REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 948 | Bogotá, D. C., viernes, 28 de julio de 2023 | EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2023 SENADO

por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la Pandemia Covid-19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. "Ley heroínas de bata blanca".

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

Laura Fortich Sánchez
H. Senadora

Bogotá D.C., Julio de 2023.

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Capitolio Nacional
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley *"Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19,* entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. *"Ley heroínas y héroes de bata blanca"*"

Respetado secretario,

Reciba un cordial saludo. De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley *"Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19,* entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. *"Ley heroínas y héroes de bata blanca"*, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada ley. Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

De las y los Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 315 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: (601) 3823345 / 46 - laura.fortich@senado.gov.co

1

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY No .____ DE 2023

"Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021.

"Ley heroínas y héroes de bata blanca"

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto: Reconocer el tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Seguridad Social en Pensión al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021.

Artículo 2. Ámbito de aplicabilidad: Esta ley surtirá efectos jurídicos frente al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que demuestren haber realizado prestación personal de servicios de salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 , entre el 8 de marzo de 2020 y el 7 de marzo de 2021.

Artículo 3. Reconocimiento del tiempo doble: El Sistema General de Seguridad Social en Pensión reconocerá el tiempo doble en número de semanas cotizadas, al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 , entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo reglamentará dentro de los seis meses siguientes el presente estipulado normativo, sin que superado este término de tiempo pierdan su facultad reglamentaria.

Artículo 4. Adiciónese un parágrafo al artículo 13 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así.

Parágrafo. De manera excepcional y por una única vez, el Sistema General de Seguridad Social en Pensión reconocerá el tiempo doble en número de semanas cotizadas, al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021, sin tener en cuenta las disposiciones previstas por el literal L del presente artículo.

Artículo 5. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 25 del mes julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 017 Acto Legislativo N°. _____ ,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Laura E. Fortich Sanchez

SECRETARIO GENERAL

PARTE MOTIVA
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
PROYECTO DE LEY No ____ DE 2023

"Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021"

"Ley heroínas y héroes de bata blanca""

1. OBJETO.

El presente proyecto de ley busca garantizar el reconocimiento de tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones durante el tiempo de declaratoria de la pandemia al Coronavirus COVID 19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, al personal médico y demás trabajadores de la salud que realizaron la prestación personal de servicios en salud. Reconocimiento que se realiza con ocasión a la exposición a que se enfrentaron y a las múltiples afectaciones que debieron soportar con ocasión al cumplimiento de la prestación personal de servicios de los servicios en salud, en dichas circunstancias.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El pueblo colombiano, al igual que gran parte de la sociedad mundial debió afrontar una emergencia sanitaria originada por el virus declarado por la organización internacional de la salud como pandemia COVID 19, tiempo en el cual el cuerpo médico y demás trabajadores de la salud debieron realizar la prestación personal del servicio, desarrollando actividades tendientes a mitigar y superar los efectos negativos en materia de bienestar físico sobre los habitantes del territorio nacional.

Este esfuerzo fue realizado en cumplimiento de sus funciones y permitió limitar grandes efectos de la pandemia, cumplimiento que se desarrolló de manera muy eficiente a pesar de conocer el grado de exposición en que se encontraban estas personas por el ejercicio de sus actividades, como es natural por la facilidad de contagio que es propia en este tipo de virus, donde la simple interacción personal es un medio de contagio, probabilidad que se ve ampliamente incrementada en el desarrollo de actividades de protección, cuidado y asistencia médica.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY.

3.1. El CORONAVIRUS COVID-19 COMO PANDEMIA.

De conformidad con lo señalado por la (Organización Mundial de la Salud, 2020).

> *Los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19.*

En desarrollo del tratamiento del virus la Organización Mundial de la Salud, 2020 - el día 11 de marzo de 2020 por medio de alocución de apertura del Director General de la OMS y teniendo en cuenta el comportamiento del virus el cual para dicha fecha se había multiplicado por 13 fuera de china y el número de países se había triplicado en tan solo dos semanas, lo que había dejado como resultado de acuerdo con lo indicado por la (Organización Mundial de la Salud, 2020)*"más de 118 000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida"* se comunicó al mundo la decisión de la organización de declarar la existencia de una pandemia originada por primera vez a causa de un coronavirus, en cuanto nunca antes había existido una pandemia que tuviese origen en alguno de estos virus.

Se culmina dicha intervención con la reiteración del llamado a los países en el sentido de adoptar medidas urgentes y agresivas frente a la pandemia, tras indicar la (Organización Mundial de la Salud, 2020) que:

> *Si los países se dedican a detectar, realizar pruebas, tratar, aislar y rastrear, y movilizan a su población en la respuesta, aquellos que tienen unos pocos casos pueden evitar que esos casos se conviertan en grupos de casos, y que esos grupos den paso a la transmisión comunitaria.*

Advertencia complementada por la (Organización Mundial de la Salud, 2020) con el llamado a los países a entender que *"Esto no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores, y por esa razón todos los sectores y todas las personas deben tomar parte en la lucha"* para lo cual reitera la recomendación en el sentido que *"los países deben adoptar un enfoque basado en la participación de todo el gobierno y de toda la sociedad, en torno a una estrategia integral dirigida a prevenir las infecciones, salvar vidas y reducir al mínimo sus efectos".*

Frente a esta declaratoria del virus como pandemia, resulta importante entender que es una pandemia, al respecto la (Organización Mundial de la Salud, 2010) ha indicado que *"Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad"* continúa indicando la misma organización que *"Se produce una pandemia de gripe cuando surge un nuevo virus gripal que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él."*

Esta definición es desarrollada por otras instituciones conocedoras de la materia, al respecto (Cluster Salud - América Economía., 2020) realiza un paralelo que nos permitirá observar porque la declaratoria de pandemia implica mucho más que una simple acepción lingüística, y por el contrario tiene un amplio contenido que permite observar la gravedad del virus, al respecto realiza un desarrollo conceptual desde una visión geográfica de la enfermedad, indicando amplias diferencias entre los conceptos de Endemia, Epidemia y Pandemia.

Frente a la primera, es decir frente a la Endemia se plantea que es identificable por representar una *"amenaza constante"*, la cual *"se presenta con regularidad en ciertas regiones"* y *"el número de enfermedades permanece relativamente constante a lo largo del tiempo"* como característica se resalta que

"el número de personas que se enferman regularmente es casi el mismo. Un ejemplo típico es la malaria, que afecta a 300 millones de personas en todo el mundo cada año, y es más común en los trópicos."

Frente al segundo concepto, es decir a la Epidemia se indica que, "*Si el número de enfermedades en una región determinada supera el nivel promedio normal (endémico), entonces se denomina epidemia. Si los casos de enfermedad son limitados localmente, se suele denominar brote.*" Y continúa indicando que "*Una epidemia se produce, por ejemplo, cuando la virulencia de un determinado patógeno cambia: un virus muta y se vuelve más contagioso*", punto seguido indica que "*Incluso si las enfermedades aparecen por primera vez en un área determinada, existe la posibilidad de que eso conduzca a una epidemia. El requisito para ello es que una enfermedad pueda transmitirse de una persona a otra*".

Finalmente se coloca de presente un caso que sirve como ejemplo de lo que se considera una pandemia, y de sus efectos, al respecto indica que,

> *"Un ejemplo de esto es la viruela, que fue introducida en América por los conquistadores europeos a principios del siglo XVI. Debido a que la población indígena nunca antes había estado en contacto con tales agentes patógenos, no contaban con ninguna clase de defensa. Se estima que hasta el 90% de la población indígena de América fue víctima de la viruela.*

Frente al tercer concepto, es decir a la Pandemia indica que se caracteriza por tener una "propagación mundial" es decir "*Si una enfermedad se propaga no solo a nivel regional sino también entre países y continentes, los expertos se refieren entonces a una pandemia*", en el mismo sentido se indica que "*Si una enfermedad es nueva para los humanos, muy pocas personas serán inmunes al virus. (...). Esto puede ocasionar que un gran número de personas se enfermen.*" En el mismo sentido continúa por indicar que "*El grado de peligrosidad o mortalidad de la enfermedad depende de cada virus específicamente y de la salud de la persona.*

3.2. EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA CON LA PANDEMIA COVID 19 Y LA PERTINENCIA DE LAS MEDIDAS PLANTEADAS EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

La declaración de pandemia por parte de la OMS a causa del coronavirus y el aumento vertiginoso del mismo en territorio colombiano representó una amenaza real a la salud pública y a la economía nacional, hecho que llevó a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, Estado de Excepción a la luz del artículo 215 Superior, por parte del Gobierno Nacional. La declaratoria de este Estado de Excepción nos permite determinar que el país afronta una situación de ausencia de normalidad en el que resulta necesario adoptar medidas diferentes que se ajusten a las necesidades propias de esta situación diferencial.

La creación de una medida que reconozca los impactos generados por la atención y contención de la pandemia, sobre la calidad de vida personal médico y de salud, en las condiciones en que se vieron abocados a desarrollar la prestación del servicio; es una medida que resulta necesaria en este Estado de anormalidad o de excepcionalidad como el que vive el país.

3.3. DE LA RELEVANCIA DE LAS LABORES REALIZADAS POR EL PERSONAL MÉDICO Y LOS TRABAJADORES DE LA SALUD PARA LA CONTENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA COVID 19.

Las labores desarrolladas por el personal médico y de salud es la principal medida de prevención, contingencia y mitigación de los efectos de la pandemia, en lo que refiere a salvaguardar el derecho fundamental a la vida y el derecho fundamental a la salud de la población colombiana. Ha sido su compromiso la principal herramienta en la difícil labor de controlar la pandemia y disminuir los impactos en número de contagios y número de muertes causadas en el territorio nacional en razón al Coronavirus, COVID 19.

3.4 EXPOSICIÓN POR PARTE DEL PERSONAL MÉDICO Y DE SALUD, EL ALTO IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LA SALUD Y LA VIDA DEL PERSONAL MÉDICO Y DE SALUD Y LOS EFECTOS SECUNDARIOS DEL EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN Y CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA.

"*Los gladiadores contra el coronavirus*" de esta forma tituló la (Revista Semana - Especiales., 2020) la gestión del personal médico de salud que hizo frente al coronavirus COVID 19 en el país. Con posterioridad se realiza una breve, pero muy diciente descripción de las condiciones en que realizan la prestación del servicio, al respecto se resalta que "*Trabajando con las uñas y poniendo en riesgo su salud, los médicos, las enfermeras y el personal sanitario del país son los héroes anónimos de uno de los desafíos más grandes que han enfrentado Colombia y el mundo.*

Continúa (Revista Semana - Especiales., 2020) por indicar una realidad, esta es que "en esta pandemia, los médicos se han convertido en los héroes del mundo." Se resalta una realidad conocida, pero en muchas oportunidades no reconocida de sus labores y las condiciones en que realizan la prestación de sus servicios, esto es que "*Trabajan sin descanso en medio de las condiciones más adversas, arriesgan su vida y la de sus seres queridos, incluso sin los recursos mínimos como tapabocas, trajes especiales o guantes.*"

Se realiza una descripción real de lo que este importante segmento profesional significó en el momento de la crisis para el mundo y en efecto para el pueblo colombiano, esto es que "*Son el polo a tierra de una sociedad que tardó mucho en tomar conciencia.*"

La situación en Colombia para los profesionales y demás trabajadores de la salud no es fácil, las condiciones en que debieron realizar la prestación de servicios implicaban altos riesgos, al respecto la (Revista Semana - Especiales., 2020) resalta las afirmaciones hechas por profesionales de la salud quienes expresaban con preocupaciones afirmaciones como "*Nos sentimos como el estudiante que va para el examen final. Debemos prepararnos, pero sabemos que puede salirse de las manos*", o "*Me angustie ver como en televisión los del CTI salen caminando por el aeropuerto con trajes y tapabocas N95, cuando el 95 por ciento de los médicos no los tenemos*".

Este conjunto de dificultades fue bien reflejado en las cifras de afectación a la salud y la vida del personal médico y de la salud, al respecto tenemos que el índice de afectación por contagio directo y pérdida de vidas en el personal médico y de salud ha sido muy significativo, de acuerdo con las cifras indicadas por él (Instituto Nacional de Salud, 2020) para el día 15 de julio de 2020 el número de trabajadores del Sector Salud que habían sido diagnosticados era de tres mil doscientos treinta y siete (3.237) casos, con una fuerte tendencia al alza, al registrarse quinientos once (511) casos nuevos y treinta y un (31) muertes a la fecha por las mismas razones, con tendencias igualmente al alza, con cuatro (4) nuevos casos de muerte.

Es importante resaltar que a diferencia de lo que sucede con otras personas afectadas por la pandemia, en el caso del personal médico y de salud en la amplia mayoría de los casos los contagios obedecen al ejercicio de sus actividades laborales de contención y mitigación de la pandemia, es decir es la consecuencia de mantener el compromiso de salvaguardar la vida y salud de otras personas afectadas por este virus.

Sumado a ello debemos tener en cuenta que las afectaciones al personal médico y de salud no se limitan a las relacionadas con contagios y muertes derivadas de manera directa con razón al virus, es igualmente clara la afectación de manera más generalizada sobre el personal de salud, ocasionada con las altas jornadas laborales que se ven abocados a cumplir así como el impacto sobre su salud mental consecuencia del deber afrontar la asistencia directa a decesos de sus pacientes y otras dificultades relacionadas de manera directa con el ejercicio de sus actividades laborales y profesionales.

3.5. EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE MEDICINA EN EL MUNDO Y LAS DIFICULTADES PERSONALES ASOCIADAS A LA ACTIVIDAD

Las condiciones que deben afrontar los profesionales de la salud generan fuertes repercusiones sobre la salud mental de los profesionales, al respecto la (Revista Semana - Especiales., 2020) indica que "*Aunque muchos no lo sepan, las difíciles situaciones que enfrentan a diario, como extensas jornadas laborales o informar la noticia de una muerte, muchas veces deriva en problemas personales.*" Que como se resalta en el mismo artículo de prensa en muchas oportunidades culminan con problemáticas de suicidios por parte del personal médico.

De acuerdo con las cifras publicadas en el portal Medscape y presentado en el Congreso Anual de la American Psychiatric Association de 2018, realizado por la doctora Deepika Tanwar, del Programa de Psiquiatría del Harlem Hospital Center, en Nueva York, y publicado por (Mauricio Torres-Tovar, 2019) "*el riesgo de morir por suicidio entre los médicos hombres es el doble que en la población general y en médicas mujeres es el triple o el cuádruple.*" Una de las conclusiones del estudio es que los médicos tienen un riesgo de suicidarse mucho mayor que cualquier otra profesión.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
"Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. *"Ley heroínas y héroes de bata blanca"*	Se enuncia el proyecto de ley realizando una descripción general del contenido de este, sus efectos, así como su marco de aplicabilidad.
Artículo 1. Objeto: Reconocer el tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Seguridad Social en Pensión al personal médico y demás trabajadores de la salud *o de apoyo a esta* que realizaron la prestación personal de servicios en salud tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021.	Se establece un objeto a través del cual se da claridad frente al alcance de la iniciativa legislativa desde una visión de derechos, tendiente a reconocer a un segmento particular de personas, la garantía de doble tiempo entre la fecha de identificación de la existencia del COVID 19 en el país y la terminación de la primera etapa de vacunación, en la que fueron incluidos los trabajadores del sector salud del país.
Artículo 2. Ámbito de aplicabilidad: Esta ley surtirá efectos jurídicos frente al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que demuestren haber realizado prestación personal de servicios de salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 , entre el 8 de marzo de 2020 y el 7 de marzo de 2021.	Se define un ámbito de aplicabilidad específico, con el fin de garantizar la no existencia de interpretaciones que limiten o hagan desproporcionados los efectos de la ley.
Artículo 3. Reconocimiento del tiempo doble: El Sistema General de Seguridad Social en Pensión reconocerá el tiempo doble en número de semanas cotizadas, al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 , entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021.	Se establece el reconocimiento de la garantía de tiempo doble para las cotizaciones ante el Sistema General de Pensiones, previa la demostración de la prestación personal del servicio, en labores relacionadas con la asistencia en salud, entre la fecha de identificación de la existencia del COVID 19 en el país y la terminación de la primera etapa de vacunación, en la que fueron incluidos los trabajadores del sector salud del país.
Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo reglamentará dentro de los seis meses siguientes el presente estipulado normativo, sin que superado este término de tiempo pierdan su facultad reglamentaria.	
Artículo 4. Adiciónese un parágrafo al artículo 13 de la ley 100 de 1993 el cual quedará así. **Parágrafo.** De manera excepcional y por una única vez, el Sistema General de Seguridad Social en Pensión reconocerá el tiempo doble en número de semanas cotizadas, al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud, tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19 entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021, sin tener en cuenta las disposiciones previstas por el literal L del presente artículo.	Se plantea la adición de un parágrafo al artículo 13 de la ley 100 de 1993, en la que se habilita la aplicabilidad de la medida, bajo una justificación basada en la excepcionalidad del hecho que la origina así como la particularidad de las circunstancias en que fue realizada la prestación de servicios por parte de los trabajadores de la salud
Artículo 5. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las normas que le sean contrarias.	Se establece la vigencia inmediata de la norma, sin derogaciones expresas de normas existentes en el ordenamiento jurídico actual.

5. IMPACTO FISCAL.

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010 con ponencia del Honorable Magistrado Nilson pinilla, en la cual estableció que,

> *Las obligaciones previstas en el artículo 7° 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.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."

Dicho esto, es importante aclarar que, para el cumplimiento de los postulados planteados por este proyecto de ley, no se requiere de erogaciones fiscales inmediatas en favor del Sistema General de Pensiones y sus efectos se cumplirán de manera diferida sin requerir esfuerzos económicos adicionales a corto plazo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Cluster Salud - America Economia. (Julio de 2020). *Cluster Salud - America Economía.* Obtenido de Noticias COVID 19: https://clustersalud.americaeconomia.com/sector-publico/estas-son-las-diferencias-entre-epidemia-y-pandemia

Instituto Nacional de Salud. (16 de Julio de 2020). *Trabajadores de la Salud.* Obtenido de Coronavirus (COVID - 19) en Colombia: https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

Mauricio Torres-Tovar, C. C. (20 de Septiembre de 2019). *UN Periódico Digital.* Obtenido de Burnout y suicidios, consecuencias del acoso a profesionales de la salud: https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detall/burnout-y-suicidios-consecuencias-del-acoso-a-profesionales-de-la-salud/

Organización Mundial de la Salud . (24 de Febrero de 2010). *¿Qué es una pandemia?* Obtenido de Organización Mundial de la Salud : https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/

Organización Mundial de la Salud . (2020). *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19).* Obtenido de Organización Mundial de la Salud : https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses

Organización Mundial de la Salud. (11 de Marzo de 2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020.* Obtenido de Organización Mundial de la Salud: https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Revista Semana - Especiales. (2020). *Los gladiadores contra el Coronavirus.* Obtenido de Especiales Semana: https://especiales.semana.com/heroes-contra-el-coronavirus-en-colombia-medicos-enfermeras-personal-sanitario/index.html

7. CONSIDERACIONES FINALES.

El Estado Colombiano, desde su Carta Constitucional ha sido definido como Constitucional, Social y Democrático de Derecho, características que exige de sus instituciones actuar en búsqueda de garantizar la progresividad de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluido el cuerpo médico y de trabajadores de la salud que han venido realizando una labor titánica, la cual permitió mitigar los efectos de la pandemia COVID 19, lo cual ha significado el reconocimiento de la sociedad colombiana quien de diversas formas lo ha expresado.

El interpretar este clamor nacional de reconocer las labores y gestiones de este grupo de heroínas y héroes es lo que debe motivar, pero más aún exige del Congreso de la República como órgano legislativo el adoptar medidas que sirvan como reconocimiento a los esfuerzos realizados por este importante segmento social en este momento crucial de nuestra historia. Así, esta iniciativa legislativa plantea un articulado tendiente a reconocer estas importantes gestiones a través de un sistema que tendrá efectos vitales sobre la vida de estas personas en el momento en que hayan culminado su vida laboral y la cual cumple con el reconocimiento proporcional a los profesionales que realizaron tan sendos esfuerzos, adoptando medidas que no implican esfuerzos inmediatos sobre el Sistema General de Seguridad Social pero sí tiene un alto impacto social sobre este grupo de trabajadores.

Estamos seguros de que este Congreso de la República atendiendo a su responsabilidad histórica acogerá en su integralidad esta iniciativa legislativa, la cual conduce a promover, garantizar y proteger los derechos del personal médico y de trabajadores de la salud que han desarrollado de manera desinteresada una labor titánica en un momento crucial de nuestra historia, permitiendo con sus comportamientos preservar la vida de todos los habitantes del territorio colombiano.

De las y los Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.017/23 Senado **"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RECONOCIMIENTO DEL TIEMPO DOBLE EN NÚMERO DE SEMANAS COTIZADAS ANTE EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES AL PERSONAL MÉDICO Y DEMÁS TRABAJADORES DE LA SALUD O DE APOYO A ESTA QUE REALIZARON LA PRESTACIÓN PERSONAL DE SERVICIOS EN LA ATENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA PANDEMIA COVID 19, ENTRE EL 7 DE MARZO DE 2020 Y EL 6 DE MARZO DE 2021"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora LAURA ESTHER FORTICH SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2023 SENADO

por la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

Laura Fortich Sánchez
H. Senadora

Bogotá D.C, Julio de 2023

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República de Colombia.
Capitolio Nacional
Ciudad

ASUNTO: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS), SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Respetado secretario, reciba un cordial saludo.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República, el presente proyecto de ley " POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS), SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", con el fin de darle el trámite legislativo, discusión y votación que consagra el ordenamiento jurídico constitucional y legal de la República de Colombia. Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

De las Honorables y Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 315 Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono: 601 3823345/46 - laura.fortich@senado.gov.co

I. ARTICULADO.

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2022 DE SENADO

"POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS), SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad subsidiaria de los controlantes y la responsabilidad civil de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema.

ARTÍCULO 2°. RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DE LA MATRIZ O CONTROLANTE RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD OBJETO DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR ORDENADA POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Cuando la intervención forzosa administrativa para liquidar haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de liquidación, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la circunstancias que dieron origen a la intervención forzosa administrativa para liquidar se produjeron por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que la intervención fue ocasionada por una causa diferente. El Juez Civil del Circuito conocerá a solicitud de parte de la presente acción; la cual se tramitará mediante el proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. La legitimación en la causa para el ejercicio de esta acción estará en cabeza de los acreedores titulares de las obligaciones insolutas, una vez terminado el proceso de liquidación. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres (3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio.

Parágrafo 2. Habrá lugar a la desestimación de la personalidad jurídica o levantamiento del velo corporativo de la sociedad matriz o controlante cuando se advierta que sus actuaciones constituyen fraude a la ley o a terceros. La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios así como la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios será de competencia de los jueces civiles del circuito especializados mediante el trámite del proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso.

ARTICULO 3°. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ASOCIADOS, COOPERADOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS DE DIRECCIÓN, CONFIANZA Y MANEJO. Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o gravemente culposas de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo hasta el monto en el cual se desmejoró la prenda general de los acreedores. No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales, de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el socio o administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella, sus accionistas y de quien actúe como su representante legal. La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso verbal regulado en el Código General del Proceso, ante el juez Civil del Circuito y en trámite independiente al de la liquidación. Cuando el deudor sea una sociedad, la demanda también podrá presentarse ante la Superintendencia de Sociedades. La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo organizativo del deudor.

Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una Entidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

Parágrafo 2. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres (3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio.

ARTÍCULO 4. REMISIÓN DE INFORMES. La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, del estado de las intervenciones administrativas ejecutadas durante el año inmediatamente anterior de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de medidas de intervención administrativa.

ARTÍCULO 5°. FACULTADES REGULATORIAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DERIVADOS DE LA MEDIDA ESPECIAL DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR. En atención a la falta de regulación específica que atienda a las particularidades propias de las liquidaciones de las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza y monopolios rentísticos cedidos al sector salud no asignados a otra entidad, facúltese a esa superintendencia para que, mediante acto administrativo, regule y desarrolle los procesos de liquidación derivados de la medida especial de intervención forzosa administrativa para liquidar, en aquellos aspectos en los que exista vacío o la aplicación del Decreto Ley 633 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) y sus decretos reglamentarios no resulte ajustada o conveniente para dichas liquidaciones.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las Honorables y los Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 20 del mes julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 018 Acto Legislativo N°. _____ ,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS Lavia Fortich Sanchez

SECRETARIO GENERAL

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Mediante el presente proyecto de ley se establecen medidas que buscan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, controlantes, matrices, revisores fiscales y empleados de las Entidades Promotoras de Salud del Sistema de Seguridad Social en Salud (en adelante, SGSSS), que con sus actuaciones u omisiones llegaren a afectar la estabilidad financiera de las entidades produciendo situaciones de insolvencia económica, que afectan directamente a los acreedores de estas entidades, tales como, trabajadores, Instituciones Prestadores de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios, cuyas acreencias pasan a ser definidas dentro del marco de la medida de intervención para administrar o liquidar, e incluso llegan a ser pasivo insoluto cuando los activos de las entidades objeto de la medida no son suficientes para satisfacer el pago de los pasivos.

Con las acciones de responsabilidad establecidas en este proyecto de ley se busca asegurar que aquellos sujetos intervinientes en la administración de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, sin importar si son sociedades comerciales o entidades sin ánimo de lucro -en adelante, ESAL-, actúen de buena fe y en forma diligente en el desarrollo de sus funciones al interior de las entidades, evitando que se generen incidencias en la estabilidad financiera de las entidades que administran los recursos del sector salud, que puedan repercutir en los demás actores del SGSSS.

Adicionalmente, se establece expresamente una acción que permite desestimar la personalidad jurídica de cualquier Entidad Promotora de Salud o prestadora de servicios del SGSSS o de las personas jurídicas que contraten con estas, cuando dicha personería jurídica sea utilizada como un mecanismo defraudatorio de las normas imperativas aplicables al sector o en fraude de terceros, por ejemplo, cuando se usan intrincados esquemas societarios para burlar la prohibición de integración vertical en el sector, o cuando se acude a la constitución de una entidad con personería jurídica de naturaleza no societaria para el mismo fin, en atención a que en términos jurídicos no se puede hablar de propiedad respecto del capital de este tipo de entidades, pero, que no obsta para que exista un beneficiario real y determinable detrás de su existencia y funcionamiento.

La competencia para conocer las acciones consagradas en este proyecto de ley, se ha otorgado a la Superintendencia de Sociedades en desarrollo de funciones jurisdiccionales, debido a que esta entidad actualmente detenta funciones jurisdiccionales en materia societaria y de insolvencia económica respecto de sociedades comerciales y personas naturales comerciante, en cuyo foro judicial se ha desarrollado extensamente el alcance, naturaleza y efectos de las acciones de responsabilidad de controlantes, matrices, administradores y empleados cuando se ha producido una situación de insolvencia, así como la responsabilidad de administradores en términos generales, y del levantamiento del velo corporativo de sociedades, anotándose, que esto no genera una alteración en las competencias especiales de Inspección, Vigilancia y Control que corresponden a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Sociedades.

Teniendo en cuenta que la finalidad de este proyecto es asegurar la estabilidad financiera del SGSSS, y los intereses colectivos intrínsecos en el funcionamiento del Sistema, se establece que un agente del ministerio público participará en el trámite judicial de las acciones aquí reguladas con el fin de garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías, derechos fundamentales, así como la estabilidad en la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema, en el mismo sentido, se reconoce la legitimidad por activa del agente interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud para iniciar las acciones en contra de los controlantes, socios, matrices, administradores o revisores fiscales, como un deber a su cargo cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culposas de estos sujetos afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores.

Con el fin de proteger la estabilidad financiera de los actores del Sistema General de Seguridad Social, proponemos las medidas explicadas previamente, que se fundamentan en las siguientes razones:

1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

De acuerdo con los cálculos de los prestadores de servicios de salud[1], las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS les adeudan 12,7 billones de pesos con corte a junio 30 de 2021.

Del total de 12,7 billones de pesos, de los cuales el 55.6% equivalente alrededor de 7 billones de pesos equivale a deuda en mora, es decir, vencida a más de 60 días.

De acuerdo con lo indicado por este medio, con fundamento en el informe de cartera hospitalaria elaborado por la Asociación colombiana de hospitales y clínicas

"la deuda total a junio de 2021 es superior en más de $2 billones de pesos frente a los $10,6 billones reportados en diciembre de 2020, lo que indica una variación aproximada del 20 % en el transcurso de un semestre".

En el mismo sentido se indicó que

"Una vez más, los mayores deudores de los hospitales y clínicas son las EPS del régimen contributivo, con el 50,4 % del total de la deuda, lo que corresponde a $6,4 billones de pesos; seguido por las EPS del régimen subsidiado, el 21,0 % de la deuda total que equivale a $2,6 billones de pesos"

Por último, y lo que resulta de interés frente al siguiente proyecto de ley, es el reporte de que de la totalidad de la cartera existente a favor de los prestadores de servicios de salud, la suma de 3 billones de pesos corresponde a acreencias sometidas a algún tipo de medida especial como: intervención, trámite de liquidación, liquidación efectuada, vigilancia especial o programa de recuperación, cifras dadas a conocer en diciembre de 2021[2], con lo que es fácilmente comprensible que la suma sería mayor si se tiene de presente el número de EPS que han ingresado en estos procesos a lo largo del 2022.

2. PASIVOS INSOLUTOS EN LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

La experiencia ha demostrado que una vez culminadas las labores de liquidación de las entidades aseguradoras del SGSSS, en muchas ocasiones persisten pasivos insolutos pendientes de pago, al respecto, la Dirección de Medidas Especiales de la Superintendencia Nacional de Salud, ha comunicado que,

"Durante esta administración (2018-2022) ha estado vigente la medida de intervención forzosa administrativa para liquidar sobre 14 sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, de las cuales 3 fueron ordenadas por la administración anterior y los 11 restantes por esta; estando vigente en la actualidad la intervención sobre 9 entidades, toda vez que 5 de las liquidaciones ya fueron culminadas.
Ahora bien, una vez consultados los archivos FT015 (Directorio de Acreedores) reportados por los agentes liquidadores designados para cada entidad se observa que en los procesos

[1] Periódico económico Portafolio del 13 de Noviembre de 2021, disponible en Sitio Web, https://www.portafolio.co/economia/finanzas/eps-que-mas-dinero-les-deben-a-clinicas-y-hospitales-en-colombia-con-corte-a-primer-semestre-del-2021-558491

[2] Revista Semana, disponible en el Sitio Web https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-de-20-eps-tendrian-que-ser-liquidadas-en-el-2022-acesi/202133/

de liquidación de Saludvida, Saludcoop, Cafesalud, Cruz Blanca, Ambuq, Comfacundi, Comfacartagena, Manexka EPSI y Comfacor el monto de las obligaciones graduadas y calificadas que se encuentran pendientes de pago a la red pública asciende a la suma de $968.666.767.099 y a la red privada a $2.465.797.941.690.
De otra parte, tenemos que en relación con los procesos de liquidación de EMDISALUD, COMPARTA, COOMEVA y MEDIMAS, a la fecha no se ha culminado el proceso de graduación y calificación de acreencias, por lo cual no se cuenta con la información solicitada."[3]

3. MONTO ACTUAL DE LOS PASIVOS QUE POSEEN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD QUE ACTUALMENTE SE ENCUENTRAN EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES FRENTE A LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD DE NATURALEZA PÚBLICA Y DE NATURALEZA PRIVADA.

De acuerdo con la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Salud[4], los saldos reportados por las EPS a través del archivo tipo FT004 Cuentas por Pagar con corte mayo 2022, esta información se cruzó con las IPS que se encuentran en el Registro Especial de Prestadores - REPS habilitadas:

Tabla. Relación Cuentas por Pagar EPS – Corte mayo 2022

EPS	Mixta	Privada	Pública
SURA	3.604.857.166	542.380.808.729	12.257.322.070
FERRONAL	3.405.623	31.662.210.072	113.533.280
SALUD TOTAL	799.867.742	449.883.277.743	5.057.970.136
SANITAS	628.747.894	1.144.437.713.947	31.958.426.658
SOS	91.550.818	439.156.676.650	12.989.751.592
MUTUAL SER	5.648.251.495	290.203.834.892	45.132.787.598
PIJAOS	66.900.960	39.653.132.543	42.756.329.718
FAMISANAR	72.398.631	415.853.982.838	22.516.260.512
ALIANSALUD	235.333.656	106.428.252.494	2.770.926.252
MALLAMAS	1.920.880.380	69.517.640.744	38.041.593.705
ANAS WAYUU	7.225.918	34.321.223.398	25.778.311.377
COMPENSAR	48.114.105	101.180.051.715	761.455.083
CAJACOPI ATLÁNTICO	808.731.943	73.464.110.762	21.874.774.847
COMFENALCO VALLE		146.710.283.897	920.990.812
COMFAORIENTE	4.462.272	42.591.834.674	6.502.870.713
COMFAMILIAR HUILA	72.088.892	224.725.932.902	154.118.391.954
COMFAGUAJIRA	32.152.468	21.781.498.202	3.064.222.295
CONVIDA	62.488.941	119.077.929.378	163.213.939.756
NUEVA EPS	37.316.121.097	2.866.288.465.998	657.504.056.431
COOSALUD S.A.	5.195.350.983	371.217.364.044	94.441.673.558
CAPITAL SALUD	219.795.425	228.232.721.231	237.640.527.703
SAVIASALUD	34.059.265.269	333.621.485.609	212.925.583.938
SALUD MIA EPS	7.388.192	4.841.917.178	234.186.634
ASMET S.A.S.	934.847.382	579.902.348.217	297.253.204.092
EMSSANAR S.A.S	65.467.367	547.624.395.143	228.003.726.374
ECOOPSOS S.A.S.	307.293.176	20.148.017.004	19.282.910.523

Fuente: Reporte archivo tipo FT004- Reporte CXP EPS- Corte mayo 2022.

4. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.

De acuerdo con la realidad expuesta y teniendo en cuenta que los acreedores de estas entidades suelen ser actores del SGSSS, tales como instituciones prestadoras de servicios de salud, proveedores de medicamentos y de tecnologías en salud, y profesionales de la salud, quienes resultan afectados financieramente por las acreencias no pagadas, generándose una afectación en la prestación de los servicios de salud al interior del Sistema, resulta adecuado analizar si ¿Existe un régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a los controlantes, matrices, socios, administradores o revisores fiscales que con su dolo o culpa generaron la situación que conllevó a la liquidación de la entidad promotora que favorezca a los acreedores con saldos insolutos?

La respuesta al cuestionamiento planteado es negativa debido a que las medidas de intervención decretadas por la Superintendencia Nacional de Salud se rigen por las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.5.5.1.1 y 2.5.5.1.2 del Decreto 780 de 2016:

ARTÍCULO 2.5.5.1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

ARTÍCULO 2.5.5.1.2. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, señaladas por los artículos 42.8 y 68 de la Ley 715 de 2001 podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro, con las excepciones allí previstas. Para este efecto, aplicará el procedimiento administrativo respectivo, conforme a las normas a que alude el artículo anterior.

Con el propósito de que se adopten las medidas concernientes, la Superintendencia Nacional de Salud, comunicará la decisión administrativa correspondiente.

Al realizar un estudio de las normas del Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) que rigen los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar y para liquidar -*Parte XI: Procedimiento para la toma de Posesión y Liquidación de las Entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera*-, se evidencia que no existe disposición especial frente a la responsabilidad patrimonial a cargo de los controlantes, socios, administradores o empleados que hayan contribuido a la generación de las condiciones que dieron lugar al decreto de la medida de intervención administrativa, existe una sola norma que regula la responsabilidad de los administradores de la entidad intervenida, y es la establecida en el numeral 6º del artículo 301, según el cual: "*Los acreedores conservarán sus acciones contra los directores y administradores de la entidad intervenida, por la responsabilidad que les corresponda según las leyes comunes*", lo que da lugar a la aplicación del artículo 2341[5] del Código Civil aplicable en materia de responsabilidad extracontractual en el régimen general de responsabilidad civil por daños, y que no supone una regulación expresa que solucione la problemática del SGSSS debido a que el citado artículo se aplica en cualquier situación donde se ha creado un daño sin fundamento en la existencia de un contrato previo entre las partes relacionadas con la situación dañina.

Este vacío legal lesiona los derechos de los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del sector por cuanto no cuentan con la habilitación legal para perseguir el pago de las acreencias insatisfechas a su favor respecto de quienes contribuyeron a que dicha situación se produjera por sus actuaciones en la administración o dirección de las entidades, lo cual, los pone en una situación de desigualdad frente a los acreedores de empresas del sector real a las que se les aplica el Régimen de Insolvencia Empresarial establecido en la ley 1116 de 2006, específicamente frente a las normas contenidas en los artículos 61 y 82 de esta ley que si consagran acciones específicas de responsabilidad de controlantes y administradores frente al pago de pasivos externos cuando han dado lugar a la situación de crisis y el patrimonio social se ve afectado de tal forma que no es garantía de pago del pasivo externo:

"*ARTÍCULO 61. DE LOS CONTROLANTES. Cuando la situación de insolvencia o de liquidación judicial, haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en reorganización o proceso de liquidación judicial, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la sociedad está en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.*

El Juez de Concurso conocerá, a solicitud de parte, de la presente acción, la cual se tramitará mediante procedimiento abreviado. Esta acción tendrá una caducidad de cuatro (4) años."

"*ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS. Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas, dolosas o culposas de los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.*

[3] Respuesta a oficio de petición suscrito por la Honorable Senadora Laura Fortich Sánchez, petición bajo radicado 2022300000969291, de fecha 14 de julio de 2022.
[4] Respuesta a oficio de petición suscrito por la Honorable Senadora Laura Fortich Sánchez, petición bajo radicado 2022300000969291, de fecha 14 de julio de 2022.

[5] Artículo 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.

La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso abreviado regulado en el Código de Procedimiento Civil, ante el juez del concurso, según sea el caso en uso de facultades jurisdiccionales y en trámite independiente al de la insolvencia, el cual no será suspendido.

La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo societario."

5. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS.

El diseño normativo de los procesos de intervención de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, en el cual la medida es decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y donde los acreedores carecen de herramientas para perseguir los pasivos insolutos a su favor, ha conducido a que en la actualidad existan 258 procesos judiciales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde los accionantes pretenden que la Superintendencia Nacional de Salud asuma el pago de los pasivos insolutos en los procesos de intervención forzosa administrativa, por un total consolidado de $769.750.308.375, siendo representativas del 16% del total de las pretensiones económicas judiciales existentes en contra de la Superintendencia[6].

[6] SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

Sin perjuicio de lo descrito y de las medidas aquí adoptadas, debe aclararse que el fin de este proyecto no es limitar que se puedan emprender acciones de reparación directa cuando se vea comprometida la responsabilidad patrimonial de la Superintendencia Nacional de Salud por las acciones u omisiones realizadas en el marco de su actividad misional, sino que busca establecer mecanismos jurisdiccionales que permitan generar responsabilidad patrimonial en los causantes directos de los desequilibrios financieros que generan la existencia de pasivos insolutos en las liquidaciones de las EPS.

6. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD.

Se ha evidenciado, como práctica en el sector salud, que algunos actores han acudido a los beneficios que otorga la interposición de la personería jurídica de sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro, como un mecanismo para evitar la aplicación de normas que establecen prohibiciones en materia de integraciones verticales o como mecanismo para la distracción de recursos mediante la simulación de operaciones comerciales, contractuales o contables, que en últimas, se hacen por la orientación de beneficiarios reales ocultos tras la personalidad jurídica interpuesta.

Con el fin de hacer frente a este tipo de situaciones se ha dispuesto la aplicación de una acción judicial que permita a los afectados por los actos defraudatorios realizados haciendo uso de la personalidad jurídica, accionar directamente contra los beneficiarios reales de la operación, sin importar si se usan como intermediarios, promotoras o prestadoras de servicios de naturaleza societaria o personas jurídicas de naturaleza no societaria, con el fin de solicitar la indemnización de los perjuicios sufridos, en atención a esto, también, se deja claro que en materia de grupos empresariales y de la situación de control o subordinación, esta podrá ejercerse respecto de personas jurídicas de naturaleza no societaria como lo son las Entidades Sin Ánimo de Lucro.

7. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SECTOR SALUD.

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud[7] las medidas de intervención forzosa para liquidar decretadas en los últimos 5 años han tenido como fundamento el incumplimiento de los indicadores financieros mínimos requeridos para la habilitación en la prestación del servicio, esto supone, que no se cumple con los estándares mínimos de administración que permitan el desarrollo financiero sostenible de las operaciones de aseguramiento en salud, por ello, se establecerá que el Gobierno Nacional reglamente la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente y sostenible financieramente de las entidades promotoras del SGSSS, como una medida preventiva de situaciones de insolvencia económica.

8. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
"POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS), SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	Se enuncia el proyecto de ley realizando una descripción general del contenido de este, sus efectos, así como su marco de aplicabilidad.
ARTÍCULO 1°. OBJETO. Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad subsidiaria de los controlantes y la responsabilidad civil de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema.	Se relaciona de manera textual los elementos que serían incorporados cono nuevas disposiciones del ordenamiento jurídico vigente con la incorporación de la iniciativa legislativa al ordenamiento jurídico vigente.

[7] SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
ARTÍCULO 2°. RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DE LA MATRIZ O CONTROLANTE RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD OBJETO DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR ORDENADA POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Cuando la intervención forzosa administrativa para liquidar haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de liquidación, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la circunstancias que dieron origen a la intervención forzosa administrativa para liquidar se produjeron por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que la intervención fue ocasionada por una causa diferente. El Juez Civil del Circuito conocerá a solicitud de parte de la presente acción; la cual se tramitará mediante el proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso. Parágrafo 1. La legitimación en la causa para el ejercicio de esta acción estará en cabeza de los acreedores titulares de las obligaciones insolutas, una vez terminado el proceso de liquidación. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres	Se establecen disposiciones relacionadas con el establecimiento de un régimen jurídico en materia relacionada con el régimen de la responsabilidad subsidiaria de la matriz o controlante respecto de las obligaciones de las entidades objeto de intervención forzosa. En este sentido, se establece un régimen jurídico claro que contribuye a hacer responsables a actores claves de la administración económica de entidades que con razón a manejos inadecuados sufren defraudaciones patrimoniales. En el mismo sentido se establece un proceso judicial claro en la materia.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
(3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio. Parágrafo 2. Habrá lugar a la desestimación de la personalidad jurídica o levantamiento del velo corporativo de la sociedad matriz o controlante cuando se advierta que sus actuaciones constituyen fraude a la ley o a terceros. La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios así como la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios será de competencia de los jueces civiles del circuito especializados mediante el trámite del proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso.	
ARTICULO 3°. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ASOCIADOS, COOPERADOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS DE DIRECCIÓN, CONFIANZA Y MANEJO. Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o gravemente culposas de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo hasta el monto en el cual se desmejoró la prenda general de los acreedores. No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo que no hayan tenido	En virtud de la mencionada disposición normativa se incorpora de manera taxativa un régimen de responsabilidades de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo; en relación con las actividades irregulares que pudiesen llegar a realizarse al interior de una organización y que diesen lugar a daños en la mencionada organización. En el mismo sentido se establece un

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales, de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos. Si el socio o administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella, sus accionistas y de quien actúe como su representante legal. La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso verbal regulado en el Código General del Proceso, ante el juez Civil del Circuito y en trámite independiente al de la liquidación. Cuando el deudor sea una sociedad, la demanda también podrá presentarse ante la Superintendencia de Sociedades. La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo organizativo del deudor. Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una Entidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o	procedimiento específico en la materia.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores. Parágrafo 2. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres (3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio.	
ARTÍCULO 4. REMISIÓN DE INFORMES. La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, del estado de las intervenciones administrativas ejecutadas durante el año inmediatamente anterior de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de medidas de intervención administrativa.	Se establece un sistema de seguimiento a los resultados de la incorporación de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, a través de la remisión de informes a las comisiones constitucionales relacionadas de manera directa con la materia.
ARTÍCULO 5°. FACULTADES REGULATORIAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DERIVADOS DE LA MEDIDA ESPECIAL DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR. En atención a la falta de regulación específica que atienda a las particularidades propias de las liquidaciones de las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza y monopolios rentísticos cedidos al sector salud no asignados a otra entidad, facúltese a esa	Se establece de manera textual facultades en aspectos regulatorios a la Superintendencia Nacional de Salud, con el objetivo de consolidar un ordenamiento jurídico sólido en lo relacionado con la medida especial de intervención forzosa administrativa para liquidar.

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
superintendencia para que, mediante acto administrativo, regule y desarrolle los procesos de liquidación derivados de la medida especial de intervención forzosa administrativa para liquidar, en aquellos aspectos en los que exista vacío o la aplicación del Decreto Ley 633 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) y sus decretos reglamentarios no resulte ajustada o conveniente para dichas liquidaciones.	
ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se establece la vigencia inmediata las disposiciones previstas por la iniciativa legislativa.

9. IMPACTO FISCAL.

El articulado propuesto no tiene incidencia fiscal debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario, como tampoco se establecen exenciones tributarias que afecten los ingresos del tesoro, de hecho, una de las finalidades a que atiende esta iniciativa es la de otorgar mecanismos judiciales que eviten que los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS liquidadas o en estado de liquidación persigan el pago de los pasivos insolutos a su favor en el patrimonio estatal, y en su lugar, lo hagan respecto de aquellos que hayan contribuido a la situación de insolvencia económica de la entidad.

10. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 3º de la ley 2003 de 2019), se considera que los siguientes eventos darían lugar a la existencia de un posible conflicto de intereses entre los congresistas a cuyo conocimiento para votar o fungir como ponente llegue el presente proyecto de ley:

1. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean socios, controlantes, matrices, administradores o revisores fiscales de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean acreedores de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se encuentren vinculados directamente (en nombre propio) o indirectamente (sociedades en las que sean socios) a un procedimiento administrativo de investigación y declaración de grupo empresarial y/o control, por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En todo caso debe anotarse que se da aplicación a lo dispuesto en el literal c del segundo inciso del artículo 286 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la ley 2003 de 2019):

> "c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. **El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.**" (Negritas fuera de texto)

De las Honorables y los Honorables Congresistas,

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.018/23 Senado **"POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS), SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora LAURA ESTHER FORTICH SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2023 SENADO

por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones. -Vivienda al alcance de todos-.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Julio ELÍAS VIDAL

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

Respetado doctor:

Comedidamente me permito adjuntar el Proyecto de Ley "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones." **-VIVIENDA AL ALCANCE DE TODOS-**

Cordialmente,

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

JOSÉ ALFREDO GNECCO
Senador de la República

JUAN FELIPE LEMOS URIBE
Senador de la República

www.julioeliasvidal.com - @julioeliasvidal
Edificio Nuevo del congreso, Carrera 7 # 8 - 68 / Oficina 622B / julio.elias@senado.gov.co / Cel. 457 316 010 31 53

PROYECTO DE LEY ___ DE 2023

"POR EL CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."
-VIVIENDA AL ALCANCE DE TODOS-

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.

ARTÍCULO 2 °. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quién lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

PARÁGRAFO. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de

incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.

ARTÍCULO 3°. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

PARÁGRAFO 1°. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.

PARAGRAFO 2°. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

ARTÍCULO 4°. Avalúos técnicos y estudio de títulos. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 que otorguen préstamos hipotecarios o realicen modificaciones a los gravámenes hipotecarios serán responsables de cubrir los costos derivados de los avalúos técnicos y los estudios de títulos requeridos durante el proceso de financiación. Estos costos comprenderán los honorarios de los profesionales encargados de llevar a cabo los estudios o avalúos y cualquier otro gasto relacionado.

ARTÍCULO 5°. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 6°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 25 del mes julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 19 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HH. Julio Alberto Elías Vidal, José
Alfredo Gnecco y Juan Felipe Lemos Uribe

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2023

"Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones."
-VIVIENDA AL ALCANCE DE TODOS-

I. OBJETO

El presente proyecto de ley, "Vivienda al Alcance de Todos", tiene como objeto eliminar obstáculos y establecer disposiciones que faciliten la adquisición de vivienda mediante créditos hipotecarios. En este sentido, se busca fomentar un marco normativo que propicie condiciones favorables para los usuarios, promoviendo la inclusión de los gastos de escrituración, impuestos y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

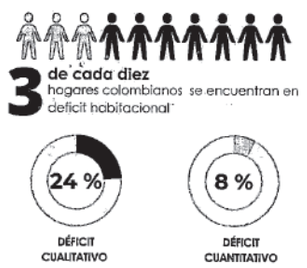
Esta iniciativa surge de la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna, como parte del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, el cual se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948[1] y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966[2]. Este derecho también está incorporado en nuestra Constitución Política Nacional a través del artículo 51[3], donde se reconoce el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna. Además, se establece la obligación del Estado de garantizar sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.

En Colombia, la Corte Constitucional ha emitido diversas decisiones jurisprudenciales que han reiterado la importancia del acceso a una vivienda digna como derecho fundamental y han establecido medidas para garantizar su protección efectiva. En la sentencia SU 216 de 2021, por ejemplo, la Corte Constitucional establece que "el artículo 51 de la Constitución Política señala que

[1] Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25.
[2] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 11.1.
[3] Constitución Política de Colombia (1991), artículo 51.

el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y **el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo**" (negrilla y subrayado fuera de texto)[4].

La vivienda es un elemento esencial para el disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la dignidad, la privacidad, la seguridad, la igualdad de oportunidades y el desarrollo personal. Desafortunadamente, muchas personas en nuestro país enfrentan barreras económicas y financieras que les impiden acceder a una vivienda digna. Ello se evidencia en la Gran Encuesta Integrada de Hogares en donde se estima que en Colombia el 30,4% de los hogares se encuentran en déficit habitacional, de los cuales el 24,6% presenta déficit cualitativo y el 8,2% déficit cuantitativo[5]. De allí la importancia de tomar medidas concretas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho humano fundamental[6].



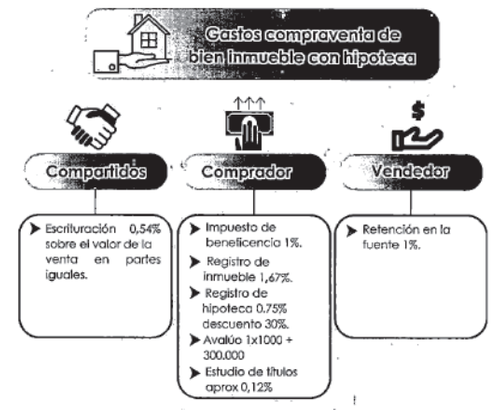
[4] Sentencia SU 216 de 2021. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

[5] DANE (2022). Gran Encuesta Integrada de Hogares.

[6] DANE (2022) consultado en:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

● Elaboración propia, con base a la cifras del DANE[7]

Es importante mencionar que los costos de transacción para la adquisición de vivienda pueden convertirse en una limitante significativa para acceder a una vivienda propia en Colombia. Estos costos incluyen gastos como los derechos notariales, los impuestos y los gastos de registro, así como los honorarios de los profesionales encargados de llevar a cabo los avalúos técnicos y los estudios de títulos.



● Elaboración propia con base a información de múltiple procedencia[8]

En ese mismo sentido, cabe resaltar que según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2022, el acceso a una vivienda adecuada en Colombia enfrenta numerosos desafíos, especialmente para los sectores de la población de bajos recursos. De acuerdo con el informe más reciente, el 39% de los hogares colombianos vivían en vivienda propia

[7] Elaboración propia con las cifras reportadas en Gran Encuesta Integrada de Hogares- DANE 2022
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

[8] Construcción con base en información variada consultada en: https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/conozca-cuales-son-los-gastos-notariales-que-tendra-que-asumir-al-comprar-un-inmueble-2908296 , https://bazuinmobiliaria.com/blog/gastos-notariales-2023-en-colombia/17376 , https://notariat5.org/constitucion-de-hipoteca/

(totalmente paga o en proceso de pago), el 40,2% vivía en arriendo o subarriendo, el 14,1% como usufructuario y un 6,1% reportaba otros tipos de tenencia, lo anterior, significa que **un 61% de los hogares colombianos no contaba con vivienda propia**[9].

Asimismo, cabe mencionar que los costos de transacción asociados a la adquisición de vivienda son una carga adicional para las personas y familias que buscan acceder a una vivienda propia. Estos gastos pueden representar una proporción significativa del valor total de la vivienda, lo que dificulta la posibilidad de cumplir con los requisitos financieros para la compra de una vivienda. Además, los costos de transacción suelen ser desembolsos iniciales que deben ser cubiertos por el comprador de manera inmediata, lo cual puede resultar difícil de afrontar para aquellos que no cuentan con los recursos financieros suficientes.

De otra parte, con la presente iniciativa se busca incentivar el mercado de compra y venta de bienes inmuebles nuevos y usados, lo cual resulta especialmente relevante en el contexto de la crisis actual del mercado inmobiliario. La situación actual ha presentado desafíos significativos para el sector inmobiliario, con una disminución en la demanda y una oferta de viviendas que supera la capacidad de compra de muchas personas. Esta situación ha llevado a una desaceleración en el mercado y a una reducción en las transacciones inmobiliarias.

Según la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), para el cuarto trimestre del 2022, los desembolsos cayeron -25,5%, -31,7% y - 27,8% para la vivienda nueva, usada y total, respectivamente. Esto se debe en gran medida a la coyuntura actual del país en términos de inflación, tasas de interés e incertidumbre económica[10]. Esta situación ha llevado a una reducción en las transacciones inmobiliarias y a una mayor dificultad para los ciudadanos que desean adquirir una vivienda propia.

Para garantizar el acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos y reactivar el sector inmobiliario en Colombia, es necesario abordar estos costos de transacción y encontrar mecanismos que los reduzcan. La presente iniciativa

[9] Ibidem

[10] CAMACOL. INFORME ECÓNOMICO, 2023, consultado en:
https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Informe%20Economico%20116.pdf

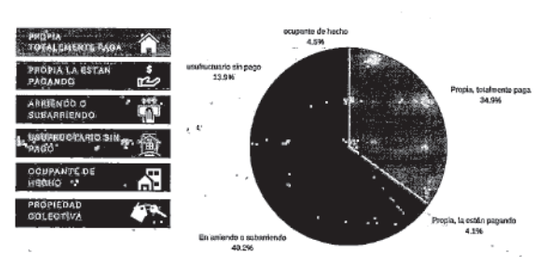
busca precisamente incorporar la posibilidad de incluir los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Esto permitiría aliviar la carga financiera inicial para los compradores de vivienda y facilitar el acceso a una vivienda propia.

1. CONTEXTO COLOMBIANO

Según la última encuesta de calidad de vida 2022, realizada por el DANE, Colombia cuenta con 51 millones de personas que habitan en un promedio de 17 millones de hogares.

● Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022[11]

Es importante mencionar que de esos 17 millones de hogares el 39% tenía vivienda propia, ya sea totalmente paga y el 40,2% vivía en arriendo o subarriendo de la siguiente forma:



● Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022[12]

[11] Imagen tomada de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

- Imagen propio elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022[13]

Según la encuesta del DANE (2022) los departamentos en donde los hogares reportan mayor número de viviendas propias son Chocó (61,1%), Atlántico (48%) y Tolima (44,7%), en contraste con los departamentos de Guainía (17,5%), Vaupés (19,8%) y Amazonas (20,4%) los cuales reportan los índices más bajos.

DEFICIT HABITACIONAL

Según la ECV de 2022, el 30,4% de los hogares del país ocupaban viviendas en déficit habitacional, de las cuales la mayoría tenía deficiencias de tipo cualitativo.

[12] Elaboración propia en base al información https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

[13] Elaboración propia en base al información https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

Déficit	Total nacional				Diferencia significativa	Cabecera				Diferencia significativa	Centro poblado y rural disperso				Diferencia significativa
	2019	2020	2021	2022	2019-2022	2019	2020	2021	2022	2019-2022	2019	2020	2021	2022	2019-2022
Déficit habitacional	32,0	31,4	31,0	30,4	SI	21,6	21,6	20,4	20,5	No	70,2	64,5	68,3	61,5	SI
Déficit cuantitativo	8,2	8,0	7,5	7,3	SI	4,1	4,2	3,7	3,4	SI	22,0	20,9	20,7	21,2	No SI
Déficit cualitativo	24,6	23,4	23,5	23,1	SI	17,5	17,4	16,7	17,1	No	48,3	43,6	47,5	41,3	SI

Fuente: DANE, ECV.

- Imagen extraída DANE la encuesta calidad de vida 2022[14]

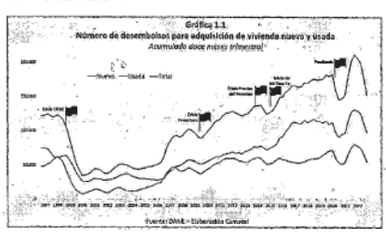
De igual manera, realizando un análisis de los resultados, se tiene que los departamentos donde hay más hogares con déficit habitacional superando el 70% del total son:

- Vichada: 94,2%
- Vaupés: 91,3%
- Guainía: 87,0%
- Amazonas: 84,5%
- Chocó: 84,3%
- San Andrés: 79,8%

Por otra parte, respecto de la situación económica actual de nuestro país, es importante mencionar que según CAMACOL en su *"análisis de los indicadores del mercado de vivienda: retos y oportunidades para la recuperación"* indica que el panorama económico global para 2023 muestra signos de desaceleración debido al conflicto entre Rusia y Ucrania, que ha aumentado los precios de la energía y los costos de producción. Esto ha llevado a presiones inflacionarias y a un incremento de las tasas de interés por parte de los bancos centrales. El informe del Banco Mundial pronostica un crecimiento global del 1,7% en 2023, siendo América Latina y el Caribe una de las regiones con menor crecimiento. En el caso de Colombia, se espera una desaceleración marcada, con un incremento estimado del PIB de solo 0,2% este año. En el sector de la construcción de viviendas, se evidencian indicadores de desaceleración. Este informe se centra en

[14] Imagen tomade de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

los indicadores de financiación de vivienda y en los resultados del mercado de vivienda nueva en Colombia[15].



- Imagen extraída de CAMACOL, análisis de los indicadores de vivienda

La entidad resalta que en la actualidad el número de desembolsos está decreciendo de forma frenética. Para el cuarto trimestre del 2022, los desembolsos cayeron -25,5%, -31,7% y - 27,8% para la vivienda nueva, usada y total, respectivamente. Esto se debe en gran medida a la coyuntura actual del país en términos de inflación, tasas de interés e incertidumbre económica[16].

2. MARCO NORMATIVO

En Colombia, el acceso a una vivienda digna está respaldado por una sólida normativa que busca garantizar este derecho fundamental para todos los ciudadanos. La legislación en materia de vivienda se encuentra plasmada en la Constitución Política, leyes y decretos que establecen los lineamientos y los mecanismos para promover la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas en el país. Estas normas buscan fomentar la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el desarrollo sostenible a través de políticas y programas que faciliten el acceso a una vivienda adecuada, especialmente para aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Además, se promueve la participación de diferentes actores, como el Estado, el sector privado y la sociedad civil, en la implementación de soluciones habitacionales que contribuyan al bienestar y la calidad de vida de los colombianos.

[15] https://camacol.co/nuestro-sector/informacion-economica

[16] Ibidem

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda[17].

- **LEY 546 DE 1999[18].**

ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

[17] Constitución Política Colombia, Art 51

[18] LEY 546 DE 1999, Art 21 y 31

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

PARAGRAFO. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

- **CODIGO CIVIL**

ARTICULO 1862. <COSTAS DE LA ESCRITURA DE VENTA>. Las costas de la escritura de venta serán divisibles entre el vendedor y el comprador, a menos que las partes contratantes estipulen otra cosa[19].

- **DECRETO - LEY 960 DE 1970**

ARTICULO 223. <DERECHOS NOTARIALES PARA ACTOS Y CONTRATOS BILATERALES>. En los actos o contratos bilaterales los derechos serán de cargo de las dos partes, por mitades. Los varios integrantes de una parte responderán solidariamente por la cuota de ella.

- **LEY 223 DE 1995**

ARTÍCULO 58. BASE GRAVABLE EN LAS HIPOTECAS Y PRENDAS ABIERTAS. En las hipotecas y prendas abiertas sujetas a registro, que no consten conjuntamente con el contrato principal o este no esté sujeto a registro, la base gravable está constituida por el desembolso efectivo del crédito que realice el acreedor, de lo cual se deberá dejar constancia en la escritura o contrato"[20].

ARTÍCULO 227. SUJETOS PASIVOS. Son sujetos pasivos los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro. Los sujetos pasivos pagarán el impuesto por partes iguales, salvo manifestación expresa de los mismos en otro sentido.

ARTÍCULO 229. BASE GRAVABLE (...)

Cuando el acto, contrato o negocio jurídico se refiera a bienes inmuebles, el valor no podrá ser inferior al del avalúo catastral, el autoavalúo, el valor del remate o de la adjudicación, según el caso. Para efectos de la liquidación y pago del impuesto de registro, se considerarán actos sin cuantía las fusiones, escisiones, transformaciones de sociedades y consolidación de sucursales de sociedades extranjeras; siempre que no impliquen aumentos de capital ni cesión de cuotas o partes de interés.

ARTÍCULO 230. TARIFAS. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2069 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Las asambleas departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, fijarán las tarifas de acuerdo con la siguiente clasificación, dentro de los siguientes rangos:

a) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos entre el 0.5% y el 1%;

(...)

3. MARCO JURISPRUDENCIAL

En Colombia, el derecho a la vivienda ha sido reconocido y protegido tanto a nivel constitucional como a través de la jurisprudencia. La Corte Constitucional ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de los derechos relacionados con la vivienda digna, estableciendo precedentes y pautas interpretativas que garantizan su efectiva materialización. A través de sus decisiones, la Corte ha establecido la obligación del Estado de promover políticas y programas que garanticen el acceso a una vivienda adecuada, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad. Asimismo, ha señalado la importancia de adoptar medidas para prevenir los desalojos forzosos, proteger a los arrendatarios y promover la seguridad jurídica en el ámbito de la vivienda. La jurisprudencia constitucional en materia de derecho a la vivienda ha contribuido a fortalecer la protección de este derecho fundamental y ha generado un marco jurídico sólido para su exigibilidad y defensa en el país.

- **Sentencia T-206/19, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo[21]:**

*"De acuerdo con la Carta Política, todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, **así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.** (negrilla y subrayado fuera de texto)*

Dentro de los instrumentos internacionales adoptados por Colombia en esa materia, está el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, el cual dispone en el numeral 1 del artículo 11, que toda persona tiene derecho "a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" y que además, "los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]".

- **Sentencia C-191/21, Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas[22]**

"De lo anterior, se deriva que i) el derecho fundamental a la vivienda digna es autónomo, ii) al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo a los recursos disponibles y garantizar el acceso en condiciones de igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables. Así como, iii) el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

(...)

48. *Según lo expresado, el derecho fundamental a la vivienda digna supone para el Estado el cumplimiento de obligaciones prestacionales. En ese contexto, por mandato constitucional es deber de las autoridades promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas con menos recursos puedan desarrollar su proyecto de vida. En concreto, la jurisprudencia ha identificado que el Estado tiene las siguientes obligaciones: "(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) **proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica**" (negrilla y subrayado fuera de texto).*

50. *Para la Corte, el derecho a la vivienda digna es de carácter progresivo y supone para el Estado la carga de brindar los medios que conduzcan a su materialización. Para cumplir con ese objetivo, las autoridades deben expedir los instrumentos legislativos que permitan la creación de un sistema coordinado entre las distintas entidades y que: "(...) de forma concatenada, haga uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano".*

52. *En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Estado ha puesto en marcha políticas públicas que posibilitan el acceso a la vivienda digna de las personas vulnerables. En concreto, ha establecido distintos mecanismos que incentivan la adquisición de vivienda (i.e. subsidios) donde una parte del inmueble es financiado por el Estado ya sea en dinero o especie. De ahí que la Sala Plena encuentre pertinente hacer referencia a los deberes asistenciales del Estado en materia de vivienda digna y, en concreto, el acceso a la vivienda subsidiada para las personas más vulnerables y sus limitantes".*

- **Sentencia T-035/17, Magistrado Ponente ALEJANDRO LINARES CANTILLO[23]**

La Corte Constitucional en la sentencia C- 383 de 1999, se refirió de manera concreta al sistema de crédito de vivienda y aseveró:

[19] Código Civil Colombiano Art 1862

[20] Ley223 de 1995, Art 58, 227, 229 y 230

[21] Sentencia T-206/19, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo, consultado en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-206-19.htm

[22] Sentencia C-191/21, Magistrado Ponente, José Fernando Reyes Cuartas

[23] Sentencia T-035/17, Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-035-17.htm

"(...) Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias(...)".

De igual manera, la **sentencia T-592 de 2003** al referirse de manera concreta a la "*Democratización del crédito de vivienda aseguró que es una necesidad que este tipo de créditos estén al alcance de todas las personas, incluso de aquellos con menores ingresos y por ende, se deben rechazar las practicas que obstaculizan el acceso de las personas al crédito de vivienda y al cumplimiento de sus obligaciones atinentes al mismo. Al respecto manifestó:*

"La abundante jurisprudencia constitucional atinente al tema permite a la Sala puntualizar, que frente a la necesidad de acceso a la propiedad de la vivienda no basta que las entidades comprometidas en su financiación de vivienda a largo plazo amparen su negativa a conceder los créditos que quienes desean adquirir vivienda les solicitan, en el nivel de solvencia y capacidad de respuesta que denota la puesta en común de sus hábitos de pago en los ficheros de datos porque de ser así, corresponde al Estado, con miras a velar por la dignidad humana de los asociados y el respeto de sus derechos fundamentales, tomar las medidas conducentes a fin de lograr que las entidades comprometidas en las financiaciones a largo plazo y en la administración de subsidios de vivienda de interés social satisfagan efectivamente las expectativas de acceso a la vivienda de los asociados, en los términos de los artículos 51 y 29 del ordenamiento superior".

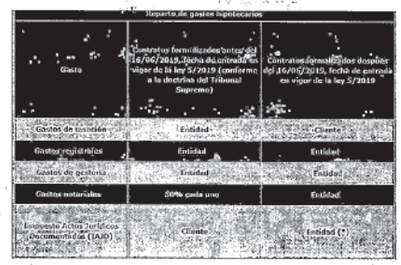
En conclusión, De esta manera, se ha establecido un marco jurídico en el país que propende por el ejercicio y la responsabilidad del Estado como garante del acceso a la vivienda de sus ciudadanos. Sin embargo, dicho mandato posee una limitante, al ser un derecho de carácter asistencial, por lo que el Estado no está en la obligación de proporcionar unidades habitacionales a todos sus ciudadanos, relegando la función pública a la formulación de políticas de carácter financiero. En ese sentido, el crédito hipotecario en Colombia se rige por la Ley 546 de 1999, en la que se dictaron las normas más importantes en materia de financiación de vivienda para créditos de largo plazo y, en general, esta ley confiere las herramientas necesarias al Gobierno Nacional, para la regulación del mercado.

4. DERECHO COMPARADO

- **DERECHO COMPARADO EN CUANTO A LOS GASTOS NOTARIALES GENERADOS POR LA HIPOTECA (ESPAÑA)**

En España se le llama *Ley de Crédito Inmobiliario*, este proceso comporta unos gastos de notaría por hipoteca, que de acuerdo con la nueva Ley lo asume el banco junto con el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados, a través de la Ley 5/2019, abre ventana nueva de contratos de crédito inmobiliario, establece entre otras cuestiones, la distribución de los gastos asociados a la contratación de una hipoteca. Por tanto, todos los contratos firmados desde entonces fijan que el cliente debe pagar la tasación del inmueble y los gastos notariales de la copia de la escritura del préstamo hipotecario, si la solicita.

La entidad asumirá, en cambio, las minutas de la gestoría, los derivados de la escritura del préstamo hipotecario ante notario, los de registro y los impuestos. El cliente también tendrá que pagar la comisión de apertura si está contemplada en las condiciones ofrecidas por la entidad. Esta comisión se paga una sola vez y engloba la totalidad de los gastos que la entidad pueda reclamar por el estudio, la tramitación y la concesión del préstamo[24].



[24] Banco de España consultado en https://clientebancario.bde.es/pcb/es/blog/que-gastos-le-toca-pagar-cuando-contratas-una-hipoteca-.html

- Imagen extraída Banco de España[25]

En españa la precitada ley establece que en consecuencia y ante la protección que se le debe otorgar a los deudores por parte del Estado, en cabeza del órgano legislativo, se propone modificar los artículos en mención, lo anterior en aras de mitigar la situación económica de los deudores, siendo estos victimas de sistema financiero. Se les otorgará la libertad contractual al considerar que algunos deudores tienen la capacidad de afrontar las consecuencias de las condiciones contractuales que se establezcan por el mercado. Bajo esta perspectiva, así como el legislador debía intervenir en las condiciones contractuales con el objetivo de proteger el derecho a la vivienda de los deudores, tendría también la posibilidad de establecer algunas modalidades en las que opere con mayor intensidad en el mercado unas prerrogativas que se encontrarán de manera taxativa en la presente Ley y que serán efectivas con el previo consentimiento del posible deudor, brindando así, una especial protección al deudor, teniendo en cuenta que las entidades financieras al celebrar contratos de financiación de vivienda se enmarcan en el concepto de servicio público y, por lo tanto, la intervención del Estado resulta fundamental para el desarrollo de esta actividad indispensable para la vida económica y social del país. Analizando este servidor que la relación contractual con los consumidores es asimétrica, debido que estas entidades ostentan una posición dominante frente a los deudores, imponiéndose cargos adicionales a la deuda adquirida como lo son las deducciones notariales, que en algunos casos opera como un limitante para los más vulnerables.

Presentado por,

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

JOSÉ ALFREDO GNECCO Senador de la República	**JUAN FELIPE LEMOS URIBE** Senador de la República

[25] Imagen extraída de https://clientebancario.bde.es/pcb/es/blog/que-gastos-le-toca-pagar-cuando-contratas-una-hipoteca-.html

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 25 del mes Julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 19 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. José Alfredo Gnecco, Juan Felipe
Lemos Uribe

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.019/23 Senado **"POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JOSÉ ALFREDO GNECCO, JUAN FELIPE LEMOS URIBE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
FABIAN DIAZ PLATA
SENADOR

Bogotá D.C. 25 de julio de 2023

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado".

Por tal motivo, se anexa el documento original y en digital una copia en formato PDF firmado y una copia en formato digital Word sin firmas.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República

TELÉFONOS: 3823000 - 3828000 EXT 2592.
CELULARES: 313 3119410 - 310 3774142
BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8-68 OFI. 530 B - 531 B
FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZCONMUNDO FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZLEGISLATIVO@GMAIL.COM
Verde
FABIÁN DÍAZ

PROYECTO DE LEY N° __ DE 2023 SENADO
"Por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado".

El Congreso de Colombia,
DECRETA

Artículo 1°. Objeto: Impedir que las instituciones educativas públicas y privadas generen condiciones de riesgo para sus estudiantes.

Artículo 2°. Se prohíbe a todas las instituciones educativas que presten servicio de Preescolar, educación básica primaria, básica secundaria y educación media del país impedir el ingreso a las instalaciones del plantel educativo durante el horario de funcionamiento ordinario a los estudiantes que tengan a su cargo, sin que medien motivos de seguridad o de fuerza mayor.

En caso de infracciones al manual de convivencia, reglamento interno o razones que ameriten que el alumno sea separado de los cursos, este deberá esperar en un lugar seguro al interior de las instalaciones del plantel educativo mientras se hacen presentes sus responsables.

Parágrafo. Esta prohibición aplica en aquellos espacios extracurriculares institucionales que no se cumplan en jornada ordinaria.

Artículo 3°. El artículo 201 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

ARTÍCULO 201. MATRÍCULA DE ALUMNOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la presente Ley, los establecimientos educativos privados podrán renovar la matrícula de los alumnos o educandos para cada período académico, mediante contrato que se regirá por las reglas del derecho privado.

El contrato deberá establecer, entre otros, los derechos y obligaciones de las partes, las causales de terminación y las condiciones para su renovación. Serán parte integrante del contrato, el proyecto educativo institucional y el reglamento interno o manual de convivencia del establecimiento educativo.

En ningún caso este contrato podrá incluir condiciones que violen los derechos fundamentales de los educandos, de los padres de familia, de los establecimientos educativos o de las personas naturales o jurídicas propietarias de los mismos.

Parágrafo: Se prohíbe a todas las instituciones educativas del país impedir el ingreso a las instalaciones del plantel educativo durante el horario de funcionamiento ordinario a los estudiantes que tengan a su cargo, sin que medien motivos de seguridad o de fuerza mayor.

En caso de infracciones al manual de convivencia, reglamento interno o razones que ameriten que el alumno sea separado de los cursos, este deberá esperar en un lugar seguro al interior de las instalaciones del plantel educativo mientras se hacen presentes sus responsables.

Artículo 4°. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 25 del mes Julio del año _____
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 20 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS: Fabian Diaz Plata.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2023 SENADO
"Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes principales:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO 4
II. OBJETO DEL PROYECTO 4
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 5
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 7
V. IMPACTO FISCAL 10
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 12

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Proyecto de ley 092 de 2020 C, "Por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado.". Autoría del Honorable Representante a la Cámara por Santander, Fabian Diaz Plata. Radicado el 20 de julio de 2020. Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el 15/06/2021, aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 16/12/2021 y con ponencia positiva para primer debate en senado publicada en la Gaceta N° 780 de 2022, donde se archivó por tránsito de legislatura.

Proyecto de ley 030 de 2022 S, "Por medio del cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado". Autoría del Honorable Senador, Fabian Diaz Plata. Radicado el 21 de julio de 2022 y archivado en debate en marzo de 2023.

Se radica nuevamente la iniciativa, con modificaciones que permitan dar claridad a los ponentes sobre la intención y finalidad de la misma, esto, habilitándole para ser debatida en la presente legislatura.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Impedir que las instituciones educativas públicas y privadas generen condiciones de riesgo para sus estudiantes, a través de la prohibición del ingreso a sus instalaciones por diferentes razones.

Se prohíbe a todas las instituciones educativas del país impedir el ingreso a las instalaciones del plantel educativo durante el horario de funcionamiento ordinario a los estudiantes que tengan a su cargo, sin que medien motivos de seguridad o de fuerza mayor.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

"La violencia contra los niños, niñas y adolescentes ha estado influenciada por la concepción y el trato que culturalmente se le ha dado a la infancia y la adolescencia, y a la naturalización de prácticas violentas como formas de educación y crianza validadas y aceptadas en la sociedad.

Con la doctrina de la Protección Integral y el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, cada vez más, se ha venido reconociendo la violencia contra la infancia y la adolescencia como una vulneración a los derechos consagrados en el marco normativo internacional y nacional." [1]

En el Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes con sus derechos amenazados o vulnerados por causa de la violencia del ICBF, se define la violencia contra los niños, niñas y adolescentes de esta manera:

> "Toda acción, omisión, abuso, uso de la fuerza o del poder que se expresa a través de la violencia física, psicológica, sexual y la negligencia, así como a través de las amenazas de tales actos, la cual se puede presentar en distintos ámbitos y ser ejercido por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona; produce daño y afecta la integridad personal, el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, llegando incluso hasta la muerte."[2]

En el mismo lineamiento se consagra como un tipo o forma de violencia la Omisión o Negligencia así:

> "Omisión o Negligencia": Se refiere a la falta de protección y cuidado mínimo del niño, niña o adolescente por parte de los progenitores o encargados del cuidado. Existe negligencia cuando los responsables del cuidado no protegen de la exposición al peligro, ni atienden, o satisfacen las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes, sean estas físicas, psicológicas, educativas o de salud, teniendo los medios, el conocimiento y acceso a la prestación de servicios."[3]

VULNERABILIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

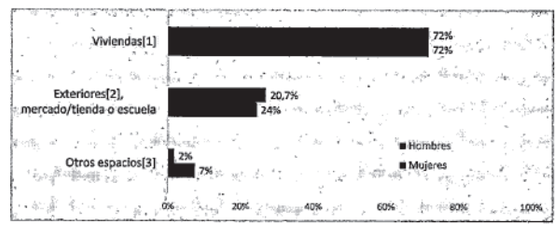
Este proyecto de ley busca proteger a los Niños, Niñas y Adolescentes de diferentes peligros a los que se ven expuestos al no permitírseles el ingreso a las diferentes instituciones educativas por diferentes razones; Entre estos peligros se encuentran, desde accidentes de tránsito hasta el hurto, el secuestro y la violencia sexual, la ocurrencia de esta última toma relevancia, atendiendo a que existen estudios que discriminan a la población de NNA en el espectro de la agresión sexual.
Las investigaciones sugieren que en todo el mundo el 20% de las mujeres y entre el 5% y el 10% de los hombres sufrieron abusos sexuales durante la infancia.[4]

Para el caso colombiano se encuentran datos referentes en la Encuesta Nacional de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes EVCNNA 2018 del Ministerio de Salud[5], de la cual nos permitimos destacar los siguientes datos que hablan de los riesgos que experimentan los menores:

El primer cuadro señala quiénes son los perpetradores más frecuentes en la experiencia del primer acto de violencia sexual contra las niñas y los niños antes de los 18 años, Colombia - Nacional.

Mujeres		Hombres	
28,4%	Miembro de la familia	42,5%	Amistad
22,5%	Extraño	20,9%	Vecino
18,9%	Compañero(a) romántico	19,1%	Extraño

En cuanto al lugar de ocurrencia del primer incidente de violencia sexual antes de los 18 años-Nacional, señala la encuesta que:



[1] ABC- Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes con sus derechos amenazados o vulnerados por causa de la violencia, ICBF. Extraído de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/abc_-_violencia_contra_los_ninos_ninas_y_adolescentes.pdf
[2] Ibíd.
[3] Ibíd.

[4] Casi el 20% de las mujeres sufrieron abusos sexuales cuando eran niñas, Save The Children. Extraído de: https://www.savethechildren.es/notasprensa/casi-el-20-de-las-mujeres-sufrieron-abusos-sexuales-cuando-eran-ninas
[5] Encuesta Nacional de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, EVCNNA 2018. Extraído de: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/evcnna-presentacion.pdf

Dentro del ítem de vivienda es importante tener presente que no refiere solo a la vivienda del participante, también puede ser la vivienda del agresor u otra vivienda.

- El ítem exterior también incluye carreteras, lagos, ríos y campo.

- El ítem Otros espacios incluye carro, bus, bar, restaurante, discoteca, iglesia, oficina.

En todo caso lo que se evidencia es que los entornos públicos no son lugares seguros para los menores, desafortunadamente el ítem de escuela no se encuentra desagregado en la gráfica, pero reporta un menor porcentaje que cualquier otro elemento.

En ese sentido, disminuir la exposición al riesgo que se produce al impedir el acceso a las instituciones educativas por parte de niños niñas y adolescentes constituye el objetivo central de este proyecto de ley.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

  La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

  Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.[6]

- **Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

[6] Artículo 44, Constitución Política de Colombia. Extraído de: www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#44

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.[7]

CONVENIOS INTERNACIONALES

- **Convención sobre los Derechos del Niño 1989[8].**
  Ratificado por el Estado colombiano en la Ley 12 de 1991. "Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989"[9].

JURISPRUDENCIA

- **Sentencia T-120 de 2019, Corte Constitucional de Colombia.**
  En cuanto a la responsabilidad de las instituciones educativas ha destacado la Corte Constitucional que las mismas ostentan una posición de garante indicando que, si bien poseen una facultad disciplinante, las actuaciones sancionatorias deben regirse por el debido proceso, expresado en los siguientes términos:

  > " *Un elemento que no puede ser desconocido en las actuaciones académicas que de alguna forma impongan sanciones a los estudiantes, es la proporcionalidad de la medida frente a los actos cometidos, y que en el proceso sancionatorio tenga en cuenta, entre otras, "(i) la edad del infractor, y por ende, su grado de madurez psicológica; (ii) el contexto que rodeo la comisión de la falta; (iii) las condiciones personales y familiares del alumno; (iv) la existencia o no de las medidas de carácter preventivo al interior del colegio; (v) los efectos prácticos que la imposición de la sanción va a traerle al estudiante para su futuro educativo y (vi) la obligación que tiene el Estado de garantizarle a los adolescentes su permanencia en el sistema educativo"*[10]

- **Sentencia T-434 de 2018, Corte Constitucional de Colombia.**
  Al analizarlo de esta manera y evaluando los criterios enunciados por la Corte Constitucional, no se evidencia proporcionalidad alguna entre la comisión de cualquier conducta y el retiro de las aulas de clase

[7] Artículo 45, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45
[8] Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre de 1989. Extraído de: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child
[9] Ley 12 de 1991. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10579
[10] Sentencia T-120 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-120-19.htm

exponiendo a riesgos a la vida e integridad de niños niñas y adolescentes, en especial en un marco de edades donde la educación es la expresión exacta de un derecho fundamental, la Corte manifestó lo siguiente:

> *"...El derecho y servicio público de educación: (i) permite el ejercicio de otros derechos fundamentales como la libre escogencia de profesión u oficio, ya que es el presupuesto para materializar la elección de un proyecto de vida; (ii) es un derecho fundamental de las personas menores de 18 años; y (iii) se integra de cuatro características fundamentales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad."*[11]

NORMATIVIDAD

- **Ley 1098 de 2006.** Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

  Artículo 1°. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.[12]

Los principios que rigen este código son los mismos que inspiran el presente proyecto de ley:

- Protección Integral: Reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos.
- Interés Superior: Los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser garantizados por todas las personas.
- Prevalencia de los Derechos: En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.
- Corresponsabilidad: La Familia, la Sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.
- Exigibilidad de los Derechos: Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o

[11] Sentencia T-434 de 2018-, M,P, Gloria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-434-18.htm
[12] Artículo 1, Ley 1098 de 2006. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html#1

procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
- Perspectiva de Género: reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.
- Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos: Los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, gozarán de los derechos consagrados en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el presente Código, sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social.
- La responsabilidad parental: es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación.
- Ejercicio de los derechos y responsabilidades: s obligación de la familia, de la sociedad y del Estado, formar a los niños, las niñas y los adolescentes en el ejercicio responsable de los derechos. Las autoridades contribuirán con este propósito a través de decisiones oportunas y eficaces y con claro sentido pedagógico.
- Deber de vigilancia del Estado: Todas las personas naturales o jurídicas, con personería jurídica expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o sin ella, que aún, con autorización de los padres o representantes legales, alberguen o cuiden a los niños, las niñas o los adolescentes son sujetos de la vigilancia del Estado.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° 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.

...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...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. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.[13]

[13] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 25 del mes Julio del año 2023 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 20 Acto Legislativo N°._____,con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.020/23 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROHÍBE A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS IMPEDIR EL ACCESO A LAS INSTALACIONES A ESTUDIANTES BAJO SU CUIDADO",** me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
FABIAN DIAZ PLATA
SENADOR

Bogotá D.C. 25 de julio de 2023

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139. 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la política pública Colombia consume responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el documento original y en digital una copia en formato PDF firmado y una copia en formato digital Word sin firmas.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

TELÉFONOS: 3823000 -3824000 EXT 3582
CELULARES: 313 3113410- 313 3774142
BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8-68 OFL. 530 B – 531 B
FABIANDIAZ.PLATA FABIANDIAZCONUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZ.LEGISLATIVO@GMAIL.COM
Verde
FABIAN DIAZ

PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2023 SENADO

"Por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,
DECRETA

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es crear la política pública "Colombia Consume responsable", que busca prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos estableciendo medidas para prevenir y reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

La prevención y la reducción de pérdidas y desperdicios de bienes duraderos implican sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, procesadores, distribuidores de bienes duraderos, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los estos priorizando como destino final el uso humano.

Parágrafo. Para efectos de esta norma se entenderán como *Bienes duraderos* los productos destinados al vestido, a la construcción, al deporte, a la música y la cultura, electrodomésticos, tecnologías, y mobiliarios del hogar.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones que conforman la presente ley serán aplicables a todos los actores de la cadena de producción y de suministro de bienes duraderos, relacionadas directa o indirectamente con el sector de cada bien, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.

Artículo 3°. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de bienes duraderos. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de bienes duraderos en el siguiente orden de prioridad:

a. Prevención;

b. Reducción;

c. Uso humano;

d. Procesos de aprovechamiento de residuos reutilizables y/o energías renovables;

CAPÍTULO II
Política Colombia Consume responsable

Artículo 4°. Política Colombia Consume Responsable. Créese la Política Pública Colombia Consume Responsable, la cual estará a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, y cuyo objetivo principal será la configuración de medidas comprensivas e integrales que permitan evitar los fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de bienes duraderos destinados al uso humano, así como el desperdicio de estos a lo largo de la cadena de suministro en el territorio nacional.

La Política Colombia Consume Responsable se orientará a promover condiciones que permitan evitar las pérdidas y el desperdicio de bienes duraderos destinados al uso humano.

Parágrafo. El Gobierno nacional, contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para el diseño, formulación e implementación de la Política Colombia Consume Responsable formulando incentivos a los destinatarios de las medidas.

Los recursos necesarios para la implementación de esta política deberán ser incluidos en la programación del presupuesto del Ministerio de Ambiente y ajustarse a las proyecciones del Marco de Gastos de Mediano Plazo del sector.

Artículo 5°. Objetivos de la Política Colombia Consume Responsable. La Política Colombia Consume Responsable tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir al derecho humano al ambiente sano de la población colombiana.
2. Aportar, desde su competencia, a la materialización de los Objetivos número 1, 7 y 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Impulsar medidas que prevengan las pérdidas y desperdicios de bienes duraderos.
4. En el marco de esta, realizar estudios y emitir recomendaciones que permitan mejorar la planificación de la producción de los bienes duraderos adaptada a las dinámicas de mercado.
5. Impulsar estrategias destinadas a garantizar la eficiencia de la cadena de suministro de bienes duraderos.
6. Garantizar que todos los actores intervinientes en la cadena de suministro de bienes duraderos, con especial énfasis en los campesinos, las mujeres y los pequeños productores, sean beneficiarios de la política pública de reducción de pérdidas y desperdicios de bienes duraderos.
7. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas contra la pérdida y el desperdicio de los bienes duraderos. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional.
8. Articular y desarrollarlas medidas contempladas en la presente ley, con las que a futuro se implementen en el marco de la Política Colombia Consume Responsable.
9. Formular propuestas y comentarios relacionados con el Fondo para la distribución de bienes consumibles a las personas pobres y la libre donación de bienes consumibles, bienes y servicios, así como proyectos innovadores destinados a limitar los residuos.
10. Formular propuestas para el desarrollo de iniciativas de información y sensibilización para la donación y la recuperación de excedentes de bienes consumibles, así como para la promoción y el conocimiento de las herramientas en relación con las donaciones.

10.1. En el marco de la misma, realizar actividades de vigilancia de los excedentes y residuos de los bienes consumibles.

10.2. Promover proyectos y estudios innovadores destinados a limitar el uso de los residuos y excedentes de los bienes duraderos, con especial referencia a su lugar de destino para los más desfavorecidos.

10.3. Formular propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que distribuyen bienes duraderos a los más necesitados sobre una base territorial.

10.4. Gestionar ante los entes correspondientes, un marco normativo tributario eficaz, que estimule a las empresas industriales, comercializadoras y sector consumo, a no destruir bienes duraderos y sancione a aquellas que lo sigan haciendo por fuera de los parámetros de la presente ley y sus desarrollos.

Parágrafo. Para la implementación de la Política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas, asociaciones campesinas y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos.

CAPÍTULO III
Medidas contra la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos

Artículo 6°. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos. Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción industrial, y comercialización de bienes duraderos para el uso humano, bien sea al por mayor o al detal, estarán obligadas a no destruir, o afectar la aptitud para el consumo de los bienes duraderos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:

1. Realizar las acciones necesarias para prevenir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios generados en el proceso de producción, posconsumo, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.

2. En el caso que en el proceso de producción, posconsumo, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado bienes duraderos aptos para el uso humano que no se comercializaron, se podrá entregar a título gratuito a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar bienes duraderos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los diferentes bienes duraderos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos.

Parágrafo 1°. La entrega de los bienes duraderos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.

Parágrafo 2°. Después de agotadas las acciones del numeral 8.1 y 8.2 de manera subsidiaria, los bienes duraderos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público, según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de bienes duraderos para uso humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras".

Artículo 7°. Personas Beneficiarias. Las personas beneficiarias de los bienes duraderos entregados a las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas serán prioritariamente sin discriminar su prevalencia, los menores de edad, las mujeres gestantes y lactantes, la tercera edad, población en situación de discapacidad, pobreza y pobreza extrema, víctimas del conflicto, desmovilizados, las organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto programas de recuperación y aprovechamiento de bienes duraderos y las madres comunitarias.

Parágrafo. En todo caso, se deberá priorizar la entrega de bienes duraderos en las regiones que se encuentren en crisis humanitarias y pobreza extrema.

Artículo 8. Formación en la etapa de producción. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará, promoverá e implementará buenas prácticas industriales tendientes a reducir las pérdidas y desperdicios de bienes duraderos.

CAPÍTULO IV
Sistema de medición y control de pérdidas y desperdicio de bienes duraderos

Artículo 9. Sistema de medición. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será la entidad encargada de realizar los cálculos de las pérdidas y desperdicios de bienes duraderos, con datos nacionales, regionales, departamentales y municipales. También teniendo en cuenta los sectores económicos industrial, de servicios y uso humano.

Esta medición se realizará anualmente conforme a las entregas o reportes de datos mencionados en el artículo anterior.

Los recursos necesarios para la implementación de esta política deberán ser incluidos en la programación del presupuesto del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y ajustarse a las proyecciones del Marco de Gastos de Mediano Plazo del sector.

Artículo 10. Deber de reporte de datos y estadísticas. El Gobierno Nacional deberá publicar un reporte anual de las pérdidas o desperdicios de bienes duraderos, en cantidad de unidades y precio de producción (pesos).

Artículo 11. Publicación. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicará los resultados compilados del Sistema de Medición y Reporte de Datos contemplados en la presente ley.

CAPÍTULO V
Sanciones, vigencia y derogatoria

Artículo 12. Sanciones. El incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de bienes duraderos será objeto de multas y sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de conformidad con la reglamentación del Estatuto Tributario y en lo no previsto por este, el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 o la que haga sus veces.

Artículo 13. Limitación de la responsabilidad. Las instituciones receptoras de los bienes duraderos serán responsables del recibo, el almacenamiento y la calidad de los bienes duraderos que entregan a la población beneficiaria, para ello cumplirán las condiciones que la normatividad rige en material de almacenamiento, manipulación y distribución de productos aptos para consumo humano.

Parágrafo. Las instituciones receptoras, no podrán ejecutar actividades con ánimo de lucro en el proceso de recepción, almacenamiento y distribución de los bienes duraderos.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)
El día 25 del mes Julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 21 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS: Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY _____ DE 2023 SENADO
"Por medio de la cual se crea la política pública Colombia consume responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes principales:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO 8
II. OBJETO DEL PROYECTO 9
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 9
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 12
V. IMPACTO FISCAL 17
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 18

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Proyecto de ley 084 de 2020 C. "Por medio de la cual se crea la política pública Colombia consume responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones." De autoría del Honorable Representante a la Cámara por Santander, Fabian Diaz Plata, radicado el 20 de julio de 2020 y archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2021.

Proyecto de ley 184 de 2021 C. "Por medio de la cual se crea la política pública Colombia consume responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones." De autoría del Honorable Representante a la Cámara por Santander, Fabian Diaz Plata, radicado el 03 de agosto de 2021 y archivado en debate.

Proyecto de ley 029 de 2022 S acumulado con el proyecto de ley 058 de 2022 S. "Por medio de la cual se crea la política pública Colombia consume responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones" De autoría del Honorable Senador, Fabian Diaz Plata, radicado el 21 de julio de 2022 y archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2023.

El presente texto conserva la esencia original de la iniciativa, con una serie de modificaciones que propenden por el mejoramiento de la iniciativa y le habilitan para ser analizada y debatida en la presente legislatura.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley busca crear la Política Pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones. La norma entiende por Bienes Duraderos a los productos destinados al vestido, a la construcción, al deporte, a la música y la cultura, electrodomésticos, tecnologías, y mobiliarios del hogar.
Ahora bien, esta norma se compone de catorce artículos acumulados en cinco capítulos. El primer capítulo, de las disposiciones generales, contiene determinaciones sobre el objeto, el ámbito de aplicación de la norma, y la priorización de acciones para reducir las pérdidas de bienes duraderos.

El capítulo segundo, que contiene los Artículos 4 y 5, contienen lo que en esencia es el núcleo de la Política Pública Colombia Consume Responsable, instituyendo, delimitando sus objetivos específicos y generando la obligación de reglamentación de la política pública de manera expedita por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el capítulo tercero, Medidas contra la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos, contiene las obligaciones a las que estarán sometidos los sujetos de esta regulación, las garantías tributarias que se establecen a los mismos, la caracterización de los beneficiarios y las medidas que se deben desarrollar desde la producción para facilitar estos procesos.

El capítulo cuarto, Sistema de medición y control de pérdidas y desperdicio de bienes duraderos, contempla la necesidad de hacer un seguimiento estadístico que permita determinar el estado de desperdicio de bienes duraderos en el territorio nacional, con el fin de realizar reportes de datos y una publicación anual.

Finalmente, el capítulo quinto, Sanciones, vigencia y derogatoria, contiene los Artículo 12 al 14, con la disposición de sanciones tributarias al incumplimiento de la Política Pública, la responsabilidad de las instituciones receptoras y finalmente, la vigencia de la norma.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Con la propuesta política pública, se pretende dar un paso adelante en el manejo de bienes desde perspectivas de economías circulares enfocadas en el posconsumo y la redistribución solidaria de algunos bienes a sujetos en condición de vulnerabilidad, lo cual abre la posibilidad de reducir residuos, aprovechar los bienes existentes y conservar el ambiente.

Las industrias productoras de bienes duraderos - productos destinados al vestido, a la construcción, al deporte, a la música y la cultura, electrodomésticos, tecnologías, y mobiliarios del hogar-, generan costos ambientales de producción y de manejos como residuos que no se encuentran mitigados desde ninguna regulación nacional.

Ahora bien, tengamos en cuenta lo que sucede con la industria textil, la que más contamina en el mundo después de la industria petrolera.[1] Según la ONG Sustain Your Style, el agua contaminada que se produce al tratar las telas con las que se fabrica la ropa, no suele ser tratada de forma adecuada, lo que contamina fuentes de agua dulce y después los mares.[2] No sólo son estas sustancias químicas las encargadas de afectar negativamente los recursos hídricos, sino también los fertilizantes. Adicionalmente, para el caso del algodón, se estima que se requieren de 20000 litros de agua para producir 1 kilogramo del material[3], y a eso se le debe añadir el impacto que tiene sobre las propiedades físicas y químicas del suelo el cultivo extensivo de esta planta. El algodón no es el único material que se obtiene de la naturaleza, sino que otros textiles como la viscosa, son obtenidos de la madera proveniente de bosques tropicales, lo que aumenta su deforestación. Paralelamente, el pastoreo de ovejas para obtener lana es dañino para los suelos y genera mucho dióxido de carbono, lo que aumenta la problemática que se genera por la fabricación de prendas de vestir. Finalmente, la fabricación de fibras sintéticas, derivadas del petróleo, genera altas cantidades de CO2 y gases de efecto invernadero, y una vez esta ropa es desechada (hoy en día la ropa prácticamente es desechable), tarda alrededor de 200 años en descomponerse.[4]

Por otro lado, las industrias tienen un crecimiento incesante, se estima que la producción a nivel mundial se duplicó entre los años 2000 y 2019, y en el año 2014, la compra de artículos de vestir aumentó en un 60% con respecto al año 2000[5], pero estas prendas se utilizaron la mitad del tiempo de lo que solía ser antes. Con el crecimiento de las marcas que ofrecen ropa del tipo fast fashion, se le ofrecen más colecciones anualmente a los consumidores y a un precio asequible, pero con un impacto ambiental muy alto. En cuanto al manejo de los residuos textiles, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas afirma que cada segundo se quema o se desecha en el relleno sanitario el contenido completo de un camión de basura lleno de ropa, y anualmente, el 85% de los textiles producidos, son desechados. El uso de materiales sintéticos como el poliestireno, no solamente produce mucho CO2 durante su fabricación, sino que una vez estas prendas se lavan, liberan grandes cantidades de microplásticos, los cuales contaminan las fuentes hídricas.[6]

De acuerdo con un informe del Parlamento Europeo (Nikolina, 2019), se estima que menos de la mitad de las prendas de vestir son reutilizadas o recicladas una vez que dejan de usarse, y sólo un 1% de estos artículos, son convertidos de nuevo en ropa, dado que las tecnologías que permiten hacer estas transformaciones apenas están surgiendo.[7] El aumento en la compra de prendas de vestir ha aumentado gracias a la amplia oferta y los precios bajos para adquirir ropa, como el caso de las multinacionales que ofrecen fast fashion, las cuales no sólo utilizan materiales contaminantes de baja calidad, sino que aprovechan la mano de obra barata de los países en vías de desarrollo, principalmente en Asia. Las principales propuestas para evitar el impacto ambiental del uso de prendas de vestir están estrechamente relacionadas con la reutilización y el reciclaje, lo que permitiría darle más tiempo de vida a la ropa que se utiliza y retrasar el tiempo que se demora en llegar a los rellenos de basura.

En el país, como reporta (Morales, 2019)[8], ha estado creciendo con firmeza la producción de algodón, principalmente en el Caribe, los Llanos, Valle del Cauca, Tolima y Huila, y si bien no es tan rentable y grande como lo fue en los años 70 y 80, lo que incluso hizo que fuera el segundo producto de mayor exportación después del café. El Ministerio de Agricultura espera que se generen más empleos a raíz de este fenómeno de resurgimiento, y que la ayuda de semillas transgénicas desarrolladas exclusivamente para Colombia, ayude a aumentar la productividad y reduzca el uso de herbicidas y el manejo de maleza.

Así mismo, parafraseando a (Ochoa Miranda, 2016)[9], en Colombia existen multiplicidad de problemas en el manejo de residuos electrónicos, así, reporta la gestión inadecuada de los residuos electrónicos, estableciendo que estos materiales deben ser extraídos de los equipos electrónicos una vez se han desechado, y deben ser tratados de manera diferente a los demás tipos de desechos.[10]

En Colombia, empresas tradicionales de reciclaje de metales han descubierto el mercado de reciclaje de los RAEE, sin embargo, las cantidades recicladas están todavía en un nivel modesto, ya que ni el marco político, ni la infraestructura logística permiten mayores cantidades. La mayoría de estas empresas no ofrecen un servicio completo, se concentran básicamente en los componentes valiosos, como las tarjetas de circuito impreso, descuidando la disposición adecuada de otros componentes como los tubos de rayos catódicos

Así como con estos elementos, la problemática es repetida con múltiples bienes que, aunque aprovechables por su vida útil no caducada, o su posible reparación, simplemente se decide darles destinaciones residuales.

En este sentido, es importante que las instituciones colombianas y su legislación promuevan las economías circulares, las cuales han sido incluidas en varios Planes Nacionales de Desarrollo, pero que no toman determinaciones que obliguen con suficiencia a la toma de decisiones contundentes para su aplicación.

Según (Scarlat & Dallemand, 2018) la economía circular se basa en un uso en cascada de los recursos renovables, con varios ciclos de reutilización y reciclaje, incluidos los materiales de origen biológico, que se pueden usar de múltiples maneras, lo que brinda beneficios tanto para el medio ambiente como para la economía, fomentando el ahorro de energía y reduciendo Emisiones de Gas con Efecto Invernadero.[11]

En este sentido, uno de los parámetros a tener en cuenta es el impacto ambiental que tiene el uso prolongado de los objetos por contraposición a modelos lineales, donde los bienes se usan solo una vez y se desperdician.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- **Artículo 2.**[12] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios,

[1] El momento clave para concienciar sobre la segunda industria más contaminante del mundo. Diario El País. Extraído de: https://elpais.com/ciencia/2020-04-28/el-momento-clave-para-concienciar-sobre-la-segunda-industria-mas-contaminante-del-mundo.html
[2] Impacto medioambiental de la moda, Sustain Your Style. Extraído de: https://es.sustainyourstyle.org/en/environmental-impacts
[3] La Huella Hídrica del Jean Azul. Fluence. Extraído de: https://www.fluencecorp.com/es/huella-agua-vaqueros-azules/#:~:text=La%20mayor%C3%ADa%20de%20las%20fuentes,crecer%20en%20climas%20muy%20secos.
[4] El firme retorno del algodón a los campos colombianos. Periódico El Tiempo. Extraído de: https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cultivo-de-algodon-en-colombia-y-exportaciones-382418
[5] Los impactos económicos, sociales y ambientales de la moda rápida. WRI México. Extraído de: https://wrimexico.org/bloga/los-impactos-econ%C3%B3micos-sociales-y-ambientales-de-la-moda-r%C3%A1pida
[6] The impact of textile production and waste on the environment (infographics). News European Parliament. Extraído de: https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20201208STO93327/the-impact-of-textile-production-and-waste-on-the-environment-infographics
[7] Ochoa Miranda, M. (2016). Gestión integral de residuos: Análisis normativo y herramientas para su implementación. Universidad Del Rosario. Extraído de: https://es.scribd.com/read/334066243/Gestion-integral-de-residuos-Analisis-normativo-y-herramientas-para-su-implementacion#v_search-menu_278071
[8] El firme retorno del algodón a los campos colombianos. Periódico El Tiempo. Extraído de: https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cultivo-de-algodon-en-colombia-y-exportaciones-382418
[9] Ochoa Miranda, M. (2016). Gestión integral de residuos: Análisis normativo y herramientas para su implementación. Universidad Del Rosario. Extraído de: https://es.scribd.com/read/334066243/Gestion-integral-de-residuos-Analisis-normativo-y-herramientas-para-su-implementacion#v_search-menu_278071
[10] Sustain Your Style. (2019). Environmental Impacts of the Fashion Industry. Sustain Your Style. Extraído de: https://www.sustainyourstyle.org/old-environmental-impacts
[11] Scarlat, N., & Dallemand, J. F. (2018). Future role of bioenergy. In The Role of Bioenergy in the Emerging Bioeconomy: Resources, Technologies, Sustainability and Policy (pp. 435–547). Elsevier. Extraído de: https://doi.org/10.1016/B978-0-12-813056-8.00010-8
[12] Artículo 2, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2

derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **ARTÍCULO 58.**[13] Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

  La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

  El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

  Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

- **ARTÍCULO 63.**[14] Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

[13] Artículo 58, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#58
[14] Artículo 63, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#63

- **ARTÍCULO 79.**[15] 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.**[16] 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.

- **ARTÍCULO 333.**[17] La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

  La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

  La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

  El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

  La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

CONVENIOS INTERNACIONALES

[15] Artículo 79, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79
[16] Artículo 80, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80
[17] Artículo 333, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#333

El estado colombiano ha suscrito diferentes convenios internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que parcialmente hacen alusión a la existencia y goce del Derecho Colectivo fundamental a la calidad de vida y al ambiente sano, entre ellos:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos 1948**[18]

  Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

  (...)

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - 1966**[19]

  Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

  (...)

JURISPRUDENCIA

Al igual que con los relacionados Convenios Internacionales, en la jurisprudencia Colombia se ha reconocido en multiplicidad de sentencias, la existencia del Derecho Colectivo Fundamental al Ambiente Sano, siendo la primera sentencia que lo reconoció, la:

- Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional de Colombia.[20]

[18] Artículo 25, Declaración Universal de Derechos Humanos. Extraído de: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights
[19] Artículo 11. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Extraído de: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights
[20] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm.

Y reiterando este reconocimiento entre otras en las siguientes:

- Sentencia T-411 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional de Colombia.[21]
- Sentencia T-415 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional de Colombia.[22]
- Sentencia T- 536 de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Corte Constitucional de Colombia.[23]
- Sentencia T-092 de 1993, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. Corte Constitucional de Colombia.[24]
- Sentencia SU. 442 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional de Colombia.[25]
- Sentencia T-244 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional de Colombia.[26]
- Sentencia T-046 de 1999, M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional de Colombia.[27]
- Sentencia T-123 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional de Colombia.[28]
- Sentencia T-1527 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional de Colombia.[29]
- Sentencia T-771-2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional de Colombia.[30]
- Sentencia T-514 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional de Colombia.[31]

Así pues, el derecho al ambiente sano se concibe como un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social, el cual es uno de los pilares para la concepción y necesidad de este proyecto de ley.

[21] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-411-92.htm.
[22] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-415-92.htm.
[23] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-536-92.htm.
[24] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-092-93.htm.
[25] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1997/su442-97.htm
[26] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-244-98.htm.
[27] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-046-99.htm
[28] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-123-99.htm
[29] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-1527-00.htm
[30] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-771-01.htm
[31] Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-514-07.htm

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"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.

...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...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. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.[32]

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

[32] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª/de 1.992)
El día 25 del mes Julio del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 21 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Fabian Diaz Plata.

SECRETARIO GENERAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.021/23 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIA CONSUME RESPONSABLE PARA PREVENIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE BIENES DURADEROS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES",** me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

CONTENIDO

Gaceta número 705 - viernes, 28 de julio de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 17 DE 2023 Senado, por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la Pandemia Covid-19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021. "Ley heroínas de bata blanca"..... 1

Proyecto de Ley número 18 DE 2023 Senado, por la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones..... 6

Proyecto de Ley número 19 DE 2023 Senado, por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones. -Vivienda al alcance de todos-..... 11

Proyecto de Ley número 20 DE 2023 Senado, por medio de la cual se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas impedir el acceso a las instalaciones a estudiantes bajo su cuidado..... 17

Proyecto de Ley número 21 DE 2023 Senado, por medio de la cual se crea la política pública Colombia Consume Responsable para prevenir la pérdida y el desperdicio de bienes duraderos y se dictan otras disposiciones..... 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023