Los Alcaldes y Gobernadores de todo el país deberán asignar el 2% de los ingresos corrientes del presupuesto del ente territorial, con destino al apoyo logístico y administrativo del respectivo **CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN.**

ART. El concepto que emitan los Consejeros Territoriales de Planeación, sobre el proyecto de plan de desarrollo Municipal o Departamental, deberá ser estudiado por el Gobernante y da respuesta oportuna a las recomendaciones y sugerencias que le hicieron los Consejeros de Planeación.

ART. Los Consejos Territoriales de Planeación, presentaran un plan de acción anual para que la administración Departamental o Municipal, haga la respectiva inversión de los recursos.

ART. En el término de un año a partir de la vigencia de esta ley el D.N.P. deberá elaborar el Registro Nacional de todos los Consejeros de Planeación, tanto Departamentales como Municipales.

CONTENIDO

Gaceta número 356 - Viernes, 30 de abril de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 605 de 2021 Cámara, por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, y se dictan otras disposiciones 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 156 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea un Programa Nacional de Becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones 6

Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 559 de 2021 Cámara, por el cual se modifica el Capítulo 3 del Título VII y los artículos 112, 141, 173, 197, 235, 260 y 261 de la Constitución Política 12

CARTAS COMENTARIOS

Cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 19 de 2020 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 155 de 2020 y 221 de 2020 Cámara, por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones 17

Cartas de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 079 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reconocen como sujetos de especial protección constitucional a las personas que padecen cáncer 19

Cartas de comentarios de la Red Nacional de Consejeros Territoriales de Planeación al Proyecto de ley número 095 de 2020 Cámara 23

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021