



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1126

Bogotá, D. C., jueves, 30 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTA NÚMERO 014 DE 2017

(noviembre 8)

Legislatura 2017-2018

Hora: 11:36 a. m.

Presidente: Honorable Representante *Ángel María Gaitán Pulido*

Vicepresidente: Honorable Representante *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán.*

Secretario: *David de Jesús Bettín Gómez.*

En Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete (2017), siendo las once y treinta y seis de la mañana (11:36 a. m.), se reunieron los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para llevar a cabo la sesión ordinaria, presidida por el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

Presidente (e), honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

Muy buenos días, siendo las 11:36 de hoy 8 de noviembre de 2017, damos inicio a la Comisión Quinta de Cámara de Representantes.

Señor Secretario, por favor leer el Orden del Día.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Sí señor Presidente, muy buenos días, siendo las 11:36 de la mañana, el Orden del Día propuesto para el día de hoy miércoles 8 de noviembre es el siguiente:

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y discusión del Orden del Día

III

Negocios sustanciados por la Presidencia

IV

Anuncio de proyectos de ley

V

Lo que propongan los honorables Representantes

| | |
|---------------------------------------|----------|
| Asprilla Reyes Inti Raúl | Presente |
| Cure Corcione Karen Violette | |
| Del Río Cabarcas Alonso José | Presente |
| Echeverry Alvarán Nicolás Albeiro | Presente |
| Fernández Núñez Ciro | Presente |
| Gaitán Pulido Ángel María | Presente |
| Gallardo Archbold Julio Eugenio | Presente |
| García Rodríguez Alexander | Presente |
| Grisales Londoño Luciano | Presente |
| Lozano de la Ossa Franklin del Cristo | Presente |
| Molano Piñeros Rubén Darío | Presente |
| Molina Triana Alfredo Guillermo | Presente |
| Oros Ortiz Nery | Presente |
| Perdomo Andrade Flora | Presente |
| Pizo Mazabuel Crisanto | Presente |
| Rodríguez Merchán Marco Sergio | Presente |
| Sierra Ramos Fernando | Presente |
| Tous de la Ossa Eduardo José | Presente |
| Yepes Alzate Arturo | Presente |

Con excusa dejó de asistir la honorable Representante:

Cure Corcione Karen Violette.

Señor Presidente, esta Secretaría le certifica que existe quórum decisorio; puede someter a aprobación y discusión el Orden del Día propuesto.

Presidente (e), honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

En consideración el Orden del Día propuesto, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿lo aprueban?

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Ha sido aprobado, señor Presidente.

Presidente (e), honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

Siguiente punto.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Señor Presidente, en Negocios Sustanciados por la Presidencia, hay una invitación sobre el gremio de hoy Angas, que hay una invitación de Campetrol del 22 al 24, le será enviada a sus correos, señor Presidente.

Señor Presidente en el punto de anuncios de acuerdo con la instrucción impartida, a través del señor Ministro y de las señoras Asesoras, por el doctor Manuel Guillermo Mora, Presidente de la Comisión Quinta del Senado de la República, donde dice que se citará a Comisiones Conjuntas el próximo miércoles 15, señor Presidente, de noviembre, de acuerdo a su autorización, se anuncia para ese día, para las sesiones conjuntas el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, 018 de 2017 Cámara, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras, productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente, la Ponencia la cual fue radicada en las horas de la mañana en este despacho está suscrita por los doctores Alfredo Guillermo Molina, el doctor Inti Asprilla, la doctora Karen Cure, el doctor Nicolás Echeverry y el doctor Guillermo García Realpe y la Senadora Maritza Martínez Aristizábal.

Señor Presidente, ha sido anunciado el proyecto para las Sesiones Conjuntas del próximo miércoles 15.

Presidente (e), honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

Continuemos con el Orden del Día por favor.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Señor Presidente, se ha agotado, no existen proposiciones, se ha agotado el Orden del Día propuesto para hoy.

Presidente (e), honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán:

Cumplido el objetivo de la convocatoria con el fin de anunciar proyectos para la Sesión Conjunta entre la Comisión Quinta de Senado

y Comisión Quinta de Cámara, y de acuerdo con el cumplimiento del anuncio, se levanta la Comisión y se convoca para el próximo miércoles 15 de noviembre, a la hora que el Presidente de la Comisión Quinta, doctor Mora, lo determine para debatir este proyecto de ley.

Se levanta la Comisión.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Por Secretaría se les distribuirá el Orden del Día de las Comisiones Conjuntas para el próximo miércoles.

Se levanta la Sesión 11:40 a. m.

Las excusas son remitidas a la Comisión de Acreditación Documental de la honorable Cámara de Representantes, de acuerdo con la Resolución número 0665 del 23 de marzo de 2011.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., noviembre 9 de 2017

Doctor
DAVID BETTIN GÓMEZ
Secretario general
Comisión Quinta Constitucional
H. Cámara de Representantes
Ciudad.

Respetuoso saludo,

De manera comedida y por instrucción de la Honorable Representante a la Cámara KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE, me permito adjuntar la incapacidad por 8 de noviembre del año en curso, para se le excuse por no asistir a la sesión de comisión de la fecha citada anteriormente.

Atentamente,

Adela Morales Agudelo
ADELA MORALES AGUDELO
Asesora

Anexo lo citado.

CERTIFICADO DE INCAPACIDAD

Fecha de Exp: 2017 11 7
Año Mes Día

Dr. CURE Comisión Karen
Sr. APELLIDO Sr. APELLIDO NOMBRES

IDENTIFICACIÓN 33308281

DIAGNOSTICO: Otitis aguda

CONTINGENCIA EG M. AT EP PRV

FECHA DE INICIO: Año 2017 Mes 11 Día 7
Día (en letras) 2 (en números)

PRORROGA Si... DIAS DE INCAPACIDAD

T. Mora *Adela Morales Agudelo*
FIRMA Y REGISTRO MEDICO

ANGEL MARÍA GAITÁN PULIDO Presidente
NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN Vicepresidente
DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ Secretario

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley
797 de 2003.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley
número 079 de 2017 Cámara, por la cual se
adiciona un artículo nuevo a la Ley 797 de 2003.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“garantizar la concreción de los derechos fundamentales a la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna para el (la) cónyuge y el compañero (a) que habiéndose dedicado por completo a las labores del hogar y a la crianza y educación de los hijos y habiendo mantenido su vínculo jurídico con su pareja haya sido intempestivamente abandonado por esta después de una convivencia no inferior a 5 años”*.

En este sentido, el artículo 2° establece que los cónyuges o compañeros que hubieren sido abandonados y no hayan culminado su vínculo jurídico con su pareja tendrán derecho a percibir el 20% de la pensión de vejez o de la asignación de retiro que haya sido reconocida a favor del cónyuge o compañero permanente que haya terminado unilateralmente la convivencia con su pareja sin causa legal y haya transcurrido un tiempo no inferior a 5 años, sin perjuicio de la carga alimentaria que pueda ser reconocida en los términos previstos por el artículo 411 del Código Civil.

Respecto a lo anterior, a consideración de esta Cartera el precitado artículo presenta las siguientes omisiones legislativas: (i) el proyecto no hace referencia a qué sucede con el porcentaje designado por la iniciativa una vez el cónyuge o compañero permanente abandonado fallezca; no es claro si se acrecentará o disminuirá la porción que eventualmente corresponda a los otros posibles beneficiarios, lo que a su vez podría generar una variación en la tasa de reemplazo;

(ii) la disposición en comentario no contempla el supuesto donde el cónyuge o compañero permanente abandonado fuese el único sustituto del causante, en este sentido, no se especifica si dado el caso deberá recibir el 20% o el 100% de la mesada; y (iii) tal y como está redactado el artículo se pueden presentar dos interpretaciones sobre el alcance de la medida, por un lado, que de la mesada del pensionado se extrae un 20% que se otorga al cónyuge abandonado, siempre que cumpla la totalidad de las condiciones descritas, y por el otro, que al cónyuge abandonado se le otorga el 20% del valor de la mesada de forma adicional, mientras que la mesada del pensionado permanece intacta.

En relación con las interpretaciones, la primera según la cual se trata de un porcentaje que aplica sobre un monto de pensión previamente reconocido sin que implique incremento, este Ministerio encontró que este supuesto no generaría gastos adicionales distintos a los que actualmente ya reconoce el Sistema de Pensiones, por lo que el proyecto objeto de análisis no generaría un impacto fiscal adicional directo.

No obstante lo anterior, se advierte que a partir de la información sustraída de Fopep, se ha logrado determinar que alrededor del 1.1% de las pensiones que actualmente se reconocen podrían verse ampliadas en el tiempo. En particular, existe el riesgo jurídico de que las pensiones de sobrevivencia se extiendan por un horizonte temporal adicional en el caso de que los sustitutos actuales sean menores de 25 años. Actualmente, la pensión para los sustitutos definitivos de una pensión dura un tiempo estimado de 5 años, bajo el supuesto de que existieran hijos que se encuentren entre los 20 y 23 años de edad.

En caso de implementar la iniciativa bajo esta interpretación, habría un sobrecosto en la medida en que deberá pagarse el 20% de la pensión al cónyuge o compañera permanente, extendiendo el periodo del pago de la pensión. Adicionalmente, el costo del proyecto sería mayor, si por efecto de la interpretación de la ley el valor de la mesada pensional de sobrevivientes no fuese reconocida por valor del 20% sino del 100% del inicialmente reconocido.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta la información obtenida de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (DANE) y el sobrecosto señalado para el sistema pensional por cuenta del eventual riesgo jurídico, el impacto derivado de esta iniciativa alcanzaría alrededor de **\$26.016** millones anuales a precios de 2017. Asimismo, considerando una tasa creciente de formalización de 1% cada 2 años, el costo al año 2022 sería de **\$31.415** millones a precios corrientes. Finalmente, el Valor Presente Neto (VPN) total (en precios 2017) llegaría a ser del orden de **\$1.3 billones**.

Por su parte, frente a la segunda interpretación debe tenerse en cuenta que el promedio de la mesada pensional equivale a **2.8 salarios mínimos** (elevado por Fomag y Fopep respecto a Colpensiones) y que el 20% equivaldría a una mesada de **0,44 salarios mínimos**, consistente en un beneficio de **\$324,596** mensuales a precios de 2017, es decir **\$4,22** millones anuales, considerando 13 mesadas. De esta manera, el VPN a 25 años sería de alrededor de **\$109,7** millones por cada persona que acceda al beneficio.

La anterior información tuvo en consideración las estadísticas del DANE provenientes de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y el Censo poblacional en las dimensiones de población y demografía y en el ámbito del mercado laboral, de las que esta Cartera pudo concluir que el **14.25%** de los individuos encuestados reportan ser parte de la población económicamente inactiva y dedicarse por completo a las labores del hogar. A su vez, un **63,18%** de este grupo ha tenido al menos un hijo y un **4%** se encuentra separado de su pareja, aunque con vínculos jurídicos vigentes.

Con los datos obtenidos podría asumirse que en el **10%** de los casos hubo un abandono intempestivo, por lo que el grupo de potenciales beneficiarios estaría compuesto por un **0.036%** de la población del país. Teniendo en cuenta finalmente que para estar cobijado por la prerrogativa ofrecida por esta iniciativa es necesario ser cónyuge de un afiliado cotizante que accede a pensión, es posible estimar que el grupo potencial de beneficiarios estaría conformado por cerca de **2.925** personas.

De esta manera, el extracosto que se deriva del proyecto de ley para el sistema pensional alcanzaría un valor aproximado de alrededor de **\$950** millones mensuales y **\$12.343** millones anuales a precios de 2017. Asimismo, considerando una tasa creciente de formalización de 1% cada 2 años, el costo al año 2022 sería de **\$14.880** millones a precios corrientes. Finalmente, el VPN a 25 años (en precios 2017) llegaría a ser del orden de **\$341.669** millones.

En consecuencia, esta Cartera considera que el artículo 2° del proyecto tiene serios vacíos de contenido que podrían generar diversas interpretaciones, que a su vez generarían un costo desfavorable en términos de sostenibilidad. Además, contraría lo establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2005¹, según el cual todos los nuevos beneficios pensionales deben encontrarse financiados atendiendo el principio de sostenibilidad financiera. Igualmente, la iniciativa omite lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003², por cuanto carece de respaldo financiero en la medida en que no indica cuál es la fuente de

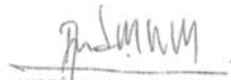
¹ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. El artículo 7° establece.

ingreso adicional para atender los gastos que se generarán con su entrada en vigencia.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DAVID PEREZ
CORREO ELECTRONICO
UJ-255417

Con Copia a

H R Santiago Valencia González- Autor

H R Wilson Córdoba Mesa- Autor y Ponente

H R Caro Alejandro Ramírez Cortés- Autor

H R Esperanza María Pinzon de Jiménez- Autora

H R Oscar Darío Pérez Prieto- Autor

H R Margarita María Restrepo Arango- Ponente

H R Álvaro López G. - Ponente

Dr. Víctor Raúl Yepes- Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se establece la prima de PAZ para los integrantes de las Fuerzas Militares de Policía que no estén en zonas donde se desarrollen operaciones militares y policiales correspondiente al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 8-68

Ciudad

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 091 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece la prima de PAZ para los Integrantes de las Fuerzas Militares de Policía que no estén en zonas donde se desarrollen operaciones militares y policiales correspondiente al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1º, el objeto de la iniciativa es:

“Artículo 1º. Objeto Los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que se encuentran en zonas donde se estén desarrollando operaciones militares y policiales para restablecer el orden público reciben mensualmente una prima de orden público correspondiente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico, sin embargo, los demás integrantes de las fuerzas militares y de Policía que no estén dentro de estas zonas no tienen derecho a esta prima.

Es por ello que esta iniciativa busca que los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que no se encuentren dentro de las zonas donde se estén desarrollando operaciones militares y policiales tendrán derecho a una prima mensual denominada “PRIMA DE PAZ” que en este caso corresponderá al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen”.

Al respecto, es preciso mencionar que en virtud de los Decretos números 1211¹, 1212² y 1213 de 1990³ les fue conferida a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional –inclusive al Nivel Ejecutivo y el personal de Agentes de esta última institución– una “Prima de Orden Público” equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico, en particular, a quienes presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares o policiales para restablecer el orden público. Ambas primas se traducen en apropiaciones del orden de \$860 mil millones para la vigencia fiscal 2017.

Ahora bien, con el fin de establecer el impacto fiscal del proyecto, a continuación se relaciona de manera desagregada la población referente a la fuerza pública y los costos anuales que representa el reconocimiento de la “Prima de Paz”, así:

Fuerzas Militares

| Población adicional beneficiaria de la Prima de Paz en las Fuerzas Militares y costo anual | | |
|---|-------------------|---|
| Fuerza | Población* | Costo anual** (miles de millones de pesos) |
| Armada | 5,84.1 | 11.45 |
| Oficiales | 1.503 | 6.74 |
| Suboficiales | 4.338 | 4.71 |
| Fuerza Aérea | 3.883 | 19.44 |
| Oficiales | 1.685 | 7.36 |
| Suboficiales | 2.198 | 12.08 |
| Ejército | 102.233 | 52.28 |

¹ Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

² Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional.

³ Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional.

| Población adicional beneficiaria de la Prima de Paz en las Fuerzas Militares y costo anual | | |
|---|-------------------|---|
| Fuerza | Población* | Costo anual** (miles de millones de pesos) |
| Oficiales | 7.977 | 14.07 |
| Suboficiales | 25.787 | 19.19 |
| Soldados | 68.469 | 19.02 |
| Profesionales | | |
| Total | 111.957 | 83.17 |

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional

* La población corresponde al personal uniformado que no recibe actualmente la Prima de Orden Público

** El costo anual corresponde a la población multiplicada por el 15% de la asignación básica mensual y esto a su vez por 12 meses.

Policía Nacional

| Población adicional beneficiaria de la Prima de Paz en la Policía Nacional y costo anual | | |
|---|-------------------|---|
| Grado | Población* | Costo anual** (miles de millones de pesos) |
| Oficiales | 4.014 | 16.15 |
| Suboficiales | 105 | 0.34 |
| Nivel Ejecutivo | 57.929 | 175.85 |
| Agentes | 133 | 0.26 |
| Total | 62.182 | 192.6 |

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

* La población corresponde al personal uniformado que no recibe actualmente la Prima de Orden Público.

** El costo anual corresponde a la población multiplicada por el 15% de la asignación básica mensual y esto a su vez por 12 meses.

Total

| | Población | Costo anual (miles de millones de pesos) |
|-------|------------------|---|
| Total | 174.138.1 | 275.77 |

De acuerdo con lo anterior, los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que no se encuentren dentro de las zonas donde se estén desarrollando operaciones militares y policiales se les concedería un 15% del sueldo básico que devenguen, esto implicaría erogaciones adicionales por parte de la Nación de **\$276 mil millones** anuales que no están contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector Defensa.

Ahora bien, es importante resaltar que los cambios recientes en las condiciones externas han impactado negativamente las rentas de la Nación, lo cual conduce a un nuevo escenario fiscal donde se hace necesario un eficiente uso de los recursos públicos dada la restricción fiscal actual en concordancia con los principios de austeridad, complementariedad y transparencia fiscal.

Además, la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica hacen parte fundamental de la

estrategia de desarrollo social del país y constituyen un bien público que debe preservarse por parte de todos los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público y órganos autónomos e independientes, no solo del Ejecutivo.

Adicionalmente, es preciso decir que el proyecto de ley omite detallar los costos fiscales y las fuentes de ingresos adicionales con las cuales se pretende financiar el mismo, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, así:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el de dicho costo. (...)”.

De esta manera, es claro que al proponerse un nuevo gasto es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación, de lo contrario se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 154 de la Carta Magna *“(...) solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los (...) literales (...) e, del numeral 19 del artículo 150 (...)”*, esto es, lo concerniente a la fijación del *“(...) régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. (...)”*.

Lo anterior significa que, de manera exclusiva, le corresponde al Gobierno Nacional presentar las iniciativas que refieran a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos y los miembros del Congreso de la República, de suerte que la ausencia de aval por parte del Ejecutivo representado en esta Cartera durante el trámite legislativo deviene en inconstitucional. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

*“(...) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)”*⁵.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad

legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,

Pav Viceministra General
JCPA/APPC/GAC
DGPPN

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 059 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se establece como política pública el programa Colombia Mayor, que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 059 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece como política pública el programa Colombia Mayor, que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para primer debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto *“...establecer como política pública el programa Colombia Mayor...”*. En desarrollo de ello, el artículo 15 de la iniciativa establece que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar los recursos para la financiación de esta política y orientar recursos para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas. Asimismo, el artículo 16 señala que *“... el Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral del adulto mayor...”*.

Al respecto, en relación con lo establecido en los artículos 15 y 16 se debe precisar que destinar montos específicos generaría una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Sentencia C-821 de 2011.

en lo sucesivo, lo cual impide la adaptación del programa a las realidades del país. Se debe destacar que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades ni la relocalización de recursos.

Se debe precisar que en el caso de los recursos financieros que provengan de la Nación, estos deben sujetarse al procedimiento de preparación del Presupuesto General de la Nación, mecanismo a través del cual se programan los recursos disponibles de cada sección del presupuesto para atender sus necesidades y que se encuentra regulado en las normas orgánicas del presupuesto. Por lo tanto, estipular un deber abierto e indeterminado de asignación de recursos contradice lo dispuesto en las leyes orgánicas del presupuesto, lo que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional resultaría inconstitucional y no se ajustaría al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ni al Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP).

En este sentido, se precisa que lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la iniciativa es contrario a las normas orgánicas sobre preparación del Presupuesto General de la Nación, las cuales señalan, entre otras, que cada uno de los componentes del Sistema Presupuestal tiene su responsable, su propio cronograma y sus instrucciones y supuestos para la formulación, presentación y aprobación del presupuesto. De tal manera, que no es posible realizar una preparación aislada de un componente del presupuesto, pues este debe ser el resultado de un conjunto de actividades que se enmarque en las normas que regulan la materia¹. De igual manera, es necesario recordar que para incluir un gasto en el presupuesto debe existir una fuente legal que lo autorice, de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto².

Adicionalmente, se aclara que el Marco Fiscal de Gasto no se *negocia*, su elaboración y finalidad está reglada principalmente en las Leyes 819 de 2003³ y 1473 de 2011⁴ y los decretos 111 de 1996⁵ y 4730 de 2005⁶. Además, el MFMP deberá

ser presentado por parte de esta Cartera ante el Congreso de la República cada año⁷, con el fin de proporcionar el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Igualmente, es necesario que sean consecuentes el MFMP y el proyecto de PGN, para lo cual se requiere que se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual, la cual se materializa en el MGMP y que se traduce en restricciones presupuestales indicativas para cada uno de los sectores del PGN. De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que este sea el nexo entre el MFMP y el proyecto de PGN.

Ahora bien, para que un determinado proyecto o programa haga parte del PGN debe haber sido evaluado y registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, el cual está integrado en el Plan Anual de Inversiones, lo que a su turno debe ser consistente con el MFMP y MGMP. Finalmente, debe ser presentado al Conpes para su aprobación.

Así las cosas, corresponderá al Ministerio de Trabajo presentar los proyectos relacionados con el Programa de Protección al Adulto Mayor Colombia Mayor en los instrumentos fiscales anteriormente nombrados, teniendo en cuenta los límites fiscales y de gasto fijados en el MFMP y MGMP.

Por todo lo anterior, se evidencia que el proceso de elaboración del MFMP y el PGN está enmarcado en un marco constitucional, normativo y jurisprudencial especial y, en este sentido, se sugiere eliminar lo dispuesto en los artículos 15 y 16 del proyecto de ley, so pena de incurrir en un vicio de constitucionalidad.

Así, con respecto a lo establecido en el artículo 15 relacionado con la competencia de este Ministerio para garantizar los recursos financieros, se debe tener en cuenta que para lograr un balance entre la cobertura y el Marco Fiscal se requiere que las metas propuestas en materia de cobertura se sujeten a lo previsto en el MFMP, lo cual debe quedar expreso en el artículo.

¹ Ver artículo 2.8.1.3.1 del Decreto número 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

² Decreto número 11 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1939, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁶ Ver artículos 5°, 11 y 12 del Decreto número 4730 de

2005 “por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”, artículos 4° y 8° de la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, artículo 68 del Decreto número 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto y artículo 8° de la Ley 1473 de 2011, “por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Ley 819 de 2003 artículo 1° Marco Fiscal de Mediano Plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

De otro lado, se debe tener en cuenta que la Ley 797 de 2003⁸ señala cuáles son las fuentes de financiación del Fondo de Solidaridad Pensional, en particular frente a la subcuenta de subsistencia que financia el Programa Colombia Mayor establece que son: (i) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, que se encuentra a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya ingreso base de cotización (IBC) sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); (ii) la cotización adicional al Fondo de Solidaridad Pensional realizada por los afiliados con IBC mayor a 16 SMLMV; (iii) la contribución de los pensionados con mesadas superiores a 10 SMLMV y (iv) los aportes del Presupuesto Nacional.

Ahora bien, aunque la referida norma no contempla fuentes diferentes a las mencionadas anteriormente, el proyecto de ley en el artículo 16 señala que "...se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la Nación y el territorio...". Lo que podría dar lugar a interpretar que el costo anual del Programa Colombia Mayor recaerá enteramente sobre el Presupuesto General de la Nación, sin incorporar las fuentes actuales, caso en el cual el impacto fiscal anual sería del orden de **\$1.33 billones** con la cobertura actual y de **\$2,1 billones** anuales a precios de 2017 si se alcanzara una meta de cobertura de 2.400.000 beneficiarios del programa. Por lo tanto, a juicio de esta Cartera, esta disposición contraría las fuentes de financiación establecidas en el artículo 8° de la Ley 797 de 2003, lo que implica una modificación de las mismas.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en el caso de que esta sea la intención del proyecto de ley, se verían afectadas las otras fuentes de financiación del Fondo de Solidaridad Pensional que incluyen el otro 50% de los aportes de 1% de cotización que realizan todos los afiliados cuyo IBC sea mayor a 4 SMLMV. Tal situación iría en contra del principio de solidaridad propio del sistema de seguridad social, de acuerdo con el cual todos los ciudadanos contribuyen en la medida de sus posibilidades, en una práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Finalmente, en relación con la Comisión Intersectorial del Adulto Mayor, que se pretende crear en el artículo 6° de la iniciativa, se destaca que de conformidad con lo establecido en el numeral 27 del artículo 2° del Decreto número 4108 de 2011⁹ se creó la Comisión Intersectorial

de Pensiones y Beneficios Económicos, que tiene a su cargo la coordinación, orientación y ejecución de la política pública pensional y de beneficios económicos, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2.1 del Decreto 1833 de 2016¹⁰. Por ese motivo, puede abordar lo relacionado con las políticas, planes y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral del adulto mayor, conjuntamente con los demás programas o reconocimientos económicos que conforman el Régimen de Prima Media y los Servicios Sociales Complementarios del Sistema General de Pensiones; por lo tanto, esta Cartera estima innecesaria la creación de una nueva comisión.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Cordialmente,


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DIGRESORP
 LDPR/CD APPC
 U- 268417

C.C. H.R. Guillermina Bravo Montano - Ponente
 H.R. Rafael Eduardo Páez Salazar - Ponente
 H.R. Angélica María Robledo Gómez - Ponente
 H.R. Edgar Alfonso Gómez Román - Ponente
 H.R. Esperanza Prizón de Jiménez - Ponente
 H.R. Mauricio Salazar Peñe - Ponente
 H.R. Elbert Díaz Lozano - Autor

Dr. Víctor Raúl Yepes - Secretaría General Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2017 CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO

por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de Ponencia para Tercer Debate al Proyecto de

⁸ Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

⁹ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

¹⁰ Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

ley número 302 de 2017 Cámara, 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto que “...el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley, o que llegaren a crearse, deben estar por encima del indicador de la línea de pobreza...”. Para el efecto, el artículo 2° establece que la aplicación de esta norma será progresiva y gradual durante las siguientes cuatro vigencias fiscales.

Al respecto, se debe precisar que el Gobierno nacional ha diseñado diversos mecanismos de protección ante la contingencia de la vejez para personas que no alcanzan a reunir los requisitos para una pensión, dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes: (i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) los cuales pertenecen al Servicio Social Complementario definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005¹, la Ley 1328 de 2009², los lineamientos del Conpes Social 156 de 2012³ y el Decreto número 604 de 2013⁴; (ii) Pensión Familiar establecida por la Ley 1580 del 2012⁵; (iii) Fondo de Garantía de Pensión Mínima de conformidad con lo consagrado en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993⁶; (iv) Fondo de Solidaridad Pensional creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 cuya reglamentación se encuentra en el Decreto número 3771 de 2007⁷ modificado por el Decreto número 455 del 2014⁸, el cual se compone de dos subcuentas que se manejan de manera separada y que representan dos modalidades de protección diferentes, a saber: (a) Subcuenta de

Solidaridad: Destinada al subsidio del aporte al sistema de seguridad social y (b) Subcuenta de Subsistencia. Destinada a la protección del adulto mayor en condiciones de indigencia o pobreza extrema (Programa Colombia Mayor).

Según lo manifestado en la exposición de motivos, la iniciativa busca, entre otras cosas. “... Nivelar o actualizar en dinero a los beneficiarios del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (hoy Colombia Mayor) y demás apoyos asistenciales, derivados o equivalentes guarden el parámetro objetivo del indicador, línea o umbral de pobreza...”⁹.

Al respecto, se debe tener en cuenta que mediante el Programa Colombia Mayor se protege a las personas adultas mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante dos tipos de subsidio, (i) subsidio económico directo que se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios y, (ii) subsidio económico indirecto que se otorga en Servicios Sociales Básicos¹⁰, el cual se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor.

Los requisitos para acceder a estos subsidios son: (i) ser colombiano, (ii) tener como mínimo tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, (iii) haber residido en el territorio nacional los últimos (10) años, (iv) estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Adicionalmente, el Programa está focalizado en personas que (a) vivan solas y su ingreso mensual no supere la mitad del salario mínimo legal mensual vigente, (b) vivan en la calle y de la caridad pública; (c) vivan con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente, (d) residan en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o (e) asistan como usuario a un Centro Diurno.

Ahora bien, con el fin de estimar el costo de la iniciativa, es necesario tener presente que para el año 2016 la línea de pobreza, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), estaba en **\$241.673** por persona y la línea de pobreza extrema en **\$114.692**. De otra parte, el promedio mensual actual de auxilio entregado en el programa de protección al adulto mayor es de **\$75.000**, por lo que la aplicación del artículo 1° del presente proyecto de ley implicaría ampliar el subsidio existente de Colombia Mayor de **\$75.000** a **\$241.673**, esto es para aquellas personas que ya pertenecen a este programa, sin tener en cuenta el incremento que representaría el otorgamiento del subsidio completo a las nuevas personas que cumplan con las características

¹ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

² Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

³ Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

⁴ Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

⁵ Por la cual se crea la pensión familiar.

⁶ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

⁸ Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007.

⁹ *Gaceta del Congreso* número 608 de 2016.

¹⁰ Los servicios Sociales Básicos comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos.

socioeconómicas como, por ejemplo, no tener pensión y no pertenecer a Colombia Mayor.

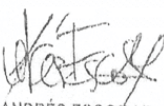
Al respecto, el costo fiscal que la Iniciativa hubiera tenido para el año 2016 sería de **\$3.1** billones adicionales para la ampliación del subsidio ya existente; sumado a esto, un posible otorgamiento de este subsidio a otros 100.000 adultos mayores, que cumplan con los requisitos establecidos, ascendería a **\$289.000** millones, para un total de **\$3.39 billones** adicionales, lo cual sobrepasa ampliamente las estimaciones de mediano plazo respectivas y podría repercutir en contra de la financiación de otras iniciativas de carácter social.

Lo dispuesto en el artículo 2° de la iniciativa amplía el plazo para su entrada en vigencia, de suerte que no se haría a partir de la siguiente vigencia fiscal de su aprobación, sino de forma progresiva y gradual durante las siguientes cuatro vigencias fiscales; sin embargo, la gradualidad de su entrada en vigencia no cambiaría el alto costo de su implementación que incrementa en más de tres veces el presupuesto actual del programa, cuya ejecución presupuestal de gastos proyectada para 2017 es de **\$1.2** billones de pesos.

Finalmente, la iniciativa no indica la fuente de recursos o sustituta que financiará el gasto adicional que se genera por cuenta de la propuesta, lo que contraviene el deber de previsión de financiación de todo proyecto que presente el Legislador, según el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹¹.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPPM/GERESS
 LOPR/CAJ
 UJ-2162#7

C.C.: H.R. Wilson Córdoba Mora – Coordinador Ponente
 H.R. Edgar Alonso Gómez Román – Ponente
 H.R. Ana Cristina Paz Cardona – Ponente
 H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié – Autor
 H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella – Autor
 H.S. Ernesto Macías Tovar – Autor
 H.S. Carlos Felipe Mejía Mejía – Autor

Dr. Víctor Raúl Yepes – Secretario Comisión Séptima de Cámara de Representantes.

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
 PÚBLICO A LA PONENCIA PARA
 TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 322 DE 2017 CÁMARA, 57 DE
 2016 SENADO**

por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez - Ley Isaac.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la Ponencia para Tercer Debate al Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez - Ley Isaac.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto 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 “*Incluir dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un menor de 12 años que padezca una enfermedad grave, terminal o haya sufrido grave accidente, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodio, en las situaciones referidas*”.

El parágrafo 1° del artículo 3° de la iniciativa establece el término mínimo de la licencia de conformidad con la causa de la incapacidad, de la siguiente manera:

| CAUSA | TÉRMINO DE LA LICENCIA |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Por enfermedad grave | Hasta 8 días en el año calendario. |
| Accidente grave | |
| Por enfermedad en fase terminal | Hasta 20 días en el año calendario. |

No obstante, el mismo parágrafo permite que el empleador y el trabajador acuerden un término superior, siempre y cuando sea conforme a la incapacidad médica del menor.

Por su parte, el parágrafo 2° del mismo artículo establece que “*...las definiciones y diagnósticos médicos como enfermedad en fase terminal, enfermedad grave, y accidente grave, quedarán*

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado...". Sobre este punto, con el fin de conocer la incidencia de las enfermedades en los niños que pertenecen a la primera infancia, se consultó al Ministerio de Salud y Protección Social para realizar una aproximación a los costos, en la que se utilizó la información relacionada con la duración de la totalidad de hospitalizaciones y la totalidad de consultas por urgencias, tiempo que se contaría como días de incapacidad.

A continuación, se presenta dicha información proyectada al año 2017, con base en los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS) de años anteriores:

Tabla 1. Total niños de 0 a 5 años atendidos y reportados en Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) por tipo de atención.

| Tipo de consultas | Número personas atendidas | Número de atenciones | Concentración (consultas * niño/a atendido) |
|--------------------|---------------------------|----------------------|---|
| Urgencias | 310.814 | 615.627 | 2 |
| Hospitalizaciones* | 33.349 | 49.432 | 1 |
| Total general** | 2.538.404 | 19.037.955 | 7 |

Fuente. Ministerio de Salud y Protección Social y proyecciones MHCP. (Año 2017 proyectado).

* La duración total en días de las hospitalizaciones de niños y niñas de 0 a 5 años en el año 2010, reportados mediante los RIPS fue de 106.706 días y proyectado con base en el crecimiento de afiliados.

** Incluye todos los tipos de consultas.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que el pago de incapacidad solo aplica para los afiliados al régimen contributivo o regímenes de excepción o especiales, a continuación, se presenta la información del total de niños y niñas de 0 a 5 años atendidos y el total de consultas por urgencias discriminados por régimen de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Tabla 2. Total niños de 0 a 5 años atendidos por urgencias y reportados en RIPS por régimen de afiliación.

| Régimen de afiliación | Total número personas atendidas* | Total número de atenciones* |
|--|----------------------------------|-----------------------------|
| Sin dato | 199 | 303 |
| Contributivo | 196.692 | 402.984 |
| Subsidiado | 87.592 | 168.538 |
| Vinculado | 16.868 | 25.759 |
| Particular | 1.038 | 3.255 |
| Otro (excepción, especial o propagada) | 3.176 | 4.870 |
| Desplazado subsidiado | 122 | 214 |
| Desplazado no asegurado o vinculado | 710 | 1.186 |
| 0 | 306.396 | 607.109 |

* Proyectado con base en crecimiento de afiliaciones.

Fuente- Ministerio de Salud y Protección Social y proyecciones DGPPN. Año 2017 (Proyectado).

De acuerdo con la Tabla 2. Se tendría que para el año 2017 un total de **196.692** niños serían atendidos por urgencias en el régimen contributivo y **3.176** niños atendidos en regímenes de excepción o especiales, lo cual representaría un total de **199.868** niños para cuyos padres podrían aplicar los permisos por enfermedad grave, en fase terminal o accidente grave.

De conformidad con el artículo 2° de la iniciativa el costo proveniente de la licencia será asumido por el empleador. No obstante, es necesario realizar un análisis sobre el impacto que tiene el proyecto de ley, especialmente sus efectos para el sector público, y si tendría algún costo sobre las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Para tener un panorama de los días de atención a los niños de la primera infancia se presenta en la siguiente tabla la información de la estructura del mercado laboral colombiano y se calcula la proporción del número de empleados públicos del total nacional. Para calcular el total de días de atención a la primera infancia de los hijos de los trabajadores del sector público, se utiliza la proporción de participación de los trabajadores públicos respecto del total y se multiplica por los 20 días que la iniciativa permite en caso de enfermedad en fase terminal. Sin embargo, es de anotar que el costo de reemplazar los empleados, en los casos que se requiera, no es cuantificable y similarmente tampoco lo es el costo de oportunidad derivado de la caída de la productividad relacionada con la ausencia del empleado de sus labores.

Así mismo, se calculó el costo del total de días de permiso estimados con la metodología descrita para los empleados públicos, pero el valor hallado hace parte del costo normal del pago a los empleados por el desarrollo de sus funciones, es decir, se continuaría pagando los mismos salarios sin que estén realizando sus labores correspondientes, lo cual en principio no implicaría costo fiscal adicional para el Estado como empleador. Pero en caso de que los empleados deban ser reemplazados temporalmente, sí se estaría generando un impacto presupuestal:

| Variable | Valores |
|--|----------|
| Total de niños atendidos en urgencias (Reg. Contributivo y Especiales) (1) | 199.888 |
| Proporción Empleados Públicos del total (promedio nacional, porcentaje) (2) | 3,8% |
| Total de niños atendidos (Reg. Contributivo y Especiales), sector público (3)= (1) x (2) | 7.547 |
| Días de permiso remunerado para empleados públicos (4) | 20 |
| Total días de permiso. Enfermedades o accidentes graves (Sect. Público) (5) = (3) x (4) | 150.946 |
| IBC promedio diario (6) | \$45.315 |

| Variable | Valores |
|---|-----------------|
| Costo estimado total días de permiso (7)=(6)x(5) | \$6.840.130.871 |

Fuente: DNP. Ministerio de Salud y Protección Social, incluye solo el dato de niños atendidos por urgencias y reportados por el RIPS.

Cálculos MHCP.

*IBC promedio calculado sobre el promedio de EPS superavitarias y deficitarias. Fuente: cifras financieras del sector salud.

Comportamientos variables del proceso de compensación: 2002-2013.

De acuerdo con las variables relacionadas en la tabla resumen, es posible estimar un número total de 150.946 días de permiso remunerado para los trabajadores del sector público¹, lo cual afectaría la productividad laboral.

De otra parte, actualmente la legislación colombiana permite permisos remunerados para los empleados públicos, de acuerdo con lo establecido con el Decreto número 1950 de 1973², que dispone en su artículo 74:

“El empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días, cuando medie justa causa. Corresponde al Jefe del organismo respectivo, o a quien se haya delegado facultad, el autorizar o negar los permisos”.

Este permiso reconoce a los trabajadores contar con un espacio de tiempo apropiado para afrontar situaciones personales que no sean de extrema gravedad. En este sentido, se considera que otorgar un permiso adicional para afrontar eventos de enfermedades comunes en los hijos de la primera infancia de los empleados públicos y privados es excesivo y afecta directamente la productividad laboral.

De otro lado, se debe destacar que el Código Sustantivo del Trabajo (CST) no establece la figura de incapacidad por enfermedad, no obstante, dicha circunstancia se puede asociar con la figura de “grave calamidad doméstica”³, respecto de la cual el empleador tiene la obligación de conceder la licencia necesaria, de acuerdo con las condiciones que queden definidas en el reglamento interno

¹ Este es un número considerable de días de permiso, anotando que se han tenido en cuenta para este cálculo solamente los permisos remunerados en el evento de una enfermedad grave, accidente grave o enfermedad terminal, sin tener en cuenta los permisos por enfermedad común. De esta manera, es necesario diferenciar también entre los permisos remunerados por accidente o enfermedad grave y los permisos de enfermedad común.

² Por el cual se reglamentan los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil.


³ Artículo 57. *Obligaciones especiales del empleador. Son obligaciones especiales del empleador:*
(...) 6. *Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada...*

de trabajo⁴, sin poder exigir la compensación del tiempo ni efectuar descuentos del salario del trabajador.

Por lo anterior, esta Cartera considera que la presente iniciativa genera impactos no cuantificables en la productividad de los empleados públicos y genera permisos remunerados adicionales a la legislación laboral vigente. Se anota que la aprobación de los permisos laborales remunerados por enfermedades comunes afectaría de forma directa, tanto en el sector público como en el sector privado, la productividad laboral y generaría efectos en el crecimiento económico y en el bienestar general.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS
FISCALES Y DE POLÍTICA
FISCAL
UJ-214017

C.C. H.R. Guillermina Bravo Montaño - Ponente
H.R. Oscar de Jesús Hurtado Pérez - Ponente
H.S. Germán Bernardo Carlosama López - Ponente
H.S. Luis Fernando Duque García - Autor

Dr. Víctor Raúl Yepes - Secretario Comisión Séptima de Cámara de Representantes.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA TERCER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
307 DE 2017 CÁMARA, 05 DE 2016 SENADO**

por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe

⁴ Artículo 108. *Contenido.* El reglamento debe contener disposiciones normativas de los siguientes puntos:
(...) 6. Días de descanso legalmente obligatorio: horas o días de descanso convencional o adicional; vacaciones remuneradas; permisos, especialmente lo relativo a desempeño de comisiones sindicales, asistencia al entierro de compañeros de trabajo y grave calamidad doméstica.

de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

La propuesta de iniciativa parlamentaria tiene por objeto “...garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996...”.

Para el efecto, el proyecto establece la obligatoriedad de afiliación de los conductores en calidad de cotizantes al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), bien sea que se trate de trabajadores dependientes o independientes, de conformidad con la modalidad contractual pactada con el propietario del vehículo o la empresa, según el caso, además del acceso para esta población al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP) del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).

Frente a la afiliación obligatoria, esta Cartera ha venido manifestando su preocupación frente a la duplicidad normativa que conlleva esta iniciativa, toda vez que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ya se encuentran disposiciones referentes al deber de los conductores de vehículos de servicio público de afiliarse al SGSS. Tal es el caso, del artículo 34 de la Ley 336 de 1996¹, el cual establece que “...Las empresas de transporte público estén obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes...”.

La enunciada norma fue reglamentada mediante el Decreto número 1047 de 2014², el cual establece la obligatoriedad de afiliación al SGSS para los conductores de servicio público de transporte

terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, que puede realizarse bien sea como independiente o dependiente, afiliación que debe encontrarse activa como requisito habilitante para que el conductor pueda operar. Asimismo, este decreto contempla que la empresa que permita la operación de un conductor que no se encuentre afiliado al SGSS, incurrirá en una infracción a las normas de transporte y dará lugar a la imposición de multas, conforme lo establece el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Según la normativa en comento, la afiliación y pago de la cotización por concepto de pensión se rige, como se había indicado en una oportunidad anterior, por las normas generales del SGSS, motivo por el que solo están eximidos de esta cotización (i) las mujeres mayores de 50 años o los hombres mayores de 55 años que nunca hayan estado afiliados al SGSS³, (ii) los pensionados por vejez, (iii) los cotizantes que han recibido indemnización sustitutiva o devolución de aportes y (iv) los cotizantes que tengan cumplidos los requisitos para acceder a pensión.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución número 2634 del 27 de junio de 2014⁴, con el fin de crear en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) los subtipos de cotizante “11 Conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi Decreto número 1047 de 2014 y 12 Conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi Decreto número 1047 de 2014. No obligado a cotizar pensión”.

Según los registros de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) con corte de 31 de mayo de 2017, se encuentra que los taxistas en calidad de cotizantes independientes que han decidido realizar aportes son alrededor de 18 mil y que cotizan sobre un Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio de 1 salario mínimo mensual vigente. Al respecto, es importante tener en cuenta que permitir la operación de un conductor que no se encuentre afiliado al SGSS constituye una infracción a las normas de tránsito, lo que implica sanciones económicas para la empresa y puede causar la suspensión de la habilitación y permiso de operación⁵.

³ Artículo 2º Decreto número 758 de 1990, por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1º de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

⁴ Por la cual se modifican los artículos 3º, 4º, 7º, 8º, 10, 11 y 17 de la Resolución número 1747 de 2008, se derogan los artículos 1º y 2º de la Resolución número 3336 de 2013, el inciso 2 del artículo 10 de la Resolución número 5510 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Decreto 1047 de 2014, por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

¹ “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”.

² Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

Frente a lo expuesto, resulta pertinente resaltar la importancia que nuestro esquema de fuentes normativa sea coherente y armónico con el fin de brindar la suficiente seguridad jurídica predicada con relación a las decisiones que llegue a adoptar el legislador, por lo que a juicio de esta Cartera resulta innecesaria la propuesta concerniente a la obligatoriedad de la afiliación de los conductores de transporte de servicio público al SGSS.

En relación con el acceso al PSAP, este Ministerio reitera que la inclusión de la población taxista a este tipo de subsidio impone una carga financiera a la Nación, teniendo varias implicaciones de carácter constitucional. En primer lugar, vulnera la sostenibilidad financiera del sistema pensional, el cual, en términos de la Carta Política, debe ser garantizado por el Estado, al señalar en el inciso 7 del artículo 48 “...El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional (...) Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”. De igual modo, deja de lado el principio de solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al no encontrarse focalizado a un grupo poblacional de escasos recursos, dado que la iniciativa permite la sustracción de recursos que no han sido presupuestados en la Subcuenta de Solidaridad, al contemplar un grupo poblacional que no estaba calculado inicialmente y que no se encuentra dentro de la demografía que carezca de recursos para realizar las correspondientes cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que el Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a la ampliación de la cobertura mediante el otorgamiento de dos tipos de subsidios: (i) subsidio al aporte en pensiones con cargo a la subcuenta de solidaridad y destinado a las personas que dadas sus condiciones económicas no tienen acceso al sistema de seguridad social y (ii) subsidios económicos con cargo a la subcuenta de subsistencia para brindar protección a las personas en estado de indigencia o pobreza extrema.

Por lo tanto, este tipo de subsidios constituyen una forma de redistribución de ingresos en desarrollo de los principios de universalidad y solidaridad que rigen el derecho a la seguridad social contemplado en el artículo 48 de la Constitución de 1991, y se dirigen únicamente en beneficio de los menos favorecidos, permitiendo la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y muerte de quienes no tienen recursos para acceder a una pensión en el marco del Sistema General de Seguridad Social.

Igualmente, estos subsidios tienen como principios rectores la temporalidad y parcialidad “...teniendo en cuenta además la capacidad económica de los beneficiarios la disponibilidad

de recursos del fondo...⁶”. La competencia para determinar anualmente el plan de extensión de cobertura corresponde al Consejo Nacional de Política Social (Conpes), atendiendo a criterios de “...equilibrio regional y los grupos de trabajadores beneficiarios de este subsidio, así como las condiciones de cuantía, forma de pago y pérdida del derecho al subsidio...”. Finalmente, en el caso de los afiliados cuya edad sea superior a 65 años y no logren reunir los requisitos para acceder a una pensión, la administradora de pensiones deberá devolver el monto de los aportes subsidiados⁷.

Así las cosas, el grupo poblacional de los taxistas no hace parte de los beneficiarios de este tipo de subsidios dado que cuenta con los recursos para cotizar de forma integral al Sistema General de Pensiones o para acceder al mecanismo de cotización por días.

Ahora bien, se debe recalcar que el Gobierno nacional ha diseñado diversos mecanismos de protección ante la contingencia de la vejez para personas que no alcanzan a reunir los requisitos para una pensión, dentro de los cuales se pueden destacar: (i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) los cuales pertenecen al Servicio Social Complementario⁸: dirigidos a trabajadores que devenguen mensualmente menos de un salario mínimo o que no cumplan los requisitos para una pensión del Sistema General de Pensiones, a partir de una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva, que pertenezcan a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén; (ii) Pensión Familiar⁹: aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o Régimen de Ahorro Individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993¹⁰; (iii) Fondo de Garantía de Pensión Mínima¹¹: subsidio que otorga el Estado a las personas afiliadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y que cumpliendo con el requisito de edad, no alcanzaron a acumular un capital necesario para acceder a una pensión superior al 110% de 1 smlv, y que cuentan con más de 1.150 semanas cotizadas y/o laboradas en toda su vida laboral, con el fin de que estas

⁶ Artículo 28 Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁷ Ley 100 de 1993, artículo 29.

⁸ Definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, la Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones, los lineamientos del Conpes Social 156 de 2012 y el Decreto...

⁹ ...

¹⁰ ...

¹¹ Artículo 65 de la Ley 100.

personas puedan acceder a una pensión en cuantía de un salario mínimo.

Los mecanismos señalados anteriormente tienen como objeto la protección de las personas que no alcanzan a reunir los requisitos para acceder a la pensión vejez, por lo tanto, la población objetivo de la presente iniciativa cuenta con una variedad de alternativas de amparo a las cuales se podrán acoger, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en cada una de ellas.

Adicionalmente, con respecto a lo establecido en el párrafo 2° del artículo 2° del proyecto de ley referente a que la cotización al SGSS de los trabajadores por días o semanas pueda realizarse con base en la cotización mínima contemplada en el artículo 6° del Decreto número 2616 de 2013, esta Cartera considera que dicho párrafo puede prestarse a interpretaciones que impliquen que se dirige no solo a la población objeto del proyecto de ley, esto es a los conductores de las diferentes modalidades de transporte terrestre, sino que podría llegar a abarcar a la totalidad de la población independiente cotizante, por cuanto en él se estipula de manera general que la cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por días o semanas *podrá hacerse sobre la base de cotización mínima semanal no inferior a un cuarto de salario mínimo mensual legal vigente*, sin que establezca que este párrafo aplica solamente para la población definida en el proyecto de ley.

De otra parte, el referido párrafo abre la posibilidad a la cotización semanal al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), sin que el texto limite o mencione los periodos de cobertura en el Régimen Contributivo. Lo anterior generaría un desbalance entre la duración del periodo de cotización y el de cobertura que conlleva un impacto fiscal que asumiría el Sistema a través de recursos públicos. Adicionalmente, se generan incentivos para aquellos conductores de transporte terrestre, quienes en su calidad de independientes hoy realizan cotizaciones al SGSSS por un mes de afiliación, pero que podrían realizar la cotización por un período inferior de tiempo, por ejemplo, una semana y a cambio recibirían los mismos beneficios en términos de cobertura de un mes.

Lo anterior implica que el monto de las cotizaciones de este grupo de independientes podría reducirse en 75%, al pasar de cotizar mensualmente sobre un salario mínimo legal mensual vigente a aportar sobre una semana, es decir, sobre el 25% del actual IBC, manteniendo la misma cobertura en salud.

Para resaltar el impacto mencionado, se toma en consideración el caso de los conductores independientes que en calidad de cotizantes independientes han decidido realizar aportes a salud, que son alrededor de 18 mil, los cuales

cotizan sobre un Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio de 1 salario mínimo mensual vigente, es decir el límite inferior de la cotización a salud. En un escenario en que este grupo de cotizantes pueda llegar a reducir su aporte a la cotización mínima de una semana establecida en el proyecto de ley, por cuanto recibirían el mismo beneficio de un mes de cobertura, una reducción de 75% en el monto de las cotizaciones de este grupo, equivalente a cambiar el IBC de 1 smmlv a un IBC de $\frac{1}{4}$ smmlv, proyectado en pesos 2017, representaría aproximadamente \$15 mil millones anuales.

No obstante, el impacto puede llegar a ser mayor, puesto que el texto del párrafo no aclara que su aplicación se limita al alcance del texto del proyecto de ley. Su enfoque generalizado del sistema abre la posibilidad a la cotización semanal al SGSSS para trabajadores independientes, sin que el texto limite o mencione los periodos de cobertura del aseguramiento en el Régimen Contributivo para el afiliado y su grupo familiar. Así, tendríamos, por ejemplo, un periodo de cotización de 1 semana y una cobertura mensual en dicho régimen, generando incentivos para los actuales afiliados cotizantes a disminuir sus aportes, lo que podría afectar el equilibrio financiero del SGSSS y generar presiones fiscales para la Nación.

Solo para estimar el impacto de esta disposición respecto de los trabajadores independientes, se toma en consideración aquellos cotizantes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que, al no estar vinculados a un contrato de prestación de servicios, tendrían los incentivos a realizar aportes por una semana en el sistema, dado que actualmente su cotización se realiza con un Ingreso Base de Cotización (IBC) de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (smmlv).

Como se observa en el Cuadro 1, la reducción en cotizaciones sería de aproximadamente \$744 mil millones (mm) anuales, al pasar de \$992 mil millones anuales que se estima aportan ese grupo de trabajadores a \$248 mil millones. Cabe resaltar que el SGSSS asume gastos por ese grupo poblacional que ascienden aproximadamente a \$1.4 billones al año en reconocimientos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), sin considerar los efectos sobre el pago de prestaciones económicas. En otras palabras, este grupo poblacional es actualmente deficitario, sus aportes son sustancialmente inferiores al costo que representan para el Sistema, en términos de UPC, lo que supone un subsidio cruzado que cubre a los demás afiliados al Sistema.

Así las cosas, el impacto fiscal es la diferencia entre el balance deficitario actual de esta población (*-\$377 mm) y el balance estimado, también deficitario, a partir del proyecto de ley, es decir, (*-\$1.121 mm).

Cuadro 1 - Escenario de reducción en las cotizaciones.

| | Ítem | Monto |
|--------------------------------|---|--------------|
| (1) | Total Independientes cotizantes al mes (sin contratos) ¹² | 1.164.952 |
| (2) | Porcentaje que cotiza alrededor de 1 smmlv ¹³ | 77% |
| (3)=(1)x(2) | Estimado de independientes no contratistas que cotiza sobre 1 smmlv | 897.013 |
| (4) | 1 Salario Mínimo Mensual Vigente (pesos corrientes) ¹⁴ | \$737.717 |
| (5) = [(3) x (4) x 12,5% x 12] | Total cotización salud actual al año (Miles de millones de pesos corrientes) | \$993 |
| (6)=(5)/4 | Total cotización con IBC de 1/4 de smmlv al año (Miles de millones de pesos corrientes) ¹⁵ | \$248 |
| (7)=(5) - (6) | Disminución cotización salud (Miles de millones de pesos corrientes) IMPACTO FISCAL | \$744 |
| (8) | Unidad de Pago por Capitación (UPC) real reconocida 2017 al año, estimada en el Régimen Contributivo del SGSSS (pesos corrientes) ¹⁶ | 853.023 |
| (9) | Densidad Familiar (estimada para el Régimen Contributivo del SGSSS en 2017) | 1.79 |
| (10) = [(3) x (8) x (9)] | Total UPC reconocida al año (Miles de millones de pesos corrientes) ¹⁷ | \$1.369 |
| (11)=(5)-(10) | Balance estimado del sistema para esta población en situación actual (Miles de millones de pesos corrientes al año) | *-\$377 |
| (12) = (6) * (10) | Balance estimado del sistema para esta población con cotización con 1/4 smmlv (Miles de millones de pesos corrientes al año) | *-\$1.121 |

(Fuente: Cálculos propios MHCP)

Ahora bien, en relación con el Sistema General de Riesgos Laborales, se precisa que las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral deben asumir el costo del recaudo

¹² Valor estimado a partir de PILA mayo 2017 del Tipo de Cotizante 3 (independiente) y el tipo de cotizante 42 (que paga solo salud).

¹³ Estimado a partir del Boletín de Pensiones y Parafiscales - abril a junio de 2015, de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), disponible en la URL <http://www.ugpp.gov.co/variados/comunicados-de-prensa-2.html>

¹⁴ Valor para 2017.

¹⁵ Equivalente a la cotización a salud de 1 semana durante 12 meses.

¹⁶ A partir de las proyecciones del Modelo de Fuentes y Usos del SGSSS para 2017.

¹⁷ El reconocimiento total de la Unidad de Pago por Capitación para este grupo etario en un año, incluyendo a los cotizantes y sus afiliados como beneficiarios, bajo el supuesto que se comporten como el total del SGSSS.

de las cotizaciones que son efectuadas a través de la Planilla de Liquidación de Aportes, PILA. Dichos costos son financiados con cargo al rubro de gastos de administración. En vista que el costo del recaudo no depende bajo ninguna circunstancia del número de semanas por las cuales se cotiza, pero se financia a partir de las cotizaciones (al menos directamente en Riesgos Laborales), la propuesta de cotizar por semanas implicaría, por ejemplo, que los trabajadores que coticen por una (1) semana representarían el cuádruple de los costos en proporción a la cotización.

En Riesgos Laborales, específicamente, el monto de la cotización oscilaría en el rango de **\$950 a \$2.500**. Si en promedio el costo del recaudo por cada 100 pesos de cotización para trabajadores entre 1 y 2 smmlv ronda entre los **\$35** y los **\$62**, para el caso extremo de un jornalero cuya base de cotización sea de una semana, el costo del recaudo en términos del monto de la cotización se ubicaría en un rango de entre **\$140** y **\$252** de costo del recaudo por cada \$100 recaudados. Esta situación haría inviable la afiliación de los trabajadores por periodos inferiores al mes, imposibilitando el acceso a todos los beneficios que trae la cobertura al Sistema General de Riesgos Laborales.

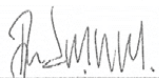
Así las cosas, el proyecto de ley viola los principios de solidaridad y progresividad de la seguridad social establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, en la medida que el párrafo 2° del artículo 2° abre la posibilidad de disminuir las fuentes de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes, lo que impide la ampliación de cobertura y de servicios para los afiliados al régimen subsidiado, con los recursos disponibles, e incrementa las cargas con el esquema de subsidios cruzados que sustenta el SGSSS; lo que aplica tanto para la interpretación que abarca solo a la población del proyecto de ley como para la interpretación más amplia que abarca el grupo de independientes. Además, tal disminución de recursos afecta directamente la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad en Salud.

Finalmente, cabe anotar que la iniciativa continúa siendo contraria a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por cuanto carece de respaldo financiero en la medida que no indica cuál es la fuente de ingreso adicional, generando impacto fiscal al incrementar los gastos de la Nación al asumir los subsidios de dichas cotizaciones, lo cual generaría incoherencia con las metas fiscales que ha establecido el Gobierno nacional.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar

muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


 ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 D.G.R.E.S.I.O.N.
 SMRM/GAR/DIAPPC
 UJ-279317

C.C. H.R. Oscar Ospina Quintero- Ponente
 H.R. Argenis Velasquez Ramirez- Ponente
 H.R. Angélica María Robledo Gómez- Ponente
 H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández- Ponente
 H.R. Rafael Eduardo Pallau Saizar- Ponente
 H.S. Alvaro Antonio Ashton Giraldo - Autor.
 Dr. Victor Raúl Yenes- Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DE
 LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE
 EMPRESARIOS DE COLOMBIA AL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 322 DE 2017
 CÁMARA, 57 DE 2016 SENADO**

DOCUMENTO

Proyecto de Ley Isaac

**(Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara,
 57 de 2016 Senado)**

**Comentarios a la Ponencia para Segundo
 Debate ante la Plenaria de la honorable
 Cámara de Representantes**

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones con respecto del Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado, cuyo objeto es otorgar a uno de los padres trabajadores o a quien tenga la custodia de un niño enfermo el reconocimiento de una licencia remunerada.

La legislación actual contempla, de manera adecuada, la situación planteada por el proyecto de ley: la ANDI, que comparte plenamente la importancia de la protección y cuidado de los niños, desea llamar la atención sobre el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, que regula las obligaciones especiales del empleador, y, particularmente sobre el numeral 6 del mismo, que hace referencia a las licencias que deben concederse a los trabajadores en varios eventos, entre ellos, el de grave calamidad doméstica debidamente comprobada.

Sobre este deber del empleador, la Corte Constitucional señala que constituye un desarrollo de los principios constitucionales de solidaridad y dignidad, así como del respeto a los derechos fundamentales del trabajador. En la Sentencia C-930 de 2009, la Corte dijo:

“En el caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada, median también claras razones de solidaridad que implican que el empleador esté obligado a responder de forma humanitaria ‘ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas’. En efecto, el Código Sustantivo del Trabajo no define qué es la calamidad doméstica, pero para efectos de las licencias a que alude la norma acusada, ha de ser entendida como todo suceso familiar cuya gravedad afecte el normal desarrollo de las actividades del trabajador, en la cual pueden verse amenazados derechos fundamentales de importancia significativa en la vida personal o familiar del mismo, como por ejemplo una grave afectación de la salud o la integridad física de un familiar cercano –hijo, hija, padre, madre, hermano, cónyuge o compañero–, el secuestro o la desaparición del mismo, una afectación seria de la vivienda del trabajador o de su familia por caso fortuito o fuerza mayor, como incendio, inundación o terremoto, para citar algunos ejemplos. Todas estas situaciones, u otras similares, pueden comprometer la vigencia de derechos fundamentales de los afectados, o irrogarles un grave dolor moral, y los obligan a atender prioritariamente la situación o la emergencia personal o familiar, por lo cual no están en condiciones de continuar la relación laboral prestando su servicio personal, existiendo un imperativo de rango constitucional para suspender el contrato de trabajo”.

En la misma sentencia, la Corte explica que la duración de la licencia obligatoria remunerada con motivo de grave calamidad doméstica no puede establecerse de manera general y abstracta, sino con base en cada caso concreto. Textualmente, la Corte menciona que:

“No siendo posible establecer de manera previa, general y abstracta cuál es el espacio de tiempo durante el cual debe concederse al trabajador la licencia remunerada para atender la calamidad doméstica que lo aqueja en cada caso concreto, la Sala entiende que dicha duración debe ser convenida entre el empleador y el trabajador en cada evento, atendiendo al mencionado principio de razonabilidad”.

Como bien lo anota la Corte Constitucional, el término de duración de una calamidad doméstica, como lo es el caso de la enfermedad grave o del accidente grave del niño del cual el trabajador ostenta la custodia, es imposible de establecer de manera, previa y abstracta.

Fuera del término de duración, un caso de grave calamidad doméstica implica el análisis concreto de otros muchos factores, por ejemplo, si uno de los padres o, incluso, un familiar cercano puede acompañar al niño. El proyecto de ley no atiende a estos aspectos concretos.

El proyecto de ley presenta inconsistencias que darían lugar a múltiples discusiones:

según el párrafo primero del artículo tercero, el empleador y el trabajador pueden acordar un número superior de días de licencia, siempre y cuando sea conforme a la incapacidad del menor. Sin embargo, el literal “b” del artículo sexto prohíbe al empleador negar las licencias, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud. Al fin, ¿existe, o no, libertad de estipulación tratándose de licencias que superen los términos mínimos?

Según el párrafo segundo del artículo tercero, el pago de la licencia remunerada se hará de acuerdo con la legislación vigente contemplada para el pago de la incapacidad por enfermedad común. ¿Significa esto que la licencia remunerada la paga la EPS? ¿En vez de salario, hay un auxilio de incapacidad equivalente a las 2/3 partes del IBC?

Por último, ¿cuál es la razón por la que un proyecto de ley modifica un decreto reglamentario, en vez de modificar directamente la ley? (ver lo que hace el artículo octavo del proyecto de ley)

En suma, en vista de la claridad de los criterios de interpretación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a los casos de grave calamidad doméstica, y de que el proyecto de ley, además de presentar inconsistencias serias, no atiende a las particularidades de cada caso de enfermedad grave de un niño, la ANDI considera que este proyecto de ley debe archivarse.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Noviembre de 2017.

CONTENIDO

Gaceta número 1126 - Jueves, 30 de noviembre de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN Págs.

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Acta número 014 de noviembre 8 de 2017 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 079 de 2017 Cámara, por la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 797 de 2003..... 3

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 091 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece la prima de PAZ para los integrantes de las Fuerzas Militares de Policía que no estén en zonas donde se desarrollen operaciones militares y policiales correspondiente al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen y se dictan otras disposiciones. 4

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 059 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece como política pública el programa Colombia Mayor, que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia. 6

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 302 de 2017 Cámara, 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia. 8

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez - Ley Isaac. 10

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto. 12

Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia al Proyecto de ley número 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado 17