



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1004

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991.*

#### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2022 SENADO

*por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política.*

#### Y CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia. - Primera Vuelta*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 02 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991", ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2022 SENADO "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA" Y CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 11 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA" - PRIMERA VUELTA

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2022

Señor  
FABIO RAUL AMIN SALEME  
Presidente  
COMISIÓN PRIMERA  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991", ACUMULADO con el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política" y con el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991", ACUMULADO con el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política" y con Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia".

El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA.

1. El Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 fue radicado el día 21 de julio de 2022, siendo sus autores los congresistas: Marcos Daniel Pineda García, Oscar Barreto Quiroga, Diela Liliana Benavides Solarte, Juan Samy Merheg Marun, Efraín Cepeda Sanabria, Miguel Ángel Barreto Castillo, Nicolás Echeverry, Nadia Blel Scaff, Liliana Bitar y Soledad Tamayo Tamayo.
2. El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 fue radicado el día 21 de julio de 2022, siendo sus autores los congresistas: Jairo Humberto Cristo Correa, German Rogelio Anis, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Jorge Méndez Hernández, Jaime Rodríguez Contreras, Julio Triana Quintero, Carolina Arbeláez, Gersel Luis Pérez, Beatriz Lorena Ríos Cuellar, David Luna y otras firmas.
3. El Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 fue radicado el día 29 de julio de 2022, siendo sus autores los congresistas: Miguel Uribe Turbay, Paola Andrea Holguín Moreno, Enrique Cabrales Baquero, Honorio Miguel Enríquez Pinedo, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Ciro Alejandro Ramírez C, Carlos Manuel Meisel Vergara, Yenny Esperanza Roza Zambrano, José Vicente Carreño Castro, Josue Alirio Barrera Rodríguez, Esteban Quintero Cardona, Juan Espinal, Hernán Darío Cadavid Márquez, Olmes De Jesús Echeverría De la Rosa, José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian M. Garcés Aljure, Edwar Alexis Triana Rincón, Vladimir Olaya Mancipe, Óscar Darío Pérez Pineda, Andrés Eduardo Forero Molina, Carlos Edward Osorio Aguiar, Hugo Danilo Lozano, Oscar Villamizar Meneses y Juan Felipe Corzo Álvarez.
4. Los Proyectos de Acto Legislativo fueron publicados en la Gaceta del Congreso, así: 1. El Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 877 de 2022. 2. El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 877 de 2022. y 3. El Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2022 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 879 de 2022.
5. El 12 de agosto de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República determinó acumular las iniciativas descritas por referirse a la misma materia y designó como ponentes a los senadores: David Luna Sánchez (Coordinador), Alejandro Chacón Camargo, Juan Carlos García Gómez, Jonathan Pulido Hernández, María José Pizarro Rodríguez, Julián Gallo Cubillos, Berner Zambrano Erazo, Paloma Valencia Laserna y Rodolfo Hernández Suarez.

<p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>Los diferentes proyectos de Acto Legislativo tienen como objeto modificar el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, y de manera específica lo referente a los periodos de sesiones del Congreso de la República de Colombia. Lo anterior, con el fin de ampliar el tiempo de sesiones ordinarias del Congreso, permitiendo la discusión y aprobación de un mayor número de iniciativas de interés nacional y gubernamental.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>Los proyectos de acto legislativo acumulados fueron motivados por sus autores en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022</b></p> <p><b>1. OBJETO</b></p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 138 de la Constitución Política de 1991, con el fin de ampliar el segundo periodo de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, durante las tres primeras legislaturas del cuatrienio. Lo anterior con el fin de brindar tiempo de calidad en la discusión y aprobación de las diferentes iniciativas de interés nacional y gubernamental, así mismo se pretende que con esta ampliación de tiempo se puedan llevar a cabo las demás actividades legislativas que le competen a cada una de las cámaras con sus respectivas Comisiones Constitucionales, Legales, Especiales y Accidentales, entre esas los debates de control político, audiencias públicas, entre otros.</p> <p><b>2. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>En la última década en América Latina se han evidenciado diferentes cambios en las dinámicas sociales tales como la democratización social, la lucha por una sociedad con un modelo de desarrollo económico que le apueste a la equidad e igualdad de condiciones. Así mismo, que le permita a los ciudadanos vivir en una nación donde el Gobierno Nacional implemente todos los mecanismos necesarios para renovar su normatividad y con ello poder atender todas las necesidades que se suscitan de los cambios sociales.</p> <p>Nuestro país no es ajeno a este fenómeno de cambios sociales, y tenemos un gran número de relaciones sociales que presentan un vacío legal. Por esto es necesario armonizar estas problemáticas con iniciativas legislativas, en las cuales se debe plasmar un nuevo contexto social, por lo cual es necesario que el</p>	<p>Congreso disponga de más tiempo para debatir las reformas legales que la sociedad requiere y exige.</p> <p>En la actualidad el Congreso sesiona ocho (8) meses al año, un tiempo insuficiente para realizar sus funciones constitucionales y legales. La norma constitucional que este proyecto de acto legislativo busca modificar es del año 1991. Después de 31 años la sociedad colombiana es completamente diferente; en este nuevo siglo que lleva dos décadas la sociedad ha presentado innumerables avances, muchos de estos relacionados con el uso del internet como son las redes sociales, el comercio electrónico, las plataformas digitales para adquirir productos alimenticios, arrendamiento de bienes inmuebles y servicios de transportes. Estos son algunos de los nuevos negocios jurídicos que han sido novedad en las últimas décadas, por lo cual necesitamos un Congreso que se ponga en sintonía con los tales avances, que legisle con prontitud y eficiencia las nuevas relaciones jurídicas.</p> <p>También es importante tener en cuenta que los resultados electorales de las dos vueltas presidenciales dejaron un poderoso mensaje de cambio de parte de los ciudadanos que van a necesitar reformas estructurales de fondo.</p> <p>Lo anterior refleja que existe una necesidad de ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, ya que al tener más tiempo para sesionar ésta Corporación tiene la oportunidad de responder con mayor agilidad a debatir las reformas que exigen los ciudadanos. Por lo demás, la ampliación del periodo ordinario también se puede utilizar para ejercer sus funciones desde las regiones, lo que permite un contacto directo con los ciudadanos, mejorando la interacción de los colombianos con los legisladores. Un Congreso que llegue a los territorios escuchando a los ciudadanos, permitiéndoles expresar sus opiniones sobre los grandes temas nacionales, logrando interpretar de una mejor manera la realidad social de la Colombia profunda. Nuestro país es de regiones donde cada una de ellas tiene unas características sociales, culturales, geográficas y demográficas diferentes. El Congreso tiene el gran reto en su ejercicio legislativo de incluir el sentir de todas las regiones.</p> <p><b>3. IMPORTANCIA DEL CONTROL POLÍTICO</b></p> <p>El ejercicio del control político es una de las herramientas más importantes que tiene el Congreso de la República; a través de este, el legislativo puede exigirle al Gobierno Nacional, el cumplimiento de sus políticas públicas, de la implementación del plan nacional de desarrollo, y además, puede advertir sobre situaciones que ponen en riesgo a la población, bien sea de una región específica o de los problemas que se evidencian a nivel nacional. Un ejemplo de esto, son los diferentes debates de control político que se desarrollaron durante los últimos 10 años en la Comisión Quinta del Senado y en la Plenaria de ambas Cámaras, en donde se logró poner en conocimiento del Gobierno la problemática que atraviesan los ciudadanos de la región caribe por causa de las falencias en la prestación del servicio de energía. Lo anterior solamente para nombrar uno de los</p>
<p>tantos ejemplos sobre cómo funciona el control político, y la gran relevancia que tiene para nuestros ciudadanos. Finalmente, los congresistas son electos por voto popular para pronunciarse en representación de los ciudadanos.</p> <p>Durante el periodo más fuerte de la pandemia causada por el COVID-19 (en Colombia se dio entre marzo del año 2020 a junio del 2021), ejercer el control político representó un reto gigante para los Congresos de Latinoamérica y del mundo. Un estudio desarrollado por ParlAmericas destacaba que en muchos países habían concluido por qué continuar las labores del Congreso de forma virtual era lo mejor para el equilibrio de los poderes públicos; en el estudio se expone:</p> <p>"En muchos países se han adoptado medidas para asegurar la continuidad de las funciones legislativas por medio de sesiones virtuales. Lo anterior ha sido de vital importancia teniendo en cuenta que, especialmente en escenarios de crisis donde se han restringido ciertas libertades a la ciudadanía y se ha observado una mayor concentración de poderes y competencia por parte de los gobiernos, mantener el sistema de pesos y contra pesos y evitar esta concentración de poder resulta fundamental para el funcionamiento de las democracias. Frente a estas complejidades, reforzar y proteger la labor de control político del parlamento es crucial para salvaguardar los sistemas democráticos de la región asegurando que las medidas adoptadas sean en favor del bien común y que no dejen a nadie atrás".</p> <p>Dicho esto, se hace clara la necesidad y la importancia que tiene el ejercicio del control político sobre las actuaciones gubernamentales. El Congreso necesita extender sus semanas de trabajo, en razón a que muchas veces las iniciativas gubernamentales, obstruyen o desplazan las iniciativas parlamentarias, y así mismo disminuye la frecuencia con la que el Congreso puede ejercer control político.</p> <p><b>4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>➤ Marco normativo competencia del Congreso</p> <p>La presente iniciativa legislativa nace desde las competencias y facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la República en los artículos 114, 150, 154, 155 y 156 de la Carta Magna, 140 a 143 de la ley 5ª de 1992, el numeral 1 del artículo del artículo 140 de la ley 5ª de 1992, fue adicionado por la Ley 974 de 2005, (Ley de Bancadas), estableciéndose en dicha Ley, el trámite que deben tener las iniciativas presentadas de esta manera, a través de estas normas se reglamentan las funciones legislativas y se faculta al congreso para presentar proyectos de ley dentro de los siguientes términos:</p> <p>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p>	<p>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".</p> <p>(...)</p> <p>"Artículo 150. corresponde al congreso hacer las leyes. por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>2. expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones.</li> <li>3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.</li> <li>4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, y demás numerales que establecen el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes.</li> </ol> <p>"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".</p> <p><b>5. CONTEXTO Y DERECHO COMPARADO CON OTROS PARLAMENTOS/CONGRESOS DE LATINOAMÉRICA:</b></p> <p>❖ Argentina</p> <p>Ambas Cámaras se reúnen en sesiones ordinarias todos los años desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre, éstas se pueden prorrogar y también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación.</p>

<p>Además, ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de 3 días, sin el consentimiento de la otra.</p> <p>En la Cámara de Diputados, las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. preparatorias se producen en los años de renovación de la Cámara.</li> <li>2. ordinarias se denominan a las sesiones de tablas y</li> <li>3. especiales las que se celebren fuera de los días y horas establecidos. Las sesiones especiales se realizan por resolución de la Cámara, a petición del Poder Ejecutivo; o por un número no inferior a 10 diputados, dirigida por escrito al presidente, debiendo expresarse en todos los casos el objeto de la sesión (art. 30, 31 y 35, RIHCDN).</li> </ol> <p>En el Senado puede haber sesiones especiales a petición de 3 o más Senadores o del Poder Ejecutivo, debiendo expresarse el objeto de la misma (art. 20, RHSN).</p> <p>❖ Brasil</p> <p>El período anual de sesiones del Congreso Nacional cuenta con dos períodos, el primero comienza el 15 de febrero y dura hasta el 30 de junio y el segundo comienza el 1 de agosto hasta el 15 de diciembre (art. 57, CRFB).</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conjuntas que se celebran para inaugurar la sesión legislativa; elaborar el reglamento común y regular la creación de servicios comunes a las dos Cámaras; recibir el juramento del Presidente y Vicepresidente de la República; conocer el veto y deliberar sobre él (art. 57, CRFB).</li> <li>2. Preparatorias. Cada una de las Cámaras se reunirá en sesiones preparatorias, a partir del 1 de febrero, en el primer año de la legislatura, para la toma de posesión de sus miembros y la elección de las Mesas respectivas.</li> <li>3. Extraordinarias (art. 57, CRFB).</li> </ol> <p>En la Cámara de Diputados, las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. preparatorias, a realizar antes del inicio de la primera a la tercera sesión parlamentarias, para la toma de posesión de los diputados y la elección de la Mesa Directiva.</li> <li>2. solemnes, destinada a los casos de grandes conmemoraciones u homenajes especiales.</li> <li>3. ordinarias (art. 65, RICD).</li> </ol> <p>En el Senado Federal, las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ordinarias;</li> <li>2. extraordinarias;</li> <li>3. no deliberativas;</li> <li>4. especiales (art. 154, RISF).</li> </ol> <p>❖ Costa Rica</p> <p>La Asamblea se reúne cada 1 de mayo, aun si no ha sido convocada. Su período de sesiones ordinario dura 6 meses, dividido en 2 períodos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. del 1 de mayo al 31 de julio y</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. del 1 de septiembre al 30 de noviembre.</li> </ol> <p>El período de sesiones extraordinario puede ser convocado por el Poder Ejecutivo, por decreto de convocatoria en el que figuran los asuntos a tratar (art. 116, CPCR).</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ordinarias</li> <li>2. extraordinarias</li> <li>3. secretas</li> </ol> <p>❖ México</p> <p>El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias (art. 65, CPEUM). El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su período tras las elecciones el 1 de diciembre, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año (art. 66, CPEUM). El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva (art. 67, CPEUM).</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitutiva</li> <li>2. Ordinarias</li> <li>3. Conjuntas</li> <li>4. Extraordinarias.</li> <li>5. Secretas.</li> </ol> <p>❖ Panamá</p> <p>El período de sesiones ordinario dura 8 meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de 4 meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre y el 1 de marzo al 30 de junio. También se reunirá la asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocada por el Órgano Ejecutivo durante el tiempo que ésta señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Órgano someta a su consideración (art. 143, CPRP)</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. judiciales las dedicadas al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Legislativa (art. 146, CPRP).</li> <li>2. de instalación</li> <li>3. públicas</li> <li>4. secretas</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. ordinarias</li> <li>6. especiales (art. 93, RORIAL)</li> <li>7. permanente (art. 97, RORIAL).</li> </ol> <p>❖ Perú</p> <p>El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año (art. 48, RCRP).</p> <p>Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.</li> <li>2. El segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.</li> </ol> <p>En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas (art. 49, RCRP).</p> <p>Los períodos de sesiones extraordinarias son convocados por el Presidente de la República y durante los mismos se podrán tratar los temas materia de la convocatoria (art. 50, RCRP).</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordinarias</li> <li>2. Solemnes,</li> <li>3. Electorales</li> <li>4. De instalación,</li> <li>5. Especiales</li> <li>6. Secretas</li> </ol> <p>❖ Uruguay</p> <p>La Asamblea General comienza su período de sesiones ordinario el 1 de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de setiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el 15 de febrero siguiente.</p> <p>Sólo por razones graves y urgentes la Asamblea General o cada una de las Cámaras, así como el Poder Ejecutivo, podrán convocar a período de sesiones extraordinarias (art. 104, CROU).</p> <p>En la Asamblea General las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordinarias</li> <li>2. Extraordinarias</li> <li>3. Permanentes. Las sesiones podrán ser declaradas permanente, con el objeto exclusivo de tratar un determinado asunto hasta su resolución definitiva. (art. 17 RAGL).</li> <li>4. Públicas</li> <li>5. Secretas</li> </ol>	<p>En la Cámara de Representantes, cada Legislatura comprenderá un período de sesiones preparatorias, 5 períodos de sesiones ordinarias y períodos extraordinarios si hubiere lugar (art. 9, RCR). El primer período ordinario comenzará el 15 de febrero y terminará el 15 de diciembre; el segundo, tercero y cuarto se iniciarán el 1 de marzo y concluirán el 15 de diciembre; y el quinto empezará el 1 marzo y finalizará el 15 de septiembre.</p> <p>Fuera de estos períodos la Cámara permanecerá en receso salvo que se soliciten períodos de sesiones extraordinarios a petición de la Cámara o del Poder Ejecutivo, durante los recesos constitucionales (art. 9, RCR).</p> <p>Las sesiones pueden ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordinarias son las que se celebran en los días y horas determinados para cada período legislativo.</li> <li>2. Extraordinarias son aquellas que se realizan por resolución de la Cámara o a solicitud de los Representantes (art. 19, RCR).</li> <li>3. permanentes, con el objeto exclusivo de tratar un determinado asunto hasta su resolución definitiva. Perderán ese carácter si el objeto de la sesión es interrumpido por la declaración de una urgencia (art. 25, RCR).</li> <li>4. Públicas</li> <li>5. Secretas</li> <li>6. Especiales. Los problemas particulares y generales de presupuesto serán considerados en sesiones especiales (art. 52, RCR).</li> </ol> <p>En la Cámara de Senadores las sesiones pueden ser:</p> <p>Preparatorias (art. 10, RCS).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ordinarias son las que se celebran en los días y horas determinados para cada Período Legislativo (art. 25, RCS).</li> <li>2. Extraordinarias son aquellas que se realizan por resolución de la Cámara o a solicitud de los Senadores, fuera del régimen a que se refiere el inciso anterior (art. 25, RCS).</li> <li>3. Permanentes. Cuando la gravedad y urgencia del caso lo exigiese, la Cámara puede declararse en sesión permanente (art. 30, RCS)</li> <li>4. Secretas.</li> </ol> <p>6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992, se considera que ningún congresista podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, puesto que la modificación a este artículo de la Ley 5a de 1992 hecha por la ley 2003 de 2019 establece que, en lo concerniente al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se indica que esta iniciativa se enmarca dentro de la causal a, de ausencia de conflicto de interés, a saber:</p> <p>"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p>

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.

Lo anterior no genera conflicto de interés alguno teniendo en cuenta que el presente proyecto de Ley busca ampliar el segundo periodo de las sesiones ordinarias del Congreso, con el objetivo de tener el tiempo suficiente para ejercer las diferentes funciones de esta célula legislativa, por lo cual no genera un interés directo sobre los integrantes del Congreso.

**Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022**

Esta iniciativa legislativa modifica las fechas de los periodos ordinarios en los que sesionará el Congreso de la República, estos periodos legislativos actualmente se dividen en dos, el primero que va desde el 20 de julio al 16 de diciembre; y el segundo que va desde el 16 de marzo al 20 de junio, es decir, con esta modificación cada legislatura seguiría estando conformada por dos periodos legislativos, el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio.

**I. OBJETIVO DEL PROYECTO**

Esta Iniciativa Legislativa modifica las fechas de los periodos ordinarios en los que sesionará el Congreso de la República. Estos periodos legislativos actualmente se dividen en dos, el primero que va desde el 20 de julio al 16 de diciembre; y el segundo que va desde el 16 de marzo al 20 de junio

De lo anterior, cabe resaltar que en el primer periodo se desarrollan labores legislativas durante cinco (5) meses aproximadamente; en el segundo, tan sólo consta de un periodo de tres (3) meses para el desarrollo de las mencionadas actividades.

Por consecuencia, muchas de las iniciativas legislativas no pueden llevar a cabalidad su transcurso en las respectivas comisiones y plenarias, causando retroceso en la actividad congresual, interfiriendo con los procesos de producción normativa y violentando los deberes de toda institución públicas, los cuales se basan en prestar el servicio a favor de los intereses generales y desarrollar sus labores con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Para la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2018 y el 20 de junio de 2019, el balance de las producciones del Congreso de La República según Misión de Conservación Electoral -MOE, es el siguiente:

ESTADO	Número de proyectos
Retirados	3
Acumulados	6
Archivados por decisión del Congreso	3
Archivados por tránsito de legislatura	32
Aprobados	4
Hacen tránsito a la siguiente legislatura	6
<b>Total</b>	<b>56</b>

<https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/06/BalanceLegislatura2018-2019.pdf>

Con base en la anterior información podemos concluir que el 57,14% de las iniciativas legislativas fueron archivadas por trámites, en contra posición de los Proyectos de Ley y de Acto que fueron aprobados, los cuales son equivalentes al 7% de las iniciativas totales.

Aunado a esto, en cuanto a proyectos de acto legislativo se refiere, de conformidad con las normativas establecidas para su trámite, únicamente posee dos periodos legislativos, que en tiempo se resume a ocho (8) meses aproximadamente para desarrollar ocho debates en dos vueltas, en las respectivas comisiones; esto sin descontar los términos para el traslado a las respectivas plenarias de Senado y Cámara. Ya sea que el Proyecto de Acto Legislativo inicie en el Senado de la República o la Cámara de Representantes su procedimiento es el mismo.

A pesar de que un Proyecto de Acto Legislativo puede ser tramitado en dos periodos legislativos sucesivos, esto es, sin importar que sean de la misma legislatura, debe cursar cuatro (4) debates en cada uno de ellos, sin importar que periodo sea, lo cual dificulta el desarrollo de este tipo de iniciativas, debido a como lo hemos expresado anteriormente, el periodo de tiempo del periodo legislativo del 16 de marzo al 20 de junio es de tan solo tres (3) meses.

Así las cosas, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca equiparar los periodos mencionados anteriormente, para que en cada uno de ellos existan cinco (5) meses para el desarrollo de los procesos y trámites consecuencia de la labor legislativa de los Honorables Representantes y Senadores; ampliando el tiempo del segundo periodo legislativo constitucional, iniciando desde el 20 de enero y finalizando el 20 de junio de cada anualidad.

**II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Cabe la pena resaltar que esta iniciativa la presenté como autor en el periodo constitucional anterior junto con una de la misma línea presentada por el ex representante Gabriel Santos donde fueron acumulados los dos actos legislativos el 385 de 2020 cámara y el proyecto de ley 130 de 2020 cámara los cuales fueron archivados de conformidad al artículo 224 y 225 de la Ley 5ta de 1992, lo que lleva nuevamente a la necesidad como autor de la iniciativa a presentarla nuevamente.

**III. PERIODOS LEGISLATIVOS EN EL MUNDO.**

**• ESPAÑA:**

En primera medida encontramos dentro de la Constitución Política Española, que poseen de nueve meses de desarrollo legislativo divididos en dos periodos legislativos de la siguiente manera:

“Artículo 73 Sesiones de las Cámaras

1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones. el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio.
2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado”. (<https://www.lamoncloa.gob.es/ooj/umts/constitution/es1.pdf>)

**• BRASIL:**

El período anual de sesiones del Congreso Nacional cuenta con dos períodos, el primero comienza el 15 de febrero y dura hasta el 30 de junio y el segundo comienza el 1 de agosto hasta el 15 de diciembre:

“Art. 57. El Congreso Nacional se reunirá anualmente en la Capital Federal, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1 de agosto al 15 de diciembre.

- 1o. Las reuniones señaladas para esas fechas serán trasladadas para el primer día hábil siguiente, cuando coincidieran en sábados, domingos o festivos.
- 2o. La sesión legislativa no será interrumpida sin la aprobación del proyecto de ley de directrices presupuestarias.
- 3o. Además de otros casos previstos en esta Constitución, la Cámara de los Diputados y el Senado Federal se reunirán en sesión conjunta para. 1. inaugurar la sesión legislativa; 2. elaborar el reglamento común y regular la creación de servicios comunes a las dos Cámaras, 3. recibir el juramento del Presidente y Vicepresidente de la República; 4. conocer el veto y deliberar sobre él;
- 4o. Cada una de las Cámaras se reunirá en sesiones preparatorias, a partir del 1 de febrero, en el primer año de la legislatura, para la toma de posesión de sus

miembros y la elección de las Mesas respectivas, por mandato de dos años, prohibiéndose la renovación en el mismo puesto en la elección inmediatamente posterior.

5o. La Mesa del Congreso Nacional será presidida por el Presidente del Senado Federal, y los demás cargos ejercidos, alternativamente, por los ocupantes de cargos equivalentes en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal,

6o. La convocatoria extraordinaria del Congreso Nacional se hará. 1. Por el Presidente del Senado Federal, en el caso de decreto de estado de defensa o de intervención federal, de solicitud de autorización para decreto de estado de sitio y para juramento y la toma de posesión del Presidente y del Vicepresidente de la República; 2. por el Presidente de la República, por los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, o a requerimiento de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, en caso de urgencia o interés público relevante.

7o. En las sesiones legislativas extraordinarias, el Congreso Nacional solamente deliberará sobre la materia para la cual fuese convocado”. (<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>)

**• ECUADOR:**

En Ecuador, el trámite legislativo consta de diez (10) meses anuales:

“Art. 132.- El Congreso Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el 5 de enero de/ año en que se poseione el Presidente de la República, y sesionará en forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año, de un mes cada uno. Las sesiones del Congreso serán públicas. Excepcionalmente, podrá constituirse en sesión reservada, con sujeción a la Ley”. (<http://pdba.georgetwn.edu/Parties/Ecuador/Le/yesyconstitucion.pdf>)

**IV. ARGUMENTO LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

Como fundamentos normativos presentamos los siguientes:

**• CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

“Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado. servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, 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”.

<p>- "Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley".</p> <p>• REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Ley 5 de 1992):</p> <p>"Artículo 2º. Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Celeridad de los procedimientos. Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso.</li> <li>2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.</li> <li>3. Regla de mayorías. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común.</li> <li>4. Regla de minorías. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.</li> </ol> <p>"Artículo 224. Períodos ordinarios sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en 2 períodos ordinarios y consecutivos.</p> <p>Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber, el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio".</p> <p><b>Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022</b></p> <p>El presente proyecto de acto legislativo propone adicionar dos meses al segundo período de cada legislatura, es decir, que esta comenzará el 16 de enero y no el 16 de marzo como está actualmente el artículo 138 de nuestra Carta Política;</p>	<p>Si bien es cierto que el trabajo de los legisladores no puede medirse en términos de la periodicidad con la que asisten a una sesión parlamentaria, o con el número de proyectos que tramitan, sí es cierto que la labor legislativa requiere de mayor tiempo, esfuerzo y disciplina para lograr una mayor calidad en los debates y, por ende, de los resultados legislativos.</p> <p>Adicionalmente, la mayoría de iniciativas legislativas que se presentan cada legislatura, son archivadas por vencimiento de términos, lo que demuestra la complejidad de las dinámicas congresionales y la necesidad de brindar mayor y mejor tiempo para el debate y aprobación de estas iniciativas.</p> <p>Según las últimas encuestas sobre percepción de país, el Congreso de la República genera desconfianza y rechazo en la mayoría de ciudadanos. Gran parte de esta malquerencia, tiene que ver con algunos beneficios que tienen los Congresistas frente a la sociedad civil, como por ejemplo, el tiempo de receso laboral, donde un colombiano de a pie descansa 15 días hábiles al año y los legisladores, cuentan con 120 días de receso, donde si bien realizan algunas actividades del orden político y técnico legislativo, se genera una brecha de desigualdades que alejan a la institución de sus representados. En ese orden de ideas, es menester acercar a todos los sectores de la sociedad al Congreso de Colombia y generar espacios de diálogo, veeduría y control, actividades que serán más sencillas entre tanto haya más tiempo y calidad de trabajo en la casa de la Democracia.</p> <p><b>IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA DESARROLLAR LA MATERIA CONSTITUCIONAL:</b></p> <p><i>"...ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República <u>reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</u></i></p> <p><i>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes..."</i></p> <p><i>"...ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</li> </ol>								
<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.</li> <li>4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)</li> </ol> <p><b>LEGAL:</b></p> <p><b>LEY 3 de 1992 "por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".</b></p> <p><i>"...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes <u>funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.</u></i></p> <p><i>Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</i></p> <p><i>Comisión Primera.</i></p> <p><i>Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: <u>reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.</u>" (Subrayado por fuera del texto).</i></p> <p><b>LEY 5 de 1992 "por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".</b></p> <p><i>"...ARTÍCULO 219. ATRIBUCIÓN CONSTITUYENTE. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 220. SUSPENSIÓN DE LA FACULTAD CONSTITUYENTE.</b> Durante el período constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 221. ACTO LEGISLATIVO.</b> Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.</p> <p><b>ARTÍCULO 222. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.</b> Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 223. INICIATIVA CONSTITUYENTE.</b> Pueden presentar proyectos de acto legislativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Gobierno Nacional.</li> <li>2. Diez (10) miembros del Congreso</li> <li>3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.</li> <li>4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.</li> <li>5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país..."</li> </ol> <p><b>V. PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p> <p>El contenido de las iniciativas presentadas es el siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991"</th> <th>Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política"</th> <th>Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia"</th> <th>Texto propuesto para primer debate</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de 1991, el</td> <td>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual</td> <td>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual</td> <td>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de</td> </tr> </tbody> </table>	Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991"	Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política"	Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia"	Texto propuesto para primer debate	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de 1991, el	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de
Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991"	Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política"	Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia"	Texto propuesto para primer debate						
ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de 1991, el	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 138 de						

<p><b>cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 138.</b> El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. En las tres primeras legislaturas del cuatrienio, el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio. En la última legislatura del cuatrienio, el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirán en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración,</p>	<p><b>quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 138.</b> El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración,</p>	<p><b>quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 138.</b> El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración,</p>	<p><b>la Constitución Política, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 138.</b> El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración,</p>
--	--	---	--

<p>respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>	<p>a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>	<p>sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>	<p>extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>
<p><b>Artículo 2: De la vigencia.</b> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2.</b> El presente acto legislativo rige desde el 20 de julio de 2023 y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2.</b> El presente acto legislativo rige desde el 20 de julio de 2023 y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2. Vigencia.</b> El acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**Justificación del cambio:**

Las tres iniciativas presentadas modifican el artículo 138 de la Constitución Política en lo referente al periodo de sesiones del Congreso de la República. El proyecto de acto legislativo No. 02 plantea una formula que distingue en el periodo de receso dependiendo la legislatura. Por su parte, los proyectos de acto

legislativo No. 3 y 11 establecen una modificación de los periodos aplicables a todas las legislaturas, en el sentido, que el primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio. Es decir, el segundo periodo ya no iniciará el 16 de marzo, sino el 16 de enero; estableciéndose un receso de un mes.

En esta ponencia se acogerá la formula propuesta en los proyectos de acto legislativo No. 3 y 11, pues ésta permitirá la realización de sesiones durante un mayor periodo de tiempo, facilitando la discusión y aprobación de un mayor número de iniciativas; que actualmente no concluyen su trámite por vencimiento de los términos establecidos para su aprobación.

En cuanto a la entrada en vigencia, se establecerá que la reforma entrará en vigencia a partir de la promulgación del acto legislativo.

Finalmente, en cuanto al título, se agruparán las iniciativas con el título de: "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia".

**VI. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286" y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que benefician a los sectores económicos de los financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que el proyecto de acto legislativo no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una reforma a la Constitución que se aplica a la institución del Congreso de la República.

**VII. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos **ponencia favorable** y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la **Comisión Primera del Senado de la República** dar **Primer Debate** al Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2022 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991", ACUMULADO con el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2022 Senado "Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política" y con el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de 2022

Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia", según el texto propuesto.

Cordialmente,



**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Coordinador Ponente



**ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO**  
Ponente



**JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ**  
Ponente



**JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ**  
Ponente



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Ponente



**JULIÁN GALLO CUBILLOS**  
Ponente



**BERNER ZAMBRANO ERAZO**  
Ponente



**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
Ponente



**RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ**  
Ponente

Texto propuesto para primer debate ante la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 02 DE 2022 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 03 DE 2022 Y CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 11 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 138.** El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de enero y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**Artículo 2. Vigencia.** El acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ  
Coordinador Ponente



ALEJANDRO CHACÓN CAMARGO  
Ponente

23



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ  
Ponente



JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ  
Ponente



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ  
Ponente



JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Ponente



BERNER ZAMBRANO ERAZO  
Ponente



PALOMA VALENCIA LASERNA  
Ponente



RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ  
Ponente

## OFICIOS DE ADHESIÓN

### OFICIO DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, organizaciones afro, y comunidades indígenas del territorio respectivo.*

### PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 128 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el palangre y el arrastre como técnicas de la pesca industrial, se incentiva la pesca artesanal y se dictan otras disposiciones.*



Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022

Señor:  
**GREGORO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Atn. Oficina de Leyes

Asunto: **FIRMA PROYECTOS DE LEY BANCADA CAMBIO RADICAL**

Respetado Secretario,

En atención que la bancada del Partido Cambio Radical el pasado 17 de agosto radico varias iniciativas ante el Senado de la República y que por agenda en Comisión Quinta d Cámara no pude estar presente para suscribir algunas de ella, me dirijo a usted para manifestar que acompaño como coautor las siguientes iniciativas:

Proyecto de Ley Nro. 127 de 2022 "Por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, organizaciones afro, y comunidades indígenas del territorio respectivo"

Proyecto de ley ordinaria Nro.128 de 2022 "Por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el palangre y el arrastre como técnicas de la pesca industrial, se incentiva la pesca artesanal y se dictan otras disposiciones."



**JAI ME RODRÍGUEZ CONTRERAS**  
Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Representante a la Cámara - Departamento del Meta.  
E-mail: jaimе.rodriгуez@camara.gov.co  
Oficina 614-615 Edificio Nuevo del Congreso.  
Carrera 7 # 8-68 Ext. 3078-3079  
2022-2026.

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 390 DE 2022 SENADO, 244 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Comisión Séptima Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No. 8 – 68  
 Ciudad.



Radicado: 2-2022-037849  
 Bogotá D.C., 29 de agosto de 2022 16:29

Radicado entrada  
 No. Expediente 32961/2022/OFI

**Asunto:** Consideraciones al informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley 390 de 2022 Senado, 244 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto<sup>1</sup> "a. diferenciar a las familias múltiples, de las familias numerosas, siendo las segundas un concepto ya adoptado en la legislación colombiana por medio de la Ley 1361 de 2009, b. introducir en la normalidad colombiana el concepto de familia múltiple, a fin de extender, priorizar y mejorar la atención del Estado, c. Sensibilizar a la sociedad sobre la realidad de los nacimientos múltiples".

En particular, el artículo 2 de la iniciativa modifica el artículo 8 de la Ley 1361 de 2009, en el sentido de adicionar el concepto de familia múltiple como aquella que reúne más de tres (3) hijos y también la que en un mismo parto haya gestado dos (2) o más hijos.

Por su parte, el artículo 3 adiciona un artículo (8A) a la Ley 1361 de 2009, donde se establece que las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) deberán incluir en sus programas de asesoría prenatal información sobre embarazos múltiples y garantizar el acceso a un especialista en medicina materno fetal para seguimiento y control. Igualmente, deberán facilitar el acceso a domicilio para niños prematuros en plan canguro y vacunación, consulta especializada, atención psicológica, psiquiátrica, neurológica y otros servicios que se requieran para el correcto desarrollo en las etapas post natales.

Igualmente, el artículo establece que el Plan Ampliado de Inmunización (PAI) deberá garantizar la protección a los niños prematuros y a término de bajo peso, para lo cual incluirá de manera progresiva las vacunas complementarias hexavalente, neumococo cepa 19 A y meningococo.

Expuesta así las propuestas de la iniciativa, sea lo primero señalar, frente al acceso de los servicios de salud en etapas post natales por parte de las EPS que, sin perjuicio de la competencia del Congreso de la República de hacer las leyes, esta Cartera Ministerial no comparte la inclusión de servicios y tecnologías en salud mediante leyes, tal como se pretende hacer mediante el proyecto de ley del asunto, en tanto esta práctica disiente de la filosofía del Sistema

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso No. 932 de 2022, Página 1.  
<sup>2</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.

**General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que implica la ejecución de dicha labor, a través de una entidad técnica como el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en razón a los criterios que deben tenerse en cuenta para su inclusión, el análisis que esto supone y los componentes que se encuentran en juego como la sostenibilidad del sistema articulada bajo un esquema de prestación que comprende la participación de los particulares y la solidaridad en su financiación. Luego, es imperioso preservar la coherencia del sistema y respeto por las instituciones que han sido creadas precisamente para hacer la prestación del servicio de la seguridad social.**

**La Ley 1751 de 2015<sup>3</sup> contempla que los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se adviertan ciertos criterios, de efectividad y eficacia clínica, entre otros, de manera que los servicios o tecnologías que no cumplan con esos criterios serán explícitamente excluidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), previo un procedimiento técnico-científico, de carácter público, colectivo, participativo y transparente. En ese sentido, la adopción de inclusiones o exclusiones de salud por fuera de ese sistema implica un claro desconocimiento de la Ley Estatutaria en Salud (LES), tal es el caso de la expedición de una ley ordinaria por parte del Congreso de la República que ordene la financiación de tratamientos con recursos públicos, sin concordancia alguna con los cánones estatutarios que rigen la salud en Colombia.**

**La voluntad del legislador estatutario frente a la protección del servicio de salud fue la de adoptar un modelo de servicios y tecnologías excluidos, de manera que se financia con cargo a los recursos públicos lo que no esté excluido. Este modelo junto con el procedimiento de exclusión y la competencia de dicho proceder por parte del MSPS fue declarado exequible y considerado expresamente materia "estatutaria" por la Corte Constitucional, lo que le otorga a dicho contenido una jerarquía por encima de las leyes ordinarias, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, cabe reiterar que la Ley 1751 de 2015 regula asuntos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la salud y que por lo tanto tienen reserva de Ley estatutaria. En ese sentido, comoquiera que el artículo 15 de la LES regula materias estatutarias, su contenido constituye un referente constitucional que debe ser observado de forma obligatoria por el legislador ordinario.**

**A su turno, la violación de la norma estatutaria por el legislador ordinario implica la transgresión de la Constitución Política y podría resultar inconstitucional, como quiera que las leyes estatutarias regulan materias privativas y además les aplica formalidades especiales, según reza los artículos 152 y 153 de la Carta Política. Así las cosas, el proyecto de ley podría resultar contrario a los mandatos del legislador estatutario definidos en el artículo 15 de la LES, toda vez que ampliar directamente los beneficios por legislación ordinaria desconoce las reglas estatutarias sobre competencia y procedimiento en materia de exclusiones y ampliación de servicios y tecnologías en salud.**

**Cualquier modificación del PBS debe responder a un procedimiento completo en el cual se tengan en cuenta aspectos técnicos, poblacionales, financieros, entre otros, así como la participación de los ciudadanos. Al respecto, el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011<sup>4</sup> determina que el PBS debe actualizarse cada dos años, atendiendo a "cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios".**

**De conformidad con el Decreto 2562 de 2012<sup>5</sup>, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud es la encargada de realizar las actualizaciones del PBS con cargo a la Unidad de pago por captación (UPC), respondiendo a los criterios de: (i) gravedad de la enfermedad o condición de salud; (ii) mejora de eficacia/efectividad; (iii) tipo de beneficio clínico; (i) mejora de seguridad y tolerancia y (v) necesidad diferencial en salud (cronidad y paliación).**

<sup>3</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.  
<sup>4</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.  
<sup>5</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, se crea una Comisión Asesora y se dictan otras disposiciones.

En ese orden de ideas, la inclusión de nuevos servicios y tecnologías en el plan de beneficios en salud debe ser el resultado de una evaluación y estudio técnico que estudie suficientemente la necesidad y viabilidad de una inclusión en el PBS, y no una decisión del legislativo. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C - 093 de 2018, determinó que:

*"No se considera conveniente, ni viable constitucionalmente, que por la vía legislativa ordinaria se establezcan de manera directa inclusiones de prestaciones de salud. Ello derivaría en (i) un desajuste del esquema para el establecimiento de los beneficios del Sistema de Salud adoptado por una ley estatutaria, (ii) una limitación para la labor conferida en el marco institucional colombiano al Ministerio de Salud y Protección Social y (iii) una violación del derecho de los ciudadanos a participar de forma directa y efectiva en la toma de decisiones sobre los servicios de salud que se deben financiar con los recursos públicos y que delimitan el contenido del derecho fundamental a la salud". (Negrilla fuera de texto)*

Igualmente, la ampliación del PBS debe evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan, por ejemplo, en la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), pues cualquier medida que repercuta en incrementos de la UPC que se reconozca por cada afiliado no estaría contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud de los recursos que se destinan para el cierre financiero del SGSSS y que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Igualmente, cabe recordar que la inclusión de estas actividades dentro del Sistema General de Seguridad Social de Salud debe ajustarse a los principios de sostenibilidad y eficiencia de la LES que en su artículo 6, señala:

*"ARTÍCULO 6o. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e internacionales:*

*(...)j) Sostenibilidad. El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal;*

*(...)k) Eficiencia. El sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población (...)"*

En este sentido, cabe recordar que los recursos de la salud son limitados, y por esta razón, la **destinación y priorización** de recursos necesarios para la promoción, prevención, paliación, atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas no pueden ser establecidas sin contar con el respaldo y criterios de orden técnico - científico, so pena de entrar en abierta oposición con el uso eficiente de dichos recursos y el principio de sostenibilidad promulgados en la Constitución y la Ley Estatutaria de Salud. Debe recordarse, además, que la sostenibilidad fiscal, tal como dispone la Constitución Política en su artículo 334, no es una responsabilidad privativa de la Rama Ejecutiva del poder público, quien debe orientar el ejercicio de las competencias de todas las Ramas y Organos.

En efecto, la Constitución Política reza en su artículo 334 como sigue:

*"Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

*(...)La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. (...)"*

En este sentido, es necesario acotar que la Corte Constitucional ha reconocido que las leyes orgánicas y estatutarias hacen parte del bloque constitucional, por lo que estas normas tienen jerarquía superior y sirven de parámetro de constitucionalidad para la expedición de otras leyes; adicionalmente, una Ley estatutaria se presenta como un desarrollo inferior de la Constitución, por lo que no habría lugar a que una Ley ordinaria modifique o desconozca disposiciones de rango superior. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional<sup>6</sup>, a saber:

*"En uniforme jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la revisión de constitucionalidad de asuntos sometidos a su competencia, no solo se realiza frente al texto formal de la Constitución Política y aquellas disposiciones que tengan rango constitucional según lo haya señalado la propia Constitución (bloque de constitucionalidad stricto sensu) sino que dicha revisión también es posible con base en normas que son parámetros válidos para analizar la constitucionalidad de disposiciones sometidas a su control. (Bloque de constitucionalidad lato sensu).*

*En este orden de ideas, y acorde con la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad -sentido lato- los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes estatutarias en algunas ocasiones. Así las cosas, los contenidos normativos referidos son parámetros de validez constitucional para confrontar normas de inferior jerarquía, y en consecuencia ante contradicción evidente entre estas y aquellas, la Corte debe optar por reiterarlas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, su interpretación debe realizarse acorde y sistemáticamente con toda la Constitución con el propósito de que se realice una integración normativa constitucional que permita resguardar la integridad de la Carta."*

Por tal razón, la propuesta de inclusión normativa encaminada a garantizar el acceso a un especialista en medicina materno fetal debería ser objeto de evaluación bajo la consideración de que los partos múltiples anuales suman más de 11.000, mientras que la totalidad de los especialistas activos<sup>7</sup>, con corte a julio de 2021, es de 116 personas. Solo considerando a quienes se encuentran en las actividades económicas de atención a la salud humana, se encuentra a 99 profesionales, lo que implicaría que anualmente cada uno de ellos tendría que atender, en promedio, 113 gestantes al año. Este número parece bastante elevado, sobre todo considerando que a cada mujer se le tendría que hacer varias atenciones. En consecuencia, se recomienda que la necesidad de este tipo de especialista quede a discreción del médico tratante y no en una Ley. Así las cosas, se sugiere modificar la redacción del inciso dos (2) del artículo 3 de la siguiente manera:

**"ARTÍCULO 3º.** Adiciónese un artículo a la ley 1361 de 2009, el cual quedaría así:

**ARTÍCULO 8A.** Las entidades promotoras de Salud públicas y privadas, o quien haga sus veces, deberán adaptar sus servicios para las familias numerosas y múltiples modificando sus reglamentos en lo pertinente.

*Deberán incluir en sus programas de asesoría prenatal información sobre embarazos múltiples y garantizar el acceso a un especialista en medicina materno fetal para su control y seguimiento, siempre que el médico tratante así lo ordene. En etapas post natales se podrá facilitar el acceso a servicios a domicilio para niños prematuros en plan canguro y vacunación, consulta especializada, atención psicológica, psiquiátrica y neurológica y demás servicios que según criterio médico se requieran para el correcto desarrollo. Las entidades a las que se refiere este artículo capacitarán al personal médico para la atención idónea de partos por embarazos múltiples en todos los centros médicos".*

<sup>6</sup> Sentencia C - 238 de 2010.  
<sup>7</sup> Para efectos del presente documento, los especialistas activos se definen como aquellos que, simultáneamente, i) tengan la subespecialidad propuesta en el presente proyecto de ley, ii) sean cotizantes a pensiones con corte a julio de 2021 y iii) estén inscritos en el Registro de Talento Humano en Salud - ReTHUS.

Finalmente, este Ministerio considera inconveniente que se ordenen inclusiones al PAI sin considerar las implicaciones fiscales de la medida. Así, esta Cartera Ministerial manifiesta que, si se considera conveniente, se realicen los estudios correspondientes, pero, en cualquier caso, la inclusión de las vacunas dependerá de los resultados de los estudios que determinen, entre otras, tanto la necesidad de inclusión como la viabilidad del esquema de financiación. Además, el término de tres (3) meses establecidos para los mencionados estudios podría llegar a ser demasiado corto, teniendo en cuenta que el MSPS debe hacer la apropiación para la contratación del estudio técnico con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, lo cual podría tardar más de ese término. No obstante, es el MSPS la entidad que deberá hacer las precisiones y sugerencias que considere pertinentes frente a dicho término.

Igualmente, es pertinente indicar que ya se encuentran contempladas en el PAI las vacunas complementarias contra meningococo y neumococo cepa 19<sup>a</sup> entre los cero (0) y cinco (5) años, de manera que adicionar a ello vacunas complementarias, se reitera, debe ser el resultado de un proceso de evaluación técnico y científico, de acuerdo con los parámetros que el Ministerio de Salud define al respecto.

En consecuencia, en caso de insistirse en esta propuesta legislativa, se sugiere la siguiente redacción:

**Parágrafo.** En el plazo máximo de un año después de promulgada esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberán realizar estudios para evaluar la necesidad de la inclusión de estas vacunas y la viabilidad de su esquema de financiación a través del Plan Ampliado de Inmunización (PAI). De conformidad con los resultados, el PAI, podrá garantizar, de acuerdo con el estudio y de manera progresiva, la protección con la aplicación de las vacunas, Hexavalente, neumococo conjugada PCV13 (incluye serotipos 19A, 6A y 3), vacunas meningococo conjugada (serogrupos ACYW) para e los niños prematuros y a término de bajo peso que se encuentren en programa canguero. La garantía de las vacunas estará sujeta al uso razonable de los recursos del PAI.

Aunado a lo ya considerado, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup>, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**  
 Viceministro Técnico  
 DOPNDGREGSOAJ  
 UJ-068522  
 Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
 VBo VT: JANM  
 Con copia a:  
 Dr. Praxere José Ospino Rey – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., el día uno (01) del mes de septiembre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
**REFENDADO POR:** GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ - VICEMINISTRO TÉCNICO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 390/2022 SENADO, 244/2021 CÁMARA  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 1361 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** CINCO (05)  
**RECIBIDO EL DÍA:** LUNES 29 DE AGOSTO DE 2022  
**HORA:** 05:03 P.M.

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

El Secretario,

  
**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 SECRETARIO  
 COMISIÓN SÉPTIMA

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2021 CÁMARA - 382 DE 2022 SENADO**

por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2022

Doctora  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
 Presidenta  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
 Ciudad

Doctor  
**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
 Representante a la Cámara y ponente  
 Ciudad

Doctor  
**JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ**  
 Representante a la Cámara y ponente  
 Ciudad

**CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA**  
 May 31 2022 12:25PM  
 \*1-3-3152022-21097\*  
 Remitente: Juan Martín Caicedo Ferrer  
 Destinataria: PRESIDENTE CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 Folio: 2 Anexos: 5  
 Para: Acción/Cuando:

Al Contenedor Radicado: 20221000100001359  
 Folio: 28 Fecha: 2022-06-01 09:37  
 Anexo: 5  
 Remite: CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA  
 Destinatario: DESPACHO PRESIDENCIAL, CDM.  
 ID 2940

**Ref.: Consideraciones proyecto de ley 250 de 2021 Cámara por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.**

Estimados Representantes,

De la manera más atenta, y en el marco del proyecto de ley de la referencia, respetuosamente reiteramos lo señalado en la misiva con radicado 1-3-29112021-20873 del 29 de noviembre de 2021, en la que el gremio de la infraestructura compartió la comunicación de fecha 11 de junio de 2021, sustentando la inconveniencia de la implementación del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, teniendo en cuenta los efectos nocivos para la contratación pública que se generan con su creación, en razón a: i) el impacto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas, no solo del sector infraestructura sino demás sectores como proveedores y consultores; y ii) la grave distorsión al sistema de compras públicas por el otorgamiento de puntajes adicionales en los procesos de selección de contratistas en los que participe una empresa o estructura plural que posea dicho certificado, afectando el principio de selección objetiva.

Si bien la misiva en comento refiere al proyecto de ley No. 613 de 2021 Cámara (archivado el pasado 20 de junio de 2021), los argumentos expuestos continúan vigentes, en razón a que dicha iniciativa legislativa comparte los elementos de fondo del proyecto 250 de 2021 Cámara,

que actualmente cursa trámite de segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

De igual forma, insistimos en la solicitud expresada en la comunicación de fecha 11 de junio de 2021, en la que se recomienda que, previo a continuar con la discusión del proyecto ley No. 250 de 2021 Cámara, se convoque la intervención del Ministerio de Transporte y de Colombia Compra Eficiente, para que dichas entidades emitan un pronunciamiento de fondo respecto del referido proyecto de ley, de tal manera que se promueva la inclusión efectiva e igualitaria de la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera en el aparato productivo del país, sin generar desequilibrios y distorsiones en un sector fundamental para la economía nacional, como lo es el mercado de las compras públicas.

Con todo comedimiento,

  
**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
 Presidente Ejecutivo

VJ/DMDR

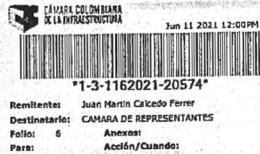
Anexo: Comunicación 1-3-29112021-20873 de fecha 29 de noviembre de 2021 y sus anexos.  
 C.C. Dra. Ángela María Orozco – Ministra de Transporte.  
 Dra. Olga Lucía Ramírez – Viceministra de Infraestructura.  
 Dr. Jorge Tirado Navarro – Director General Encargado Colombia Compra Eficiente.

Bogotá D.C., 11 de junio de 2021.

Doctor  
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ  
Presidente Comisión Séptima y ponente  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Ciudad

Doctor  
JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ  
Representante a la Cámara y ponente  
Ciudad

Doctor  
JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO  
Representante a la Cámara y ponente  
Ciudad



Ref: Consideraciones proyecto de ley 613 de 2021 Cámara que crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial -

Estimados Representantes,

De la manera más atenta, queremos manifestar algunas consideraciones del gremio de la infraestructura en relación con el proyecto de ley No. 613 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones", cuyo trámite en primer debate actualmente cursa.

Previo a exponer estas consideraciones, consideramos pertinente contextualizar los antecedentes del proyecto de ley referenciado, toda vez que sus elementos de fondo se desprenden del proyecto de ley 224 de 2019C/329 de 2020S, el cual fue radicado en la legislatura 2019-2020 y discutido hasta el pasado 11 de mayo de 2021, fecha en la cual fue archivado por la Comisión Séptima del Senado de la República. Esta contextualización resulta fundamental para adelantar el análisis del proyecto de ley 613 de 2021 Cámara, toda vez que al mantenerse los efectos adversos que se derivan del certificado de responsabilidad, continúan vigentes los argumentos expresados por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Contratación, Colombia Compra Eficiente, en los pronunciamientos oficiales que cada una de estas entidades emitió respecto a la inconveniencia y eventual inconstitucionalidad del proyecto de ley 224 de 2019C/329 de 2020S.

"generaría una afectación a una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas que no estarían en capacidad de cumplir con los requisitos señalados para acceder al puntaje adicional, generando una ruptura en el principio de igualdad, que no estaría justificado en condicionamientos técnicos o requisitos de idoneidad que busque satisfacer la respectiva entidad para elegir a su contratista. Es menester tener en cuenta que, por el tamaño de la planta de personal de las micro, pequeñas y medianas empresas resultaría sumamente oneroso, gravoso e incluso prohibitivo adicionar en sus nóminas personal que no necesariamente cumpla con la idoneidad técnica necesario.

Acorde con todo lo expuesto, en concepto de este Ministerio la incorporación de la iniciativa en el ordenamiento jurídico colombiano resultaría desproporcionado para un sector esencial en el mercado de las compras públicas como son las micro, pequeñas y medianas empresas." (Resaltado fuera del texto).

Vale la pena resaltar que el gremio que representa a las micro y pequeñas empresas (ACOPI) también le manifestó al Congreso de la República los graves impactos negativos de esta medida legislativa, como se transcribe a continuación:

"Imponer como obligación de las empresas obtener un Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial para lograr un mayor puntaje en los procesos de contratación estatal, significa un incremento en los costos de contratación para las MiPymes, lo cual impactará el empleo generado por el segmento en toda su estructura tanto directiva, de supervisión y operativa, ya que deberán incurrir en costos adicionales asociados a la contratación del personal necesario para acceder al Certificado que se crea por conducto del proyecto de Ley, pero que no necesariamente es requerido para el cumplimiento del objeto social de esta, por lo que deberán modificar su planta de personal, generándose la inminente necesidad de terminar otros contratos de trabajo a personas vinculadas a las empresas y contratar a la población que trata la iniciativa para poder obtener el puntaje, lo anterior sin contar que uno de los retos más grandes que enfrentan las MiPymes es el de atraer el mejor talento, evitar la rotación de su personal y poder cumplir con las cargas impositivas.

(...)

De acuerdo con un estudio publicado por la firma de consultoría Deloitte: "los costos asociados con el proceso de reemplazar a un trabajador de un cargo medio le pueden significar a la empresa hasta el 150 por ciento del salario anual, en el caso de cargos que no requieren estudios profesionales, el costo para la empresa es de alrededor del 40 por ciento del salario anual. Estas cifras se obtienen al sumar los costos de realizar procesos de entrevistas, contratación, capacitación, reducción de productividad y costos de oportunidad, entre otros". Al analizar esta propuesta, observamos que no se tiene en cuenta la diferenciación por tamaño y estructura de las empresas, que este requisito se debe cumplir de manera indistinta por todas, lo que para nuestro segmento empresarial significa tener que adecuar procesos de selección de personal para emplear a los grupos poblacionales en los porcentajes definidos en el proyecto, en la práctica resultan difícil de cumplir, por los altos costos que se generan. Como gremio podemos señalar que una de las principales dificultades que afronta el segmento de la micro,

Por lo anterior, en los siguientes apartados referiremos los principales argumentos que evidencian los efectos nocivos para la contratación pública que se generan con la creación del certificado étnico empresarial, en razón a: i) el impacto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas, no solo del sector infraestructura, sino de todo el aparato productivo del país; ii) la correlativa afectación que se deriva de la exigencia de vinculación laboral de un porcentaje de grupos étnicos; y iii) la grave distorsión al sistema de compras públicas por el otorgamiento de puntajes adicionales en los procesos de selección de contratistas en los que participe una empresa o estructura plural que posea dicho certificado.

Para soporte de estos argumentos, se incorporarán apartes de lo que, en su momento, fue conceptualizado tanto por el Ministerio de Transporte como por Colombia Compra Eficiente, sobre los aspectos de fondo que se replican en el proyecto de ley que nos ocupa.

I. Impacto en la sostenibilidad de las pequeñas y medianas empresas

El proyecto de ley 613 de 2021C prevé que las empresas, uniones temporales y/o consorcios obtengan un puntaje adicional en los procesos de selección de contratistas que adelante el Estado, cuando tengan vigente el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual se expediría siempre y cuando las empresas vinculen dentro de su personal población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.

Al respecto, vale la pena mencionar que, si bien la Iniciativa legislativa en comento pareciera atender a un fin loable, para promover la inclusión laboral de minorías étnicas en Colombia, lo cierto es que su implementación generaría efectos desfavorables para las pequeñas y medianas empresas, puesto que:

- a. Implicaría costos adicionales asociados a la contratación del personal necesario para obtener el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, y acceder así a la puntuación adicional. Es importante resaltar que, en virtud de los costos fijos de nómina de las pequeñas y medianas empresas, seguramente las compañías tendrán que terminar contratos de trabajo vigentes con directivos, supervisores y personal operativo, para poder vincular a las personas identificadas en el proyecto de ley, de tal manera que puedan obtener el puntaje requerido y acceder, efectivamente, a la contratación estatal.
- b. La terminación de los contratos de trabajo del personal técnico y especializado con experiencia en las empresas, impactaría negativamente la experticia, capacidad y conocimiento que estas requieren para ejecutar los contratos a su cargo con clientes públicos y privados.

Esta posición concuerda con lo manifestado por el Ministerio de Transporte, en concepto suscrito por la señora Ministra, (que se anexa a la presente comunicación), en el cual se considera que la implementación del certificado de responsabilidad étnica empresarial:

pequeña y mediana empresa para el cumplimiento de la normatividad, esta relacionadas con los costos necesarios para ello y que en últimas le resta oportunidades de crecimiento."

Anexamos a esta comunicación el documento suscrito por ACOPI.

II. Grave distorsión del sistema de compras públicas

Otra de las razones de inconveniencia del proyecto de ley 613 de 2021 - Cámara es la condición de otorgar un puntaje adicional en los procesos de selección a las empresas que cuenten con el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial. Esta medida, lejos de fomentar la transparencia y la eficiencia en la contratación pública, afecta el principio de selección objetiva y distorsiona la competencia en los procesos de selección del Estado, al no garantizar que la propuesta que obtenga la puntuación adicional por aportar el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, sea la mejor oferta y la más favorable para cumplir con el objeto del contrato.

Por el contrario, cabe precisar que el otorgamiento de un puntaje adicional por el simple hecho de contar con un certificado vigente, constituye un requisito subjetivo que se aparta de los criterios de experiencia, idoneidad y solidez financiera de los oferentes, y en consecuencia, distorsiona el mercado de compras públicas, en razón a que el oferente se enfocaría en la obtención del certificado, con el único fin de recibir el mayor puntaje en la etapa de evaluación de las propuestas.

En concordancia con este argumento, el Ministerio de Transporte enfatizó que:

"La adopción de la medida propuesta en el Proyecto podría generar una distorsión en el mercado de las compras públicas al incorporar un elemento ajeno a los principios de la selección objetiva contenidos en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, promoviendo la selección de proponentes que no necesariamente cumplan con las finalidades que persigue la contratación pública." (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, el concepto de Colombia Compra Eficiente de fecha 10 de septiembre de 2020 consideró que este tipo de medidas:

"afecta el principio de igualdad y libre concurrencia de manera desproporcionada, e inconveniente, dado que se desvía la decisión de adjudicar los contratos hacia factores secundarios al objeto relacionado con la obra, el bien o servicio a contratar, porque no solamente no garantiza que la selección se realice bajo las calidades requeridas, sino que afecta otro tipo de incentivos implementados en el sistema de compra pública." (Resaltado fuera del texto).

En línea con las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2009, estableció lo siguiente:

"La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado a la contratación de la administración pública, se plasma en el derecho a la libre

*concurrencia u oposición, según el cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración. La libre concurrencia, entraña, la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación.*" (Resaltado fuera de texto)

Como se observa, vemos con preocupación que la medida propuesta desconoce principios de carácter superior, generando un desequilibrio en el acceso a la contratación pública para aquellas personas naturales y empresas que no tienen la posibilidad de vincular un número de personas pertenecientes a los grupos étnicos referidos en el proyecto de ley, aun cuando desde el punto de vista técnico y económico sus propuestas puedan ser más favorables a los intereses que el Estado busca satisfacer.

Adicionalmente, es preciso advertir que la aplicación de este tipo de incentivos podría dar lugar a malas prácticas en procesos de contratación de algunas entidades públicas, toda vez que tienen la potencialidad de concentrar la contratación en pocos oferentes y direccionar los procesos de selección de contratistas para favorecer a proponentes que no resultan ser los más idóneos para el cumplimiento de los fines del Estado que persigue la contratación pública.

Por último, debe tenerse en cuenta que otorgar puntaje adicional en procesos de contratación pública a las empresas que acrediten la obtención del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, configura un supuesto muy similar al establecido en el numeral 5) del artículo 35 de la Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020), estipulado como un factor de desempate en los procesos de contratación pública.

Lo anterior significaría que, por un mismo hecho, una empresa que participe en un proceso de selección puede obtener una doble ventaja ante los demás proponentes: obtener un puntaje adicional y ser preferida en caso de alcanzar un empate con otro proponente. Esto generará, como hemos advertido, que los contratos sean adjudicados, mayoritariamente, en razón a consideraciones distintas a la experiencia e idoneidad del contratista, distorsionando el sistema de compras públicas.

Asimismo, el otorgamiento de puntajes en procesos de contratación pública a quienes cuenten con el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, en palabras de Colombia Compra Eficiente, *"desvía la decisión por adjudicar los contratos hacia factores distintos al objeto misional, que no solamente no garantizan la adquisición de bienes y servicios bajo las calidades requeridas, sino que distorsiona el sistema de compra pública, en desmedro de las calidades bajo las cuales deben adquirirse las obras, los bienes y los servicios del Estado"* y *"trae como consecuencia que el Estado no pueda adquirir sus bienes y servicios en un mercado competitivo que le permita seleccionar la mejor oferta."* (Resaltado fuera del texto).

En consecuencia, resulta claro que el cumplimiento de los fines de la contratación estatal y en particular del principio de libre concurrencia, en materia de obras públicas la Entidad contratante no puede desconocer el principio de selección objetiva ni desatender las condiciones de idoneidad que calificarían al oferente con la mejor oferta para el cumplimiento del fin que se busca cumplir con dicha contratación.

Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2021.

Doctora  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
 Presidenta  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
 Ciudad

Doctor  
**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
 Representante a la Cámara y ponente  
 Ciudad

Doctor  
**JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ**  
 Representante a la Cámara y ponente  
 Ciudad

*Ref.: Consideraciones proyecto de ley 250 de 2021 Cámara que crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.*

Estimados Representantes,

De la manera más atenta, compartimos la comunicación de fecha 11 de junio de 2021, en la que el gremio de la infraestructura sustenta la inconveniencia de la implementación del certificado de responsabilidad étnica empresarial. Si bien la misiva en comento se refiere al proyecto de ley No. 613 de 2021 Cámara (archivado el pasado 20 de junio de 2021), los argumentos expuestos continúan vigentes, en razón a que dicha iniciativa legislativa comparte los elementos de fondo del proyecto 250 de 2021 Cámara, que actualmente cursa trámite de segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Asimismo, insistimos en la solicitud expresada en la comunicación que se aporta, en la que se recomienda que, previo a continuar con la discusión del proyecto ley No. 250 de 2021 Cámara, se convoque la intervención del Ministerio de Transporte y de Colombia Compra Eficiente, para que dichas entidades emitan un pronunciamiento de fondo

Igualmente, Colombia Compra Eficiente ha precisado que, si bien la contratación pública puede ser empleada para materializar políticas sociales en el país, las medidas tendientes a crear incentivos en la contratación *"deben considerarse como un instrumento complementario, en tanto que de manera principal se deben garantizar los objetivos primarios de la contratación estatal, que son los de garantizar la alta calidad del servicio y la salvaguarda del interés público. Es por esto que la inclusión de estos criterios sociales no pueden ser aplicados en todas las fases del proceso de contratación y con la misma intensidad, en tanto que dependerá en muchos casos del objeto del contrato y la incidencia del criterio social en la calidad de su prestación o cumplimiento."* (Resaltado fuera del texto).

Así pues, si bien somos partidarios de la adopción de medidas que propendan por la solución de problemáticas sociales complejas, como la exclusión o discriminación laboral por razones asociadas a la etnia, consideramos que las medidas propuestas por la iniciativa en comento no ofrecen una verdadera respuesta a dicha problemática, sino que, como vimos, generan graves distorsiones en la contratación estatal. Por tal razón, consideramos necesario acompañar este proyecto con un estudio de fondo que permita proponer acciones alternativas a las que contempla, y que, fundamentalmente, estas sean aplicadas en escenarios diferentes a los procesos de selección de contratistas. De esta manera, se promoverá la inclusión efectiva e igualitaria de la población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera en el aparato productivo del país, sin generar desequilibrios y distorsiones en un sector fundamental para la economía nacional, como lo es el mercado de las compras públicas.

De igual manera, en aras de garantizar un adecuado análisis de las razones de conveniencia o inconveniencia que exige el trámite propio de una iniciativa legislativa en virtud de la Ley 5ª de 1992, comedidamente solicitamos a los Honorables Representantes que requieran la intervención del Ministerio de Transporte y de Colombia Compra Eficiente, para que dichas entidades emitan un pronunciamiento de fondo respecto del proyecto de ley a debatir.

Con todo comedimiento,

*Juan Martín Caicedo Ferrer*

**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
 Presidente Ejecutivo

VJ/OC

Anexos:

1. Concepto de Colombia Compra Eficiente, de fecha 10 de septiembre de 2020.
2. Concepto del Ministerio de Transporte, de fecha 6 de abril de 2021.
3. Concepto de Colombia Compra Eficiente, de fecha 20 de mayo de 2021.
4. Comunicación de ACOPI, de fecha 7 de mayo de 2021.

respecto del referido proyecto de ley y las afectaciones que este puede ocasionar en el sistema de las compras públicas.

Agradecemos de antemano su valiosa atención.

Con todo comedimiento,

*Juan Martín Caicedo Ferrer*

**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
 Presidente Ejecutivo

VJ/OC

Anexo: comunicación de fecha 11 de junio de 2021 y sus anexos (1. Concepto de Colombia Compra Eficiente, de fecha 10 de septiembre de 2020; 2. Concepto del Ministerio de Transporte, de fecha 6 de abril de 2021; 3. Concepto de Colombia Compra Eficiente, de fecha 20 de mayo de 2021; 4. Comunicación de ACOPI, de fecha 7 de mayo de 2021).

c.c. Dra. Ángela María Orozco – Ministra de Transporte  
 Dra. Olga Lucía Ramírez – Viceministra de Infraestructura  
 Dr. José Andrés O'Meara – Director General Colombia Compra Eficiente  
 Dr. Jorge Tirado – Subdirector de Gestión Contractual Colombia Compra Eficiente

<p>Bogotá D.C., 20 de mayo de 2021</p> <p>Doctor  <b>JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER</b>          Presidente Ejecutivo  <b>Cámara Colombiana de la Infraestructura</b>          La ciudad</p> <p style="text-align: center;"><b>ASUNTO:</b> Solicitud de concepto e intervención respecto al proyecto de ley 316 de 2020S/ 089 de 2019C.</p> <p>Respetado doctor Calcedo,</p> <p>En atención a su solicitud de concepto <i>"respecto de los incentivos que se están otorgando en algunos proyectos de ley, particularmente, el 316 de 2020S – 089 de 2019C, "por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de Inserción laboral para jóvenes"</i>, por medio del presente damos respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:</p> <p><b>1. LA SELECCIÓN OBJETIVA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL COMO GARANTÍA DE LA SATISFACCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO</b></p> <p>La contratación Estatal, como actividad administrativa, constituye un instrumento facilitador del cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos<sup>1</sup>. Asimismo, al considerarse una modalidad de gestión pública, su ejercicio debe realizarse con estricta observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política<sup>2</sup>.</p> <p>Atendiendo a la finalidad instrumental que reviste la contratación pública en el cumplimiento de los cometidos estatales, la selección de los contratistas de la administración debe estar orientada bajo estrictos criterios objetivos, puesto que</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, expedientes acumulados: (25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 28105, 28244, 31447).</p> <p><sup>2</sup> Sentencia C- 618 de 8 de agosto de 2012.</p>	<p>precisamente el éxito de la gestión contractual depende en gran medida de escoger las mejores ofertas que se encuentran disponibles en el mercado<sup>3</sup>, y esto es posible si se garantiza que en un marco de competencia entre propuestas, el Estado seleccione aquellas que resulten más convenientes<sup>4</sup>.</p> <p>Lo anterior resulta medular en un sistema eficiente de compra pública, en primer término, porque el contrato estatal es una fuente de ingresos importante para el sector privado y, por lo mismo, un espacio para el ejercicio de la iniciativa privada y la libre empresa; y, en segundo término, porque es precisamente la rivalidad entre las ofertas lo que garantiza la obtención de bienes o servicios de alta calidad y le permite al Estado satisfacer las necesidades públicas que se encuentran inmersas en el contrato Estatal<sup>5</sup>.</p> <p>Cabe destacar que la selección de los contratistas bajo criterios objetivos constituye un claro desarrollo de los principios de transparencia, moralidad, eficiencia, libre competencia e igualdad<sup>6</sup>, y su materialización encuentra asidero en la definición que desde el ordenamiento jurídico se establezca de los criterios de adjudicación, de valoración de las propuestas o de asignación de puntaje, pues precisamente son estos los elementos más decisivos para seleccionar los contratistas del Estado.</p> <p>En armonía con el anterior mandato, el legislador diseñó el actual sistema de contratación pública, en el cual la selección de las ofertas más favorables para el Estado se encuentra precedida de dos fases, que se realizan al interior de la evaluación de las ofertas: una primera que se refiere a la evaluación de los requisitos habilitantes, en la que se examinan las características de los oferentes, a fin de verificar si cuentan con la idoneidad mínima para cumplir con el objeto del contrato y que estas se adapten a los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones. Una segunda, en la que se valoran las proposiciones presentadas por los proponentes aptos para ejecutar el contrato, por cumplir los requisitos anteriores, y se determina</p> <p><sup>3</sup> Sentencia C-949 de 2001.  <sup>4</sup> Sentencia C-713 de 2009.  <sup>5</sup> "No puede entenderse ni admitirse como válido un procedimiento contractual, un contrato o cualquier operación relacionada con éste, que no se inspire o tenga como propósito el cumplimiento o la satisfacción de los intereses generales. (...) En este sentido, el principio del interés general pone de relieve para el contrato estatal su irremediable vinculación al contexto del Estado social de derecho, con el propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad y de proteger lo que a todos nos pertenece; de aquí su carácter teleológico y finalístico" SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. No. 1, 2009 enero-junio, p. 23-24.  <sup>6</sup> Sentencia C-300 de 2012.</p>
<p>cuál es la oferta más favorable, para lo cual el legislador estableció los criterios de asignación de puntaje o de ponderación de las ofertas.</p> <p>Sobre este punto, vale la pena señalar que la rivalidad entre ofertas se presenta precisamente en la segunda fase de los procesos de selección, indicada anteriormente, por lo en ese momento no deberían emplearse criterios de evaluación que se refieran a las características subjetivas de los licitadores, en tanto que una medida en tal sentido puede limitar una competencia real para que la Administración obtenga las mejores condiciones que el mercado pueda ofrecer.</p> <p><b>2. POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL OBJETO DE LOS CONTRATOS</b></p> <p>Las compras públicas juegan un rol clave en la economía, representando a nivel global un promedio del 12% de su Producto Interno Bruto (PIB) en contratos públicos<sup>7</sup>, lo que muestra su potencial para influenciar el desarrollo de los mercados. Es por esto que en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible elaborada por las Naciones Unidas, se ha reconocido la importancia del mercado público para alcanzar objetivos como la reducción de la pobreza (ODS 1), la igualdad de género (ODS 5) y el crecimiento económico (ODS 8).</p> <p>En lo que respecta a nuestro país, las compras públicas representan el 15 % del producto interno bruto, lo que demuestra el papel protagónico que juega el Estado como motor dinamizador de la economía, y es por esto que la contratación se ha convertido en un canal a través del cual se ejecutan muchas políticas sociales, permitiendo que adicional a su función típica de servir de instrumento de aprovisionamiento de obras, bienes y servicios, se agregue una adicional, la cual consiste en servir de instrumento de fomento de políticas sociales.</p> <p>El uso de la contratación pública como herramienta para materializar políticas sociales no es un fenómeno nuevo, de ahí que incluso en la subsección 2 del Decreto 1082 de 2015, <i>"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"</i>, se establecen un conjunto de medidas tendientes a crear incentivos en la contratación, los cuales buscan posicionar claras políticas sociales. De igual manera se resaltan otros incentivos creados o modificados en la reciente ley de emprendimiento, como son los contemplados en el artículo 31 y 32 que trata sobre criterios diferenciales para MIPYPES en el sistema</p> <p><sup>7</sup> <a href="https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/">https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/</a>.</p>	<p>de compra pública y los criterios diferenciales para emprendimientos y empresas de mujeres, por resaltar algunos.</p> <p>Sin embargo, este tipo de medidas deben considerarse como un instrumento complementario, en tanto que de manera principal se deben garantizar los objetivos primarios de la contratación estatal, que son los de garantizar la alta calidad del servicio y la salvaguarda del interés público. Es por esto que la inclusión de estos criterios sociales no pueden ser aplicados en todas las fases del proceso de contratación y con la misma intensidad, en tanto que dependerá en muchos casos del objeto del contrato y la incidencia del criterio social en la calidad de su prestación o cumplimiento.</p> <p>De ahí que a nivel de derecho comparado, en países como España la inclusión de este tipo de criterios debe estar vinculados al objeto del contrato. Es así como en la Ley de Contratos del Servicio Público, el artículo 145 establece que <i>"Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato"</i>. Posteriormente, el numeral 6 del artículo en cita establece que se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando <i>"se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida"</i><sup>8</sup>.</p> <p>La anterior normativa fue adoptada en armonía con lo dispuesto en la Directiva Europea 2014/24/UE, en la que se señala que <i>"La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trata"</i><sup>9</sup>.</p> <p>Sobre este punto, cabe destacar lo señalado en el libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la Unión Europea<sup>11</sup>, en el que se advierte que el vínculo de este tipo de políticas horizontales con el objeto del contrato, asegura que <i>"la compra como tal siga siendo central para el proceso en el que se utiliza el dinero de los contribuyentes"</i>, lo cual constituye una garantía para asegurar la selección de las mejores ofertas posibles. Igualmente, en dicho texto se advierte que <i>"el vínculo</i></p> <p><sup>8</sup> <a href="https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con">https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con</a>.  <sup>9</sup> Ibidem.  <sup>10</sup> <a href="https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf">https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf</a>.  <sup>11</sup> <a href="https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ES:PDF">https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ES:PDF</a>.</p>

entre las consideraciones relacionadas con determinadas políticas y el objeto del contrato tiene también por objeto dar seguridad y previsibilidad a las empresas”, pues de lo contrario se podría “pedir a los operadores económicos que cumplieran diferentes requisitos para cada contratación o para cada poder adjudicador”, lo cual podría “resultarles especialmente difícil a las PYME, que posiblemente no tengan los recursos económicos y humanos necesarios para cumplir una amplia variedad de requisitos sociales en cada caso”<sup>12</sup>.

Bajo esa perspectiva, se observa que a nivel internacional se ha condicionado la inclusión de criterios sociales en los procesos de selección a su relación con el objeto del contrato, lo cual es considerado como una buena práctica cuyo propósito reside en no afectar los objetivos primarios de la contratación administrativa y no crear normativamente posibles barreras de entrada para los participantes del sistema de compra pública.

Sobre este último punto, cabe destacar que la inclusión de estas políticas horizontales en la contratación, no pueden constituirse en una excusa para restringir la competencia entre los empresarios que participan en el mercado de compra pública. Lo anterior considerando que si se trata de condiciones difícilmente asumibles o cuyo cumplimiento conlleva una carga excesiva para buena parte de las empresas, desde la Administración puede favorecerse la adjudicación a un reducido número de oferentes e impedir que otras contraten con la Administración, lo que puede hacer del mercado de compra pública un escenario poco atractivo para la actividad empresarial.

Teniendo en cuenta los riesgos que supone la inclusión de estas políticas sociales en la Contratación Pública, el Comité de Gobernanza de la OCDE realiza las siguientes recomendaciones<sup>13</sup>:

- **Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.**
- **Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con**

<sup>12</sup> Ibidem.  
<sup>13</sup> <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha.

- **Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.**

**3. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO LÍMITE A LA INCLUSIÓN DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Teniendo en cuenta que la inclusión de políticas horizontales en la contratación tiene como propósito influir indirectamente en el mercado, a través de la generación de un cambio en las prácticas empresariales, se concluye que la adopción de estas medidas constituye un mecanismo de intervención del Estado en la economía.

En lo que respecta a la validez constitucional de este tipo de mecanismos, en la Corte Constitucional existe una línea jurisprudencial consolidada en torno a la cual se ha señalado que solo resultan admisibles las medidas de intervención del Estado en la economía cuando se cumplan los siguientes requisitos: “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”<sup>14</sup>

Respecto al alcance de estos requisitos, en la Corte Constitucional en sentencia C-830/10 aclaró:

“Los requisitos dos y cinco de la anterior enumeración refieren a la necesidad de efectuar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad entre el ejercicio de las libertades

<sup>14</sup> Sentencia C-615/02.

económicas y la garantía de los principios y valores constitucionales defendidos por la medida de intervención. Como se ha sostenido en esta decisión, las libertades económicas son garantías que encuentran restricción en las potestades de dirección del mercado por parte del Estado. No obstante, ese carácter autorrestringido no puede entenderse como un mecanismo que permita extender la medida de intervención más allá del núcleo esencial de la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, de modo que las haga nugatorias y refrende un modelo económico de planificación centralizada. Antes bien, existe un interés reconocido y protegido constitucionalmente, en el sentido que deben preservarse las garantías mínimas que posibiliten el intercambio comercial y, de manera más amplia, la participación de los agentes de mercado, en un marco de condiciones que permita el desarrollo económico y la libre competencia”.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que las políticas horizontales en la contratación pública, en tanto que constituyen un mecanismo de intervención del Estado en la economía, deben respetar el principio de proporcionalidad, esto es, deben ser: útiles o adecuadas para lograr un fin público legítimo; necesarias, por tratarse de la medida útil menos restrictiva de la libertad; y no excesivas o proporcionadas en sentido estricto, por superar sus beneficios a los perjuicios derivados de la restricción.

**4. PROYECTO DE LEY NO. 316 DE 2020 S/089 DE 2019 C**

El proyecto Ley No. 316 de 2020 Senado/ 089 de 2019 Cámara (...) “por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes”, difiere para que a través de la expedición de un reglamento se adopte un incentivo o puntaje adicional en los procesos de contratación pública, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Al respecto, en la ponencia para segundo debate en senado se propone el siguiente texto:

“Artículo 6. Incentivo para la inserción laboral de jóvenes en el sector privado. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y sus entidades adscritas y/o vinculadas, reglamentarán la creación de un incentivo o puntaje adicional en los procesos que se desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley y sobre las cuales haya criterios de evaluación distintos al económico, para aquellas personas naturales o jurídicas que empleen, al momento de la postulación, un 15% de jóvenes del total de su nómina. Dichos empleados deberán ser parte de la nómina, mínimo seis (6) meses antes de la respectiva postulación en el proceso de selección.

Parágrafo: El porcentaje establecido en el presente artículo, se certificará con el pago de la seguridad social”.

De lo expuesto, resulta claro que la norma objeto de análisis busca adoptar una política horizontal en la Contratación Estatal. Sin embargo, para esta Agencia el texto propuesto desarticula el sistema de compra pública, dado que al incluir un puntaje adicional a las empresas que contraten un porcentaje de jóvenes, se está desviando la valoración de las ofertas a criterios subjetivos que nada tiene que ver con la satisfacción de las necesidades y finalidades inmersas en los contratos del Estado.

Sobre este punto, cabe recordar, tal y como se expuso en el punto 1 de este concepto, que la selección de la oferta por parte del Estado se encuentra precedida por dos fases, una primera que se refiere a la idoneidad mínima de los contratistas para cumplir con el objeto del bien o servicio a contratar, y una segunda en la que se valoran las proposiciones presentadas por las empresas aptas para ejecutar el contrato. Ahora bien, al otorgar puntajes a cuestiones que resultan totalmente ajenas a la comparación entre ofertas, se estaría limitando la competencia entre oferentes para que la administración obtenga las mejores condiciones que el mercado pueda ofrecer, lo cual iría en desmedro de una verdadera selección objetiva, mediante una competencia efectiva entre los proponentes.

En ese sentido, para esta Agencia, incluir puntaje a los oferentes que empleen un 15% de jóvenes del total de su nómina al momento de presentar sus propuestas, reduce la objetividad en los procesos de selección y puede afectar la finalidad principal de los contratos, que no es otra que la de satisfacer las necesidades que dieron origen a su celebración. Lo anterior no resulta una verdad de Perogrullo, si se tiene en cuenta que la contratación estatal constituye un instrumento de gestión pública tendiente a cumplir las finalidades del Estado y la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos, función que podría verse afectada si no se selecciona de manera adecuada a los contratistas del Estado.

Por otra parte, la norma incluida en el proyecto de ley tampoco se ajusta a las mejores prácticas adoptadas a nivel internacional respecto a la inclusión de estas políticas horizontales en el sistema de compra pública, en atención a que se está otorgando un puntaje sin relación alguna con el bien o servicio a contratar, lo cual puede perjudicar la eficiencia y calidad de los bienes, obras y servicios a contratar por parte del Estado.

Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que por antonomasia una oferta debe referirse al objeto del contrato, por lo que los criterios para su valoración deben permitir que se evalúen precisamente las condiciones ofrecidas por los oferentes

para cumplir el objeto del contrato, pues precisamente esta es la esencia de los procesos de selección en el sistema de compra pública, en el que la competencia y rivalidad entre propuestas permite que el Estado pueda realizar un comparación a fin de seleccionar aquella que objetivamente resulta más favorable. Sin embargo, esta competencia no se garantiza o incluso se desvirtúa con la norma objeto de estudio, puesto que se está otorgando un puntaje que no permite valorar las condiciones bajo las cuales se va a llevar a cabo la obra, bien o servicio a contratar por parte del Estado, sino a una condición meramente subjetiva respecto a la contratación de un segmento de la población a la que se quiere beneficiar con una política pública.

Asimismo, esta Agencia llama la atención que en el proyecto de ley no existe un análisis tendiente a determinar si la contratación Estatal resulta adecuada como instrumento para perseguir el objetivo perseguido por la norma, ni existe un estudio para cuantificar la eficacia del sistema de compra pública en el logro de la política social de vinculación de jóvenes. Asimismo, tampoco se evalúa cuál es el impacto que puede tener la norma respecto a otros incentivos implementados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los cuales se encuentran dirigidos a corregir ciertas barreras que enfrentan grupos específicos que gozan de especial protección constitucional, lo cual hace que el artículo objeto de análisis sea antitécnico.

Finalmente, teniendo en cuenta que la creación del puntaje contemplado en el artículo 6 del proyecto de ley constituye una medida de intervención en la economía, dado que se trata de una política horizontal que pretende influir indirectamente en el mercado, a través de la generación de un cambio en las prácticas empresariales de contratación de jóvenes, para determinar la constitucionalidad de esta medida se debe hacer un examen de proporcionalidad, en los términos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Sobre este aspecto, la Agencia evidencia que si bien es cierto la medida resulta idónea para alcanzar un fin constitucional, el cual es el de incentivar la inserción de jóvenes y que, *prima facie*, no resulta ajena al uso estratégico de la contratación para promover políticas sociales, también lo es que no resulta necesaria, en tanto que esta política de inserción de jóvenes se puede materializar a través de cláusulas sociales en los contratos, sin que se afecte la competencia en los procesos de selección, tal y como se explicó en los párrafos anteriores.

Lo anterior, atendiendo a que esta tipología de cláusulas resulta válidas a la luz del ordenamiento jurídico, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las

partes como fuente de las obligaciones, que por expresa remisión del artículo 13 y 40 de la Ley 80 de 1993 resulta aplicable a los contratos de la Administración pública.

**5. CONCLUSIONES DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE- RESPECTO AL PROYECTO DE LEY**

5.1. El artículo 6 del proyecto de ley resulta inconveniente, por cuanto desarticula el sistema de compra pública, dado que al incluir un puntaje adicional a las empresas que contraten un porcentaje de jóvenes, desvía la valoración de las ofertas a criterios subjetivos ajenos a la satisfacción de las necesidades y finalidades inmersas en los contratos del Estado.

5.2. La norma incluida en el proyecto de ley tampoco se ajusta a las mejores prácticas adoptadas a nivel internacional respecto a la inclusión de estas políticas horizontales en el sistema de compra pública, en atención a que se está otorgando un puntaje sin relación alguna con el bien, obra o servicio a contratar, lo cual puede perjudicar la eficiencia y calidad de los bienes, obras y servicios a contratar por parte del Estado.

5.3. En el proyecto de ley no se analiza si la contratación pública resulta adecuada como instrumento para perseguir el objetivo perseguido por la norma, ni existe un estudio para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de la política social de vinculación de jóvenes.

Boletín de la Cámara de Comercio de Bogotá - Colombia

Boletín de la Cámara de Comercio de Bogotá - Colombia

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los treinta y un (31) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: CAMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA  
 REFRENDADO POR: JUAN MARTIN CAICEDO FERRER - PRESIDENTE EJECUTIVO  
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY NO. 382/2022 SENADO, 250/2021 CÁMARA  
 TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."  
 NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIUNO (21)  
 RECIBIDO EL DÍA: MIÉRCOLES 31 DE AGOSTO DE 2022  
 HORA: 10:48 A.M

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

El Secretario,

*Praxere José Ospino Rey*  
 PRAXERE JOSÉ OSPINO REY  
 SECRETARIO  
 COMISIÓN SÉPTIMA

**CONCEPTO JURÍDICO SUPERINDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 001 DE 2022 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Senadora <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b> <a href="mailto:comision.septima@senado.gov.co">comision.septima@senado.gov.co</a></p> <p><b>Referencia:</b> Comentarios al Proyecto de Ley No. 001 de 2022 (Senado) "Por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones" (en adelante el "proyecto")</p> <p>Respetada Senadora:</p> <p>La <b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b> (en adelante <b>SIC</b>) realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas. En consecuencia y después de haber revisado la iniciativa que se indica en la referencia, nos permitimos poner a su consideración algunos comentarios frente al contenido de la misma.</p> <p>En primer lugar, resulta importante señalar que la <b>SIC</b> respalda el esfuerzo de proteger a los consumidores de productos y sustancias que son perjudiciales para su salud y que representan un riesgo para su vida, motivo por el cual apoya, entre otras cosas, la adopción de medidas que tengan por objeto prevenir y desincentivar el consumo del tabaco.</p> <p>Ahora bien, aunque el proyecto pretende modificar el artículo 1 de la Ley 1335 de 2009 para extender su aplicación a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (<b>SEAN</b>), Sistemas Similares Sin Nicotina (<b>SSSN</b>) y los Productos de Tabaco Calentado (<b>PTC</b>) en aras de hacerle frente a los eventuales efectos adversos que tiene el uso de este tipo de productos en los consumidores, a juicio de esta Superintendencia, la modificación propuesta no resulta del todo precisa.</p> <p>Lo anterior, en razón a que la Ley 1335 de 2009 está dirigida a productos de tabaco y sus derivados, tal como se lee en su epígrafe —a saber: "[d]isposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia</p>	<p><u>del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana</u>" (subrayado fuera de texto original)—.</p> <p>Así las cosas, resulta necesario extender los efectos de la Ley 1335 de 2009 a productos distintos al cigarrillo que incluyen tabaco dentro de su composición; empero, no ocurre lo mismo con aquellos productos que no cumplen tal característica. Ello, dado que no es técnico asimilar el tabaco y la nicotina, a productos que no tienen dichos componentes.</p> <p>En ese orden, debe tenerse en consideración el concepto expedido por el <b>MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL</b> bajo el radicado 201921201006751 del 2 de agosto de 2016, recibido en esta Entidad bajo el consecutivo 19-183640 (el cual se remite como anexo a esta comunicación), según el cual los Productos de Tabaco Calentado (<b>PTC</b>) sí son considerados productos derivados del tabaco, sin embargo, pueden existir otros productos que no encajan dentro de la definición del Convenio Marco para el Control de Tabaco —Ley 1109 de 2006, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la <b>OMS</b> para el control del tabaco, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)"—<sup>1</sup>, porque no resultan asimilables a dicha materia prima.</p> <p>Así las cosas, <u>para esta Entidad el proyecto resulta de gran importancia, por lo cual se sugiere tenerse en cuenta la situación en comento, para que el alcance de la normalidad a productos que pueden considerarse derivados, sucedáneos u homólogos al tabaco no se fundamente en la naturaleza o componentes propios del mismo, sino en el acto de fumar y su carácter nocivo para la salud.</u></p> <p>Esperamos con estos comentarios contribuir al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a su disposición para resolver cualquier inquietud que se presente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>JUAN CAMILO DURÁN TÉLLEZ</b> Superintendente de Industria y Comercio (E)</p> <p><small>Elaboró: Ana García/ Oscar González Revisó: Daniela Tapia/ Hector Barragán Aprobó: Alvaro Yáñez</small></p> <p><sup>1</sup> La Ley 1109 de 2006 señala que los productos de tabaco abarca aquellos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, mascados o utilizados como rapé.</p>
<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>PAOLA ANDREA PÉREZ BANGUERA</b> Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor Superintendencia de Industria y Comercio CARRERA 13 # 27 - 00 PISOS 1 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 Y 10 Ciudad</p> <p><b>ASUNTO:</b> Respuesta Radicado 201942301074292. Solicitud de información, averiguación preliminar Tema productos IQOS y HEETS.</p> <p>Respetada doctora:</p> <p>La Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social, como dependencia encargada de las acciones de política pública para el control de tabaco, pone a su disposición toda la información que ha sido requerida por ustedes, teniendo en cuenta cada una de sus solicitudes, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Indicar en que consiste la política pública del Ministerio de Salud y Protección Social en materia de prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana respecto de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (<b>SEAN</b>), Cigarrillos Electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (<b>PTC</b>) y los demás dispositivos utilizados para su uso.</li> <li>Informar si el Ministerio de Salud y Protección Social, en el ámbito de sus competencias, se encuentra aplicando la Ley 1335 de 2009 y la resolución 3961 de 2009 frente a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (<b>SEAN</b>), Cigarrillos Electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (<b>PTC</b>) y los demás dispositivos utilizados para su uso.</li> <li>Informar si las prohibiciones contenidas en la Ley 1335 de 2009 y las disposiciones de la Resolución 3961 del 2009, son aplicables a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (<b>SEAN</b>), Cigarrillos Electrónicos, Productos de Tabaco Calentado (<b>PTC</b>) y los demás dispositivos utilizados para su uso.</li> </ol> <p>Respecto a estas tres preguntas, que están estrechamente asociadas, en primer lugar se precisa que, Colombia es Estado Parte del <i>Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud</i> (CMCT de la OMS) desde el año 2008. Dicho instrumento jurídico vinculante, revisado por la Corte Constitucional<sup>1</sup>, constituye el primer tratado de salud pública a nivel mundial, que se integra al bloque de constitucionalidad en cuanto protege un derecho humano fundamental, el cual contempla la intervención puntual sobre tres situaciones de interés en salud pública<sup>2</sup>:</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional C-665 de 2007, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. <sup>2</sup> Convenio Marco para el control del tabaco de la OMS (CMCT de la OMS); Artículo 5.2</p>	<p>Página 1 de 13</p> <p></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Prevenir y reducir el consumo de tabaco</li> <li>Prevenir y reducir la adicción a la nicotina</li> <li>Prevenir y reducir la exposición al humo de tabaco</li> </ol> <p>Este Tratado proporciona un <b>marco jurídico internacional para el control del tabaco</b>, estableciendo las medidas más costo-efectivas para proteger a la población de los efectos nocivos del consumo y la exposición al humo de tabaco. Derivado del Convenio, el paquete de medidas MPOWER señala las seis (6) intervenciones más costo-efectivas, las cuales cuentan con la mejor evidencia científica y representan las mejores prácticas de salud pública mundial, respondiendo al principio de políticas basadas en la evidencia, así:</p> <p><b>Monitor:</b> Vigilar el consumo de tabaco <b>Protect:</b> Proteger a la población del humo de tabaco <b>Offer:</b> Ofrecer ayuda para el abandono del tabaco <b>Warn:</b> Advertir de los peligros del tabaco <b>Enforce:</b> Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio <b>Raise:</b> Aumentar los impuestos al tabaco</p> <p>Como desarrollo legal de este tratado en Colombia, el Congreso de la República expidió la Ley 1335 de 2009 "Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana"<sup>3</sup>.</p> <p>La normalidad citada es resultado de la importancia que a nivel de salud pública, tienen el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco como principales factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, dentro de las cuales se encuentran el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y el EPOC (enfermedad pulmonar obstructiva crónica). Dichas enfermedades constituyen el 86% de la carga de enfermedad en el país, siendo la primera causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad. En Colombia mueren al día un aproximado de 88 personas a causa del consumo de tabaco, al año son cerca de 32000, muertes que podrían ser evitables<sup>4</sup>.</p> <p>El artículo 5 de la precitada ley establece dos competencias específicas sobre políticas públicas para esta Cartera a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La formulación, aplicación, actualización periódica y revisión de estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del tabaquismo en los menores de edad y a la población en general, fumadora o no fumadora,</li> </ol> <p><sup>3</sup> Esta norma ha sido declarada exequible en temas como la prohibición de toda clase de publicidad. Ver, al respecto, Corte Constitucional, sent. C-830 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. <sup>4</sup> <a href="https://www.ics.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_COLOMBIA.pdf">https://www.ics.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_COLOMBIA.pdf</a></p>

<p>correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementarán estrategias para propender por el abandono del consumo de tabaco.</p> <p>2. El diseño e incorporación dentro del Plan Nacional de Salud Pública, de las estrategias y acciones para identificar y promover la atención y demanda de servicios de rehabilitación, cesación y curación de la población fumadora enferma por causas asociadas al tabaquismo.</p> <p>Respecto a la primera competencia señalada, este Ministerio, a partir de la construcción conjunta del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, posicionó dentro de la agenda política la importancia de abordar las enfermedades no transmisibles, las cuales se encuentran relacionadas, como ya se mencionó, con las mayores tasas de mortalidad en el mundo y en Colombia. Por tal razón y ante este panorama, se establece dentro de la estructura del Plan, la Dimensión "Vida Saludable y Condiciones no Transmisibles". Esta dimensión plantea a su vez, dos grandes componentes para su desarrollo: I) <i>Modos, condiciones y estilos de vida saludables</i> y II) <i>Condiciones crónicas prevalentes</i>. El primer componente establece cuatro metas relacionadas con la estrategia promocional de prevención del consumo de tabaco, las cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A 2021, reducir al 10% el tabaquismo en personas de 18 a 69 años.</li> <li>2. A 2021, posponer la edad de inicio de consumo de tabaco en los adolescentes colombianos por encima de 14 años.</li> <li>3. A 2021, aumentar el 100% de impuestos indexados al Índice de Precios del Consumidor IPC y al Producto Interno Bruto PIB para los productos de tabaco y sus derivados.</li> <li>4. A 2021, lograr el cumplimiento de ambientes 100% libres de humo de tabaco y sus derivados a nivel nacional, en los lugares definidos por la Ley 1335 de 2009.</li> </ol> <p>Así mismo, el segundo componente, Condiciones Crónicas Prevalentes, también estableció una meta relacionada con la cesación del tabaquismo, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A 2021, se incrementan los servicios y/o clínicas de cesación de tabaco en el 80% de los departamentos.</li> </ol> <p>Adicional a lo anterior, otro instrumento de política pública que desde el sector salud ha establecido la importancia de la promoción prevención y atención de las enfermedades no transmisibles es el <i>Plan decenal para el control del cáncer en Colombia 2012-2021</i>, desarrollo de la política de salud en el país, que reconoce la relación causal del consumo de tabaco con el desarrollo de estas graves y costosas enfermedades.</p> <p>El Plan Decenal para el control del cáncer plantea la ejecución de la Línea estratégica 1 Control del riesgo (Prevención primaria) definida como "El control del riesgo de cáncer pretende reducir la incidencia de algunos tipos de patologías malignas, para las cuales se han identificado riesgos mediante estudios epidemiológicos y se han probado alternativas de</p>	<p><i>intervención en el terreno de la promoción de la salud y en la protección específica</i>". Dentro de esta línea se reconoce el control del riesgo de consumo y exposición a productos de tabaco y sus derivados, como un factor determinante para el desarrollo de esta grave enfermedad. De esta forma, plantea las siguientes metas y acciones para poder reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco:</p> <p><b>Metas.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr el cumplimiento de los convenios internacionales vinculantes y ratificados por el Gobierno colombiano relacionados con el control del consumo de tabaco.</li> <li>2. Disminuir la prevalencia de consumo de tabaco en jóvenes escolares de 13 - 15 años por debajo del 21,8% (línea de base 21,8%. Fuente: EMTAJ 2008).</li> <li>3. Disminuir la prevalencia de consumo de tabaco en jóvenes de 16 - 18 años por debajo del 17,36% (línea de base 17,36%. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia 2011).</li> <li>4. Posponer la edad de inicio de consumo de tabaco en los adolescentes colombianos por encima de 14 años (línea de base 11,9 años. Fuente: Estudio Nacional de consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia 2011).</li> <li>5. Disminuir la prevalencia de tabaquismo en adultos de 18 a 69 años al 10% en los próximos 10 años (línea de base 12,8%. Fuente: ENS 2007)</li> <li>6. Garantizar el cumplimiento de ambientes 100% libres de humo de tabaco y sus derivados a nivel nacional, en los lugares definidos por la Ley 1335 de 2009.</li> <li>7. Aumento del 100% en impuestos indexados al Índice de Precios al Consumidor (IPC) y al Producto Interno Bruto (PIB) para los productos de tabaco y sus derivados, antes del 2021.</li> <li>8. Aumentar a un 70% el tamaño de la advertencia sanitaria en las cajetillas de los productos de tabaco comercializados en el territorio colombiano antes del 2021, en consonancia con lo dispuesto en el Convenio Marco para el control del tabaco de la Organización Mundial de la Salud.</li> </ol> <p><b>Acciones en el nivel político y normativo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir las estrategias de seguimiento en la implementación de las Leyes 1109 de 2006 y 1335 de 2009, a nivel nacional y territorial.</li> <li>2. Garantizar la implementación y monitoreo de la estrategia MPOWER, de acuerdo al Convenio Marco para el Control de Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (OMS):             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Formalizar por las entidades competentes el trámite ante el Congreso de la República para el aumento de precios e impuestos a los productos del tabaco.</li> <li>b. Gestionar ante el Congreso de la República una reforma a la legislación existente, para el aumento del tamaño de la advertencia sanitaria en las cajetillas de los productos de tabaco comercializados en el territorio colombiano, en consonancia con lo dispuesto en el Convenio Marco para el control del tabaco de la OMS.</li> </ol> </li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>c. Tramitar con el Ministerio de Educación Nacional la inclusión en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de contenidos relacionados con el control del consumo de tabaco.</li> <li>d. Desarrollar guías de práctica clínica para la cesación tabáquica.</li> <li>e. Gestionar la inclusión de intervenciones y programas de cesación del tabaquismo en el Plan Obligatorio de Salud (POS).</li> <li>f. Tramitar dentro de los planes de intervenciones colectivas, acciones orientadas a fortalecer la participación comunitaria frente a la disminución del consumo y exposición a humo de tabaco y sus derivados.</li> <li>g. Garantizar el cumplimiento de la protección de los ambientes 100% libres de humo de tabaco y sus derivados, mediante acciones de inspección vigilancia y control, por parte de las autoridades competentes según la Ley 1335 de 2009.</li> <li>h. Participar en el desarrollo de acciones intersectoriales para la vigilancia de la prohibición total de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco y sus derivados.</li> <li>i. Garantizar la ejecución del 100% de los recursos provenientes de la cuenta de multas por sanciones al incumplimiento de la Ley 1335 de 2009, en proyectos de prevención del consumo y exposición al humo de tabaco y sus derivados.</li> <li>j. Generar los lineamientos respecto al uso de los dispositivos electrónicos de administración de nicotina en concordancia con el artículo 4 de la Ley 1335 de 2009</li> <li>k. Reglamentar los contenidos de productos de tabaco en concordancia con el artículo 22 de la Ley 1335 de 2009.</li> </ol> <p><b>Acciones en el nivel comunitario</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar intervenciones poblacionales orientadas al control del tabaquismo, incluidas en los planes de salud territorial.</li> <li>2. Desarrollar estrategias de movilización social para la veeduría ciudadana y el control. De igual forma para el cumplimiento de los ambientes 100% libres de humo en la venta al menudeo y vigilancia comunitaria del acatamiento de la prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco y sus derivados.</li> <li>3. Fortalecer las estrategias de comunicación masiva orientadas al control del consumo y exposición al humo de tabaco y sus derivados.</li> </ol> <p><b>Acciones en los servicios de salud</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar la guía de práctica clínica para la cesación tabáquica.</li> <li>2. Introducir programas de cesación de tabaco basados en evidencia científica.</li> <li>3. Entrenar al personal de salud para la implementación de la consejería breve como herramienta para la identificación de riesgos y cesación del consumo de tabaco y sus derivados.</li> <li>4. Capacitar al personal de salud en la normatividad vigente relacionada con el control del consumo de tabaco y sus derivados.</li> <li>5. Desarrollar e implementar las estrategias educativas para los profesionales de los servicios de salud, como complemento a la comunicación masiva y a las intervenciones</li> </ol>	<p>comunitarias en los temas de control del consumo y exposición al humo de tabaco y sus derivados.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Implementar clínicas de cesación con cobertura nacional.</li> </ol> <p>Un aspecto fundamental de esta política lo constituye también la atención al paciente fumador que desea abandonar la adicción. Con frecuencia, y de forma equivocada, se cree que el consumo de tabaco y sus derivados, es una opción exclusivamente personal; contradice esa percepción el hecho de que la mayoría de los consumidores de tabaco, desea abandonar su hábito cuando adquiere plena conciencia de los efectos del tabaco en la salud, aunque le resulta difícil dejarlo debido a que la nicotina, ingrediente principal de estos productos, es la sustancia que genera la adicción.</p> <p>En consecuencia, en el año 2017, el Ministerio de Salud y Protección Social desarrolló el PROGRAMA NACIONAL PARA LA CESACIÓN DEL CONSUMO DE TABACO, documento en el cual se plantean las directrices nacionales acerca de cómo ofrecer para ayudar a los consumidores de tabaco a abandonar el consumo. Las intervenciones acá propuestas son el resultado de la revisión de la evidencia científica desarrollado en el marco del convenio 519/2015 suscrito entre MSPS-OPS/OMS, lo recomendado en las directrices para la aplicación del artículo 14 del Convenio Marco de la OMS para el Control de Tabaco y la consulta realizada a la academia. De igual forma, su implementación se plantea en el marco del sistema de salud actual.</p> <p>El programa tiene como objetivo principal, ofrecer alternativas basadas en evidencias científicas para que las personas consumidoras de tabaco, sus derivados o similares, dejen este hábito y mantengan la abstinencia prolongada, esto como parte de la atención integral que deben recibir los usuarios del sistema de salud en el marco de cualquier programa de promoción de la salud, prevención o de atención de enfermedad.<sup>5</sup> Esta dependencia hace especial énfasis en esta medida de política en tanto estos nuevos productos (PTC, SEAN y SSSN) han venido siendo ofertados en el mercado como opciones "más seguras" e incluso terapéuticas frente a la atención del tabaquismo, aseveraciones que aún no cuentan con el suficiente respaldo científico<sup>6</sup>.</p> <p>Como es posible inferir del marco normativo y de políticas precitado, el principal objeto de regulación de estas acciones de política pública son los productos de tabaco, entendidos como todos aquellos <i>productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, mascarados o utilizados como rapé</i>. Esta definición se encuentra establecida en el artículo 1 del Convenio Marco<sup>7</sup> y suple cualquier vacío normativo que existiere respecto de la aplicación de medidas relacionadas</p> <p><sup>5</sup> <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/IDEV/SP/PP/ENT/programa-cesacion-tabaco.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/IDEV/SP/PP/ENT/programa-cesacion-tabaco.pdf</a></p> <p><sup>6</sup> <i>idem</i></p> <p><sup>7</sup> Convenio Marco para el control del tabaco de la Organización Mundial de la Salud 2003. PARTE I: INTRODUCCIÓN Artículo 1 Lista de expresiones utilizadas Para los efectos del presente Convenio: f) la expresión "productos de tabaco" abarca los productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, mascarados o utilizados como rapé.</p>

con dichos productos. Por tal razón la normatividad existente es **aplicable para cigarrillos, cigarros, tabaco para liar, tabaco para mascar y para los nuevos productos de tabaco calentado, entre otros derivados**, independiente de su forma de uso o encendido.

Para el caso de los Productos de Tabaco Calentado PTC, es importante señalar que este Ministerio, en comunicación de 5 de marzo de 2018 anexa, envió a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, concepto técnico sobre los productos de tabaco calentado HEETS y su dispositivo de calentamiento IQOS, en donde expresó claramente que estos dispositivos, independientemente de su forma de encendido, se encuentran acogidos en la legislación de control de tabaco<sup>8</sup>. Ahora bien, y como se verá más adelante, este Ministerio ha exigido los requisitos de etiquetado y empaquetado de productos de tabaco y sus derivados a los HEETS, es decir a las columnas de tabaco comprimido mas no a los dispositivo IQOS, dando respuesta puntual a la pregunta 2.

No obstante, ante las consecuencias en salud de estos nuevos dispositivos, el más reciente Informe Mundial de la epidemia del tabaquismo 2019 (WHO REPORT ON THE GLOBAL TOBACCO EPIDEMIC, 2019)<sup>9</sup>, incluye un capítulo sobre el tema, resaltando por ejemplo, aspectos de la naturaleza del producto, nocividad y aspectos regulatorios, como a continuación se enuncia:

*Los productos de tabaco calentado (PTC) son productos de tabaco que producen aerosoles que contienen nicotina y productos químicos tóxicos al calentar el tabaco o activar un dispositivo que contiene el tabaco. Los usuarios inhalan estos aerosoles durante un proceso de succión o fumado que involucra un dispositivo. Contienen nicotina, sustancia altamente adictiva, aditivos que no son de tabaco y a menudo tienen sabor. El tabaco puede estar en forma de cigarrillos especialmente diseñados (por ejemplo, "barras de calor", "barras de neo") o vainas o enchufes. Los PTC difieren no solo de los cigarrillos convencionales, sino también de los sistemas electrónicos de suministro de nicotina (SEAN, algunos de los cuales son llamados cigarrillos electrónicos), ya que los SEAN no contienen tabaco, sino una solución de nicotina. Sin embargo, estos límites son cada vez más difíciles de definir. Hoy en día existe una creciente presencia de productos de tabaco "híbridos" emergentes que contienen tanto solución de nicotina como tabaco. Los ejemplos de PTC incluyen IQOS de Philip Morris International (Pmi), Ploom TECH de Japan Tobacco International (JTI), Glo de British american Tobacco (BaT) y PaX de PaX Labs*

*Los PTC son productos de tabaco. Esto significa que las obligaciones de las Partes bajo el CMCT de la OMS se aplican a los PTC de la misma manera que se aplican a los cigarrillos convencionales. Las medidas MPOWER ayudan a los Estados miembros de la OMS a implementar los artículos de reducción de la*

<sup>8</sup> Documento "Concepto sobre el producto de tabaco calentado electrónicamente HEATSTICKS" Marzo de 2018. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>

demanda del CMCT de la OMS y son igualmente aplicables a los PTC como a otros productos de tabaco.

**Mensajes clave:**

- Los HTP contienen tabaco y deben regularse como los productos de tabaco.
- Los HTP producen emisiones tóxicas, muchas de las cuales son similares a los tóxicos que se encuentran en el humo del cigarrillo.
- Los usuarios de HTP están expuestos a emisiones tóxicas de los productos, y los espectadores también podrían estar expuestos a estas emisiones tóxicas de segunda mano.
- Aunque los niveles de varios tóxicos en los HTP son más bajos que los que se encuentran en los cigarrillos convencionales, los niveles de otros son más altos. Un nivel más bajo de algunos tóxicos no significa necesariamente una reducción en el riesgo para la salud.
- Los HTP contienen nicotina. La nicotina es altamente adictiva y está relacionada con daños a la salud, particularmente en niños, mujeres embarazadas y adolescentes. Los impactos a largo plazo en la salud del uso de HTP y la exposición a sus emisiones siguen siendo desconocidos. Actualmente no hay pruebas independientes suficientes sobre el riesgo relativo y absoluto. Se necesitan estudios independientes para determinar el riesgo para la salud que representan para los usuarios y espectadores.

De otra parte, preocupa también a esta dependencia el creciente consumo de otros tipos de productos no derivados del tabaco que simulan el acto de fumar y de los cuales no existe evidencia científica que garantice su inocuidad frente al consumo humano; tal es el caso de los llamados cigarrillos electrónicos y vaporizadores, pertenecientes al género "Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Sin Suministro de Nicotina SEAN y SSSN". Es de aclarar que dichos productos no son considerados productos derivados del tabaco, de acuerdo con la definición establecida en el Convenio Marco para el control del tabaco, y por tanto no es posible aplicar de manera análoga la normatividad existente sobre el tema.

Actualmente, existe evidencia científica suficiente para afirmar las siguientes características y consecuencias en la salud de dichos dispositivos<sup>10</sup>, entre ellas:

1. Todos los SEAN/SSSN generan un aerosol que suele contener aromatizantes, normalmente disueltos en propilenglicol o glicerina, mediante el calentamiento de una solución (líquido). Aunque, por lo general, se considera que pertenecen a una misma clase, estos productos constituyen un grupo diverso con diferencias potenciales apreciables en la producción de sustancias tóxicas y la administración de nicotina.
2. En el mercado coexisten varios tipos de dispositivos: los de primera generación o cigarrillos electrónicos similares a sus pares convencionales de tabaco, los sistemas de

<sup>10</sup> FCTC/COP/7/11 Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina, Informe de la OMS

tanque de segunda generación, e incluso vaporizadores personales más grandes o de tercera generación.

3. La magnitud de estos riesgos probablemente sea menor que con el humo de tabaco, aunque no existen estudios suficientes para cuantificar el riesgo relativo que plantean los SEAN/SSSN frente al de los productos combustibles. Por tanto, en este momento no se puede conceder credibilidad científica a ninguna cifra concreta sobre el uso «más seguro» de estos productos en comparación con el hábito de fumar.
4. Los efectos a corto plazo derivados de su uso (SEAN) incluyen irritación de ojos y vías respiratorias provocada por la exposición al propilenglicol presente en el aerosol. Cuando el propilenglicol se calienta y se vaporiza, forma óxido de propileno, sustancia que es clasificada por la IARC como carcinógeno 2B y el glicerol forma acroleína, la cual puede causar irritación del tracto respiratorio superior.
5. Su uso se está promocionando para ambientes interiores con la premisa que solo emite vapor de agua, sin embargo la evidencia ha demostrado que el aerosol contiene no solo sustancias tóxicas sino también material particulado, que podría poner en riesgo la salud de las personas no usuarias expuestas a estos ambientes.

Así mismo, el Informe del Cirujano General de los Estados Unidos del año 2016<sup>11</sup> concluye que:

1. Los cigarrillos electrónicos exponen a los usuarios a varios productos químicos, incluyendo nicotina, compuestos de carbono y volátiles compuestos orgánicos, conocidos por tener efectos adversos efectos en la salud.
2. El aerosol de los cigarrillos electrónicos no es inofensivo "vapor de agua".
3. La ingestión de líquidos de cigarrillos electrónicos que contienen nicotina puede causar toxicidad aguda y posiblemente la muerte si se consume el contenido de los cartuchos de recarga o botellas que contienen la nicotina.

Sin embargo, dado la sabida nocividad de estos productos y ante la posibilidad que los vacíos regulatorios existentes para esta clase de dispositivos debiliten la efectividad de las políticas para el control del tabaco en el país, la Organización Mundial de la Salud<sup>12</sup> se ha pronunciado al respecto y ha considerado que los países deben tomar cuatro medidas sanitarias que contrarrestan los efectos nocivos de esta clase de productos y que permiten proteger a la población ante las consecuencias de su uso:

1. Debe prevenirse la iniciación a los SEAN/SSSN de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables.
2. Se deben minimizar en la medida de lo posible los potenciales riesgos para la salud para los usuarios de SEAN/SSSN y proteger a los no usuarios contra la exposición a sus emisiones. Como parte de esto, es preciso exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos de estos productos y aplicar las mismas disposiciones que

<sup>11</sup> U.S. Department of Health and Human Services. E-Cigarette Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General—Executive Summary. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2016.  
<sup>12</sup> FCTC/COP/7/11 Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina, Informe de la OMS.

tiene los productos de tabaco y sus derivados respecto el uso de los SEAN/SSSN en espacios cerrados.

3. Evitar que se hagan reclamos sanitarios no comprobados sobre los SEAN/SSSN, tales como los relacionados con prohibir las declaraciones implícitas o explícitas sobre la inocuidad de los SEAN/SSSN o su carácter no adictivo.
4. Proteger las actividades de control del tabaco contra cualesquiera intereses comerciales y otros intereses creados relacionados con los SEAN/SSSN, por ejemplo intereses de la industria tabacalera.

Ahora bien, frente a medidas específicas que se deberían considerar en la legislación interna, la OMS recomienda tener en cuenta<sup>13</sup>:

**1. Frente a la promoción y publicidad:**

*Toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN deberá estar reglamentada por un organismo gubernamental competente. Si ello no fuera posible, sería preferible una prohibición total de cualquier tipo de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN, a la aplicación de códigos voluntarios sobre la comercialización de SEAN, en vista de las abrumadoras pruebas que demuestran que códigos similares para los productos de tabaco y el alcohol no han servido para proteger a los jóvenes contra esa publicidad.*

**2. Frente a la protección de las políticas de salud pública frente a los intereses de la industria tabacalera:**

*Se debería exigir transparencia a las empresas tabacaleras y de SEAN que, bien sea directamente o por conducto de terceros, se posicionan a favor o en contra de la legislación y los reglamentos. Independientemente del papel de la industria tabacalera en la producción, distribución y venta de SEAN, esa industria, sus aliados y representantes nunca se podrán considerar como legítimos asociados o partes interesadas en la salud pública mientras continúen obteniendo beneficios del tabaco y sus productos o representen los intereses de la industria tabacalera.*

**3. Frente al etiquetado y empaquetado:**

*Las advertencias sanitarias relativas a los SEAN deberán ser proporcionadas con los riesgos sanitarios demostrados. A ese respecto, se podrían considerar las siguientes advertencias de riesgos: posible adicción a la nicotina; posible efecto irritante de vías respiratorias, ojos, nariz y garganta; posibles efectos adversos durante el embarazo (debido a la exposición a la nicotina).*

**4. Frente a los sistemas de vigilancia:**

<sup>13</sup> Informe Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco Séptima reunión Delhi (India), 7-12 de noviembre de 2016 Punto 5.5.2 del orden del día provisional, Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina.

Se recomienda a los gobiernos la utilización o el refuerzo de los sistemas existentes para la vigilancia y el seguimiento del tabaco, con el fin de evaluar la evolución del uso de SEAN y el consumo de nicotina por sexo y edad.

**5. Frente a los ambientes 100% libres de humo:**

Habida cuenta de que la expectativa razonable de las personas no es correr un riesgo menor con respecto a la exposición al humo de tabaco ajeno, sino no correr ningún riesgo de aumento de ningún tipo de productos en el aire que respiran, se debería exigir legalmente a los usuarios de SEAN que no utilicen esos dispositivos en interiores, especialmente en los que está prohibido fumar, hasta tanto se demuestre que el vapor exhalado no es nocivo para las personas del entorno y existan pruebas científicas razonables de que no se menoscaba la aplicación de las políticas orientadas a preservar los entornos sin humo.

**Conclusiones:**

- Existen en el mercado colombiano un número grande y diverso de nuevos productos de tabaco y de otros que simulan la acción de fumar.
- La regulación existente abarca todos los productos derivados del tabaco incluyendo los productos de tabaco calentado como un producto complejo.
- Los productos denominados "Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina SEAN y sin suministro de Nicotina SSSN" no están incluidos en la legislación para el control del tabaco existente en el país; sin embargo, como productos de consumo humano les es aplicable el conjunto de normas relacionadas con calidad e información que le aplican de manera general a todo bien de consumo.

4. Indicar si la COMPAÑÍA COLOMBIANA DE TABACO S.A.S.- COLTABACO SAS o la compañía PHILIP MORRIS COLOMBIA S.A., han solicitado ante ustedes autorización para el etiquetado del producto IQOS de que trata el artículo 6° de la Resolución 3961 de 2009, es decir, si han presentado las pruebas de color y una simulación del producto terminado, respetando todas sus características de diseño color, proporciones y otros, por cada advertencia y cada presentación del empaque ante la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud y Protección Social.

La empresa COLTABACO SAS ha venido presentando ante este Ministerio las simulaciones correspondientes a los productos IQOS – HEETS, desde la vigencia 2018-2019. La descripción de las solicitudes se expone en la siguiente tabla:

Vigencia	Radical de Solicitud	Productos	Radical de Respuesta
2018-2019	201842300003832 de enero 2 de 2018	HEETS TURQUOISE LABEL X 20 und HEETS BLUE LABEL X 20 und HEETS AMBER LABEL X 20 und	201821200241911 de febrero 28 de 2018

2018-2019	201842300470392 de abril 4 de 2018	HEETS TURQUOISE LABEL X 200 und	N/A
		HEETS BLUE LABEL X 200 und	
		HEETS AMBER LABEL X 200 und	
2019-2020	201942300101922 de nero 25 de 2019	HEETS TURQUOISE LABEL X 20 und	201921200206051 de febrero 20 de 2018
		HEETS BLUE LABEL X 20 und	
		HEETS AMBER LABEL X 20 und	
		HEETS TURQUOISE LABEL X 200 und	
		HEETS BLUE LABEL X 200 und	
		HEETS AMBER LABEL X 200 und	
		HEETS AMBER 20S	
		HEETS AMBER CARTÓN	
		HEETS YELLOW 20S	
		HEETS YELLOW CARTÓN	
		HEETS BRONZE 20S	
		HEETS BRONZE CARTÓN	
		HEETS SIENNA 20S	
HEETS SIENNA CARTÓN			
2019-2020	201942300937302 de junio 14 de 2019	HEETS TURQUOISE 20S	201921200912151 de febrero 20 de 2018
		HEETS TURQUOISE CARTÓN	
		HEETS BLUE 20S	
2019-2020	201942300937302 de junio 14 de 2019	HEETS BLUE CARTÓN	201921200912151 de febrero 20 de 2018
		HEETS PURPLE 20S	
2019-2020	201942300937302 de junio 14 de 2019	HEETS PURPLE CARTÓN	201921200912151 de febrero 20 de 2018
		HEETS GREEN ZING 20S	
2019-2020	201942300937302 de junio 14 de 2019	HEETS GREEN ZING CARTÓN	201921200912151 de febrero 20 de 2018
		HEETS GREEN ZING CARTÓN	

Se anexan los radicados, con las muestras correspondientes y cabe resaltar que todas las simulaciones presentadas fueron aprobadas.

En cuanto a la normatividad pertinente, estos productos se rigen por lo previsto en la Ley 1335 de 2019 y las Resoluciones 3961 de 2009 y 1309 de 2012. Desde su inclusión al mercado durante la vigencia 2018-2019, se determinó adoptar advertencias sanitarias diferenciales a las presentes en los otros productos de tabaco. Para estos productos se exponen las advertencias que debían adoptar en cada vigencia.

Vigencia 2018-2019



Vigencia 2019-2020



En estos términos, damos respuesta a los requerimientos formulados y estamos atentos a cualquier aclaración o inquietud adicional sobre el particular.

Cordialmente,

**IVÁN DARIO GONZÁLEZ ORTIZ**  
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios

Anexo: 1 CD

Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2018.

Doctor  
**SANTIAGO ROJAS ARROYO**  
Director  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN  
Carrera 8 N° 6C - 38 Edificio San  
Bogotá, D.C

Respetado doctor Rojas:

Me dirijo a usted con el fin de manifestarle nuestra preocupación frente a la Resolución 2463 del 4 de abril de 2016, emitida por la Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera de la DIAN. La resolución en mención afirma que el producto de tabaco calentado electrónicamente, conocido comercialmente como "Heatsticks", no puede ser considerado como un cigarrillo o cigarro para efectos del pago de arancel y el IVA en la importación y por tanto, derivan la exclusión de dicho producto de la obligación tributaria, señalada en el Capítulo IX de la Ley 223 de 1995.

Al respecto, este Ministerio considera que el producto de tabaco calentado electrónicamente (Heatsticks) es un producto terminado apto para consumo humano que se obtiene a partir del procesamiento de la hoja de tabaco o de materias primas derivadas de la misma (Decreto 2903 de 2006) y, por tanto, a la luz de la normatividad actual y de las características del producto, se enmarca dentro del concepto de cigarrillo o cigarro por lo que debe estar sujeto al impuesto al consumo de cigarrillos, de acuerdo con lo señalado en la Ley 223 de 1995. Esta consideración se encuentra en línea con el concepto emitido por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Concepto del 23 de febrero de 2018, Radicado: 2-2018-005560). Se adjunta a la presente carta un concepto técnico elaborado por este Ministerio, en que se detallan las consideraciones frente a este producto.

<p>Como es de su conocimiento, desde 2008 Colombia es Estado Parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (Ley 1109 de 2006), el cual es jurídicamente vinculante dentro del Sistema de las Naciones Unidas. En línea con lo señalado por dicho Convenio, el impuesto al tabaco – sea cual sea su presentación – es una de las herramientas más costo efectivas para prevenir y reducir el tabaquismo en la población. Cabe mencionar que las políticas de control de tabaco que rigen actualmente en el país no están dirigidas a la sustitución de productos sino a la prevención y reducción del consumo de tabaco.</p> <p>Agradecemos su atención a la presente comunicación y amablemente solicitamos tener en consideración las preocupaciones aquí expuestas. El equipo técnico del Ministerio de Salud y Protección Social estará atento en caso de considerar necesaria una reunión de carácter técnico para revisar con mayor detalle las implicaciones de estos nuevos productos de tabaco que se están comercializando actualmente en el país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEJANDRO GAVIRIA URIBE</b> Ministro de Salud y Protección Social</p> <p>Copia: Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CONCEPTO SOBRE EL PRODUCTO DE TABACO CALENTADO ELECTRÓNICAMENTE (HEATSTICKS)</b></p> <p><b>Antecedentes:</b></p> <p>Colombia es Estado Parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (en adelante CMCT de la OMS), a partir del año 2008. Lo anterior, es resultado del proceso de adopción interna de este tratado internacional a través de la expedición de la Ley 1109 de 2006, el control constitucional previo realizado en Sentencia C-665 de 2007 y la promulgación respectiva por medio del Decreto 2871 de 2008.</p> <p>La incorporación de este tratado en el Ordenamiento jurídico colombiano ha generado - en todos los estamentos del Estado - la necesidad de realizar un proceso de armonización entre las normas de carácter interno, principalmente relacionadas con las medidas de protección del derecho a la salud de la población. Lo anterior, teniendo de presente las consecuencias adversas del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, así como las obligaciones internacionales establecidas en el primer tratado de salud pública jurídicamente vinculante dentro del Sistema de las Naciones Unidas a saber: <b>El CMCT de la OMS</b>.</p> <p>A partir de lo anterior, el Estado colombiano en su conjunto, ha venido trabajando en el posicionamiento intersectorial de una serie de acciones de política pública sobre el control del tabaco, amparada en el cumplimiento efectivo de las disposiciones propuestas en el Convenio. Ejemplo de ello lo constituyen la serie de medidas legislativas, judiciales y administrativas que se han implementado en el país, y el consecuente posicionamiento del tema en la agenda pública especialmente en el sector salud<sup>1</sup>.</p> <p><b>Naturaleza de los productos HEETS &amp; IQOS:</b></p> <p>Las regulaciones actuales sobre el control del tabaco en Colombia contemplan la intervención puntual sobre tres situaciones de interés en salud pública identificadas y armonizadas según lo establecido en el Artículo 5.2 del CMCT de la OMS; a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Prevenir y reducir el consumo de tabaco</i></li> <li>2. <i>Prevenir y reducir la adicción a la nicotina</i></li> <li>3. <i>Prevenir y reducir la exposición al humo de tabaco</i></li> </ol> <p><small><sup>1</sup> Borrador Documento Guía sobre el control de tabaco Ministerio de Salud y Protección Social- Subdirección de Enfermedades No Transmisibles. Introducción, 2015.</small></p>
<p>Las mencionadas regulaciones consideran que el principal objeto de análisis son los productos de tabaco, entendidos como todos aquellos <i>productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, mascados o utilizados como rapé</i>. Esta definición se encuentra establecida en el artículo 1 del Convenio Marco y suple cualquier vacío normativo que existiere respecto de la aplicación de medidas relacionadas con dichos productos, incluyendo los temas de etiquetado y empaquetado de productos de tabaco y sus derivados, la prohibición total de toda forma de publicidad, promoción de dichos productos y las regulaciones tributarias.</p> <p>En este punto valga mencionar que el CMCT de la OMS, como todo tratado internacional ratificado o adoptado por Colombia, ha surtido el trámite de control constitucional, el cual, en sentencia C-665 de 2007 ha considerado que este instrumento <i>"constituye un importante instrumento internacional para evitar y contrarrestar las nefastas consecuencias del consumo del tabaco, en especial para la salud y el medio ambiente. En este sentido se encuentra en consonancia con los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución, disposiciones que orientan la política exterior del Estado Colombiano"</i>. Esto es relevante en la discusión pues al tratarse de un tratado que ya ha sido incorporado el ordenamiento interno, se constituye como elemento facilitador en la interpretación y adecuación normativa, en este caso, las normas internas que incluyen regulaciones al tabaco y el ingreso de nuevos productos que deben ser analizados.</p> <p>En la actualidad se vienen comercializando en el mercado colombiano, identificado como piloto en la Región de las Américas, los productos IQOS y HEETS, este último reconocido por la propia industria de tabaco que lo importa en el País (Coltabaco S.A), como un producto de tabaco. En este sentido y tal y como ha sido presentado dicho producto ante los consumidores, aun tratándose de una nueva tecnología que ha venido ingresando al mercado nacional, es objeto de toda la regulación para el control del tabaco existente en el país.</p> <p>Bajo los preceptos anteriores, esta entidad comparte la postura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>2</sup> al referirse al concepto de tabaco elaborado, considerado en la jurisprudencia constitucional, y llama la atención en los siguientes argumentos, los cuales permiten fortalecer la armonización entre la jurisprudencia interna y los contenidos del tratado internacional sobre el control del tabaco ya citado:</p> <p><i>Conforme con el apartado jurisprudencial transcrito, para la Corte el término "tabaco elaborado" no puede ser considerado como un producto más gravado con el impuesto, puesto que ese concepto a lo que hace referencia es al "proceso al que se somete la hoja de tabaco, para transformarla en</i></p> <p><small><sup>2</sup> Concepto del 23 de febrero de 2018. Radicado: 2-2018-005560.</small></p>	<p><i>cigarros, cigarrillos, picadura, o todas aquellas presentaciones que se tienen de esta materia prima", lo cual permite válidamente coleccionar que es un concepto genérico que en sí mismo involucra los diferentes productos terminados que de él se derivan.</i></p> <p><i>La precisión efectuada por la Corte Constitucional respecto del alcance del concepto "tabaco elaborado" lejos de perder vigencia con la modificación del Decreto 650 de 1996, por parte del Decreto 2903 de 2006, se ve reforzada, pues el artículo 1º de ese Decreto señala expresamente que se entiende por tal "aquel producto terminado apto para consumo humano que se obtiene a partir del procesamiento de la hoja de tabaco o de materias primas derivadas de la misma", es decir que el producto terminado obtenido, llámese cigarrillo, cigarro, cigarrito, picadura, rapé, chimú, etc., es en sí mismo tabaco elaborado.</i></p> <p>En este orden, es posible afirmar que el actual concepto de productos de tabaco podría tratarse como una cláusula amplia que permite la inclusión de las diferentes presentaciones de productos de tabaco, en el entendido que la lista de conceptos establecidos en el tratado son requeridos para el entendimiento del Convenio, en palabras de la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-665 de 2007. Sobre el particular resulta de recibo recordar que todo ejercicio de interpretación normativa que se haga debe resultar en el respeto y garantía de los principios constitucionales<sup>3</sup>.</p> <p>Lo que sí resulta preocupante en términos de salud pública es la denominación de estos nuevos productos como productos de bajo riesgo, poniendo en riesgo la actual implementación de las acciones de política de control de tabaco y relativizando ciertas medidas entre ellas los impuestos y los programas de cesación.</p> <p>Frente al tema de ayudar al fumador a dejar de consumir productos de tabaco y sus derivados, Colombia cuenta con el Programa Nacional de Cesación de Tabaco y Atención al Tabaquismo, el cual incorpora las medidas más costo-efectivas para apoyar a las personas que decidan abandonar el tabaquismo. El desarrollo de acciones gubernamentales en este aspecto, además de darle cumplimiento en lo establecido en la norma, se explican en la medida en que "la dependencia que provoca el consumo de tabaco, requiere la aplicación de intervenciones que lleven a promover el abandono del consumo y tratar la dependencia a esta sustancia"<sup>4</sup>.</p> <p><small><sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. <b>Sentencia C-054/16</b>. Las normas jurídicas, así comprendidas, deben actuar coordinada y unívocamente, a fin de mantener la vigencia de los principios constitucionales. De lo que se trata, en últimas, es que la interpretación de las normas responda a una suerte de coherencia interna del orden jurídico en su conjunto, vinculado a la realización de los principios centrales del Estado Social y Democrático de Derecho.</small></p> <p><small><sup>4</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, 2017. Programa Nacional para la Cesación de Tabaco y la atención del tabaquismo. Disponible en:</small></p>

En el caso específico de los productos en mención que suministran nicotina, vale la pena recordar que esta sustancia "afecta el sistema nervioso, el corazón, disminuye el apetito, incrementa el estado de ánimo, aumenta la frecuencia cardíaca, aumenta la presión arterial, náuseas y diarrea. Dado que es una sustancia adictiva ocasiona síntomas y signos de abstinencia. El riesgo de adicción a la nicotina depende de la dosis de nicotina entregada y del método como se administra. Múltiples investigaciones han determinado que es posible abandonar el consumo de cigarrillo, especialmente cuando se ofrecen alternativas de acompañamiento basadas en modelos de cambio conductual en la modalidad de intervención breve) o la obtención de resultados exitosos en la cesación del consumo de tabaco en casos de dependencia si se combina la intervención conductual con medicamentos"<sup>5</sup>.

En este sentido, ni el producto puede ofrecerse como una intervención para tratar y atender el tabaquismo, ni puede afirmarse que tiene menos afectaciones en salud, en tanto la nicotina en sí misma es una sustancia tóxica. Es más, "abandonar el tabaco reduce los riesgos de salud y produce beneficios inmediatos y a largo plazo"<sup>6</sup>, por lo que las regulaciones deberán procurar proteger y favorecer aquellas intervenciones que prevengan el consumo de productos nocivos para la salud, y procuren ayudar a dejar su consumo de manera segura y con acervo de evidencia científica suficiente.

<sup>5</sup> <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/programa-cesacion-tabaco.pdf>  
<sup>6</sup> Ibid.  
<sup>6</sup> Ibid.

	<b>TESTIGO DOCUMENTAL</b>	Folio: <u>11</u>
--	---------------------------	------------------

Código: 3000	
- Dependencia Jerárquica: Delegatura para la Protección del Consumidor	
Dependencia Productora: Dir. Inv. Protección Consumidor	Código: 3100
Tipo de Radicación: Entrada: <input checked="" type="checkbox"/> Salida: <input type="checkbox"/> Traslado: <input type="checkbox"/> Convenio: <input type="checkbox"/>	
Radicator:	
<b>DESCRIPCIÓN DE LA PRUEBA</b>	
Nombre de la Serie / Subserie:	Código:
Expediente:	Solicitante / Quejoso / Demandante / otros.
<u>19-383640-0</u>	
Prueba excluida:	<u>cd</u>
Nº. de Pruebas excluidas:	<u>1</u>
Fecha de emisión de la Prueba:	
<b>UBICACIÓN DE LA PRUEBA EN LA SECCIÓN DE MATERIAL GRÁFICO</b>	
Nº. de bloque:	Otras especificaciones:
Nº. de rodante:	
Nº. de estante:	
Nº. de archivador:	
Nº. de entrepaño:	
Nº. de gaveta:	
Nº. de caja:	
<b>IMPORTANTE:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>El material gráfico o especial que se encuentra dentro o anexo a las unidades documentales o expedientes, debe extraerse y llevarse a aquella sección del archivo que se haya dispuesto para conservar documentos en distintos formatos.</li> <li>Enténdase por material gráfico todos aquellos dibujos, croquis, mapas, planos, fotografías, ilustraciones, pictografías, códices, prensa, objetos tridimensionales, entre otros.</li> </ul>	
Observaciones:	Unidad de Conservación
<u>Se anexa cd en buen estado, con 2 carpetas de archivo</u>	<input type="checkbox"/> Bolsa <input type="checkbox"/> Caja <input type="checkbox"/> Libro <input type="checkbox"/> Sobre <input type="checkbox"/> Tomo <input type="checkbox"/> Otro
	Soporte Documental
	<input checked="" type="checkbox"/> CD <input type="checkbox"/> Diapositiva <input type="checkbox"/> DVD <input type="checkbox"/> Folleto <input type="checkbox"/> Periódico <input type="checkbox"/> Plano <input type="checkbox"/> Publicación Periódica <input type="checkbox"/> USB <input type="checkbox"/> Otro

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los DIECINUEVE (19) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**REFRENDADO POR:** JUAN CAMILO DURAN TELLEZ – SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 01/2022 SENADO  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 1 DE LA LEY 1335 DE 2009 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTIDOS (22)  
**RECIBIDO EL DÍA:** JUEVES 18 DE AGOSTO DE 2022  
**HORA:** 04:59 P.M.

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

El Secretario,

**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 SECRETARIO  
 COMISIÓN SÉPTIMA

## CONTENIDO

Gaceta número 1004 - Miércoles, 31 de agosto de 2022 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, y texto propuesto del Proyecto de acto legislativo número 02 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia de 1991; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2022 Senado, por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política; y con el Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia. - Primera Vuelta.....	1
<b>OFICIOS DE ADHESIÓN</b>	
Oficio de adhesión al Proyecto de ley número 127 de 2022 Senado, por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, organizaciones afro, y comunidades indígenas del territorio respectivo. ....	7
Proyecto de ley ordinaria número 128 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones sobre el palangre y el arrastre como técnicas de la pesca industrial, se incentiva la pesca artesanal y se dictan otras disposiciones.....	7
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de ley 390 de 2022 Senado, 244 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones. ....	8
Concepto jurídico de la Cámara Colombiana de la Infraestructura al Proyecto de ley número 250 de 2021 Cámara - 382 de 2022 Senado, por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones.....	9
Concepto jurídico de la Superindustria y Comercio al Proyecto de ley número 001 de 2022 Senado por medio del cual se modifica la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones.....	15