



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 305

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 24 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

INFORME SUBCOMISIÓN ACCIDENTAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 SENADO, 239 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se adoptan unas reglas de
Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la
Paz.*

Bogotá, D. C., mayo 22 de 2018

Honorable Senador

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Honorable Representante

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

**Referencia: Informe Subcomisión
Accidental Proyecto de ley número 225 de 2018
Senado, 239 de 2018 Cámara, por medio del cual
se adoptan unas reglas de Procedimiento para la
Jurisdicción Especial para la Paz.**

Como consecuencia de las 79 proposiciones que fueron presentadas al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adoptan unas reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz*, la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Conjuntas, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, creó una

Subcomisión con el fin de estudiar cada una de estas.

Por tal motivo, el día 21 de mayo de 2018, los senadores y representantes designados se reunieron y discutieron las principales observaciones al proyecto de ley.

Esta Subcomisión fue conformada por miembros de los partidos Conservador, Liberal, Cambio Radical, Opción Ciudadana, Polo Democrático, Alianza Verde y el Partido de la U con el objetivo de dar mayor amplitud y legitimidad a la discusión.

La Subcomisión acogió varias proposiciones presentadas, con el fin de mejorar el presente proyecto. Sin embargo, otras proposiciones presentadas fueron negadas de común acuerdo, la mayoría de estas por ir en contra de lo ya aprobado en La Ley Estatutaria de la Justicia Especial para la Paz y del Acto Legislativo 01 de 2017, tal como se relacionará detalladamente más adelante.

A su vez, los siguientes artículos por no tener proposiciones ya fueron aprobados como vienen en la ponencia: 3°, 5°, 6°, 8°, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 24, 27, 33, 35, 36, 39, 48, 49, 50, 51, 56, 58, 64, 69, 70, 71, 72.

Por su parte, a continuación se relacionan –por artículo– cada una de las proposiciones que la Subcomisión propone no acoger, estableciendo la razón principal para tal decisión. Así entonces, las siguientes proposiciones se considera que deben ser negadas por los honorables Congresistas:

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
4.1	Santiago Valencia	2, inciso primero, literal a)	Incluir que la víctima puede participar en los momentos establecidos por la ley, “por sí misma” o por apoderado de confianza.	No es procedente, esta precisión ya está incluida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz (En adelante, Ley Estatutaria de la JEP)
5	Clara Rojas	2, inciso primero	“Las víctimas tendrán la calidad de interviniente especial con amplias facultades...”.	No es necesario. En el artículo 4° se indica que las víctimas tienen la calidad de intervinientes especiales. De otro lado, en la Ley Estatutaria de la JEP, se reguló de manera detallada la participación de las víctimas y sus facultades.
6	Alfredo Rangel	2	Se incorpora la definición de víctima contemplada en la Ley 1592 de 2012	No es procedente. Antes del primer debate del proyecto, se eliminó la definición de víctima que proponía el proyecto de la JEP. Es suficiente con la definición de la Ley 1448 de 2011, que ya fue revisada y avalada por la Corte Constitucional. Incorporar una nueva definición volvería a abrir un debate innecesario.
8	Santiago Valencia	4	Incluir “el Acusado”.	No es procedente, el artículo 5° del proyecto señala claramente que a partir de la presentación del escrito de acusación, el compareciente adquiere la calidad de “acusado”.
9	Santiago Valencia	57	Recurso de reposición	No es procedente, toda vez que deviene en repetitivo. El inciso primero del artículo 13 señala expresamente que “La reposición procede contra todas las resoluciones que emitan las Salas y Secciones de la Jurisdicción Especial para la Paz”.
10	María Fernanda Cabal	7	Suprimir el inciso primero sobre la posibilidad de invitar las autoridades étnicas	No es procedente. Es necesario que las autoridades étnicas tengan la oportunidad de participar cuando los comparecientes o las víctimas pertenezcan a dichas comunidades. El artículo 35 de la Ley Estatutaria de la JEP consagra la necesidad de establecer mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena.
11	Carlos A. Baena	9	Deliberaciones públicas.	No es procedente. Las deliberaciones de los jueces deben ser privadas para garantizar la independencia y la autonomía judicial. Para garantizar la publicidad de las razones que sustentan la decisión está la sentencia.
14	Angélica L y Claudia López	14	Apelar la renuncia a la persecución penal.	No. Es innecesario, toda vez que el mismo artículo 14, numeral 6° establece que la resolución que decide en forma definitiva la terminación del proceso es apelable.
15	Alfredo Rangel	18	Se sugiere eliminar lo atinente a los informes temáticos y los patrones de macrocriminalidad	No. Este tipo de prueba es inherente a los procesos de justicia transicional.

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
16	María Fernanda Cabal	18	Investigados por peritos expertos acreditados	No. Es innecesario, este tema ya fue regulado en la Ley Estatutaria de la JEP.
17	Samuel Hoyos	19	Suprimir la parte que consagra la posibilidad de acudir a los estándares probatorios establecidos internacionalmente y los análisis temáticos.	No. Los estándares probatorios establecidos a nivel internacional, así como los análisis temáticos son propios de los sistemas de justicia transicional.
17.1	Alfredo Rangel	19	Eliminar parágrafo sobre los análisis temáticos y de contexto.	No. Los análisis temáticos son propios de los sistemas de justicia transicional.
19	María Fernanda Cabal	22	La información que sea protegida a solicitud de la JEP, no oponible a los comparecientes	No es procedente. No tiene sentido que la JEP solicite la protección de cierta información, y no pueda ser usada en contra de los comparecientes.
24	Edward Rodríguez	25	Se sugiere reducir período para hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares de 2 a 6 meses. Se sugiere indicar que la Sala o Sección “deberá” tomar medidas de seguimiento.	No es procedente. El plazo de 2 meses es muy corto para determinar si el destinatario de la medida ha incurrido en un incumplimiento de la misma. La decisión de tomar medidas de seguimiento debe ser potestativa de la JEP.
25	Edward Rodríguez	26	La JEP “impondrá” (en lugar de podrá imponer), sanciones de multa o arresto ante el incumplimiento de una medida cautelar.	No es procedente. La obligatoriedad de imponer sanciones ante el incumplimiento deriva en una responsabilidad objetiva. Es necesario analizar la conducta en cada caso de incumplimiento.
26	Edward Rodríguez	28	Las Salas y Secciones “Deberán” adoptar las medidas y “necesarias” para promover la construcción dialógica de la verdad.	No es procedente. La JEP debe tener un margen de discrecionalidad para promover la construcción dialógica de la verdad.
27	Edward Rodríguez	29	Cuando la notificación no se pueda realizar de manera personal, se hará por estado.	No. Es innecesario, el régimen de notificaciones está regulado expresamente en la Ley 906 de 2004, a la cual remite el proyecto de ley.
28	Edward Rodríguez	30	Se establece un término de 10 días para que la Sección de Primera instancia en casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, presente su ponencia.	No es procedente. 10 días es un término muy corto para presentar una ponencia.
29	Alfredo Rangel	31	Se sugiere que la audiencia de verificación de cumplimiento de las condiciones de contribución a la verdad y a la reparación se realice con asistencia de los sujetos procesales.	No. Es contraproducente obligar a los sujetos procesales a asistir a una audiencia de cumplimiento. La JEP tiene los elementos de prueba necesarios para verificar el cumplimiento sin su presencia.
32	Santiago Valencia	1	Se sugiere que las medidas de reparación individual y colectiva no hagan parte integrante de la cosa juzgada.	No. Es improcedente, porque deja abierta la posibilidad de que se pueda demandar de nuevo la reparación judicial o administrativa ante la JEP u otra instancia.

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
33	María Fernanda Cabal	34	Se sugiere que en firme la sentencia proferida por la Sección de Primera Instancia, no se remita a la Comisión de la Verdad y a los organismos encargados del monitoreo del cumplimiento de las sanciones.	No. La sentencia proferida por la Sección de primera instancia, es uno de los principales insumos para que la Comisión de la Verdad adelante su valor, así como para hacerle seguimiento al cumplimiento de la sanción.
35	María Fernanda Cabal	38	Procedencia de los recursos Obtención calidad acusado	No. En el artículo 14 se menciona las decisiones frente a las cuales procede el recurso de apelación. En el artículo 5° se señala el momento a partir del cual el compareciente adquiere la calidad de acusado.
36	María Fernanda Cabal	41	Se sugiere incorporar una audiencia para que las partes expongan sus alegatos.	No. Se trata de una audiencia adicional que dilata el proceso innecesariamente.
37	María Fernanda Cabal	42	Remisión a la ley	No. Es innecesario.
38	María Fernanda Cabal	43	Remisión a la ley	No. Es innecesario.
39	María Fernanda Cabal	44	No amnistía para delitos de lesa humanidad y graves crímenes	No. Este aspecto ya está regulado detalladamente en la Ley Estatutaria de la JEP.
40	Alfredo Rangel	45	Traslado a los Intervinientes	No. No está firmada.
41	Alfredo Rangel	46	Se sugiere reducir el plazo para que los terceros comparezcan a la JEP.	No. El plazo ya está claramente definido en la Ley Estatutaria de la JEP.
45	Álvaro Hernán Prada	52	Remisión de Tutelas a la Corte Constitucional.	No. Es innecesario. El deber de remitir las sentencias de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión ya está previsto en la Ley Estatutaria de la JEP.
46	María Fernanda Cabal	53	Se establece un término de 15 días para que la JEP practique las pruebas necesarias para determinar el plazo en que se cometió el delito durante el trámite de extradición.	No. El término para que la JEP se pronuncie sobre la fecha de comisión de la conducta ya está establecido en la Ley Estatutaria y es de 120 días.
47	Angélica L y Claudia López	53	Extradición. Se propone una redacción más amplia.	No. El trámite de la extradición ya está definido con claridad en la Ley Estatutaria y el Acto Legislativo 01 de 2017. La redacción propuesta en la proposición podría dar lugar a un nuevo trámite de extradición diferente del ordinario.
48	Alfredo Rangel	53	Extradición. Se sugiere modificar el apartado que le confiere facultades a la JEP para practicar las pruebas con el fin de determinar la fecha de comisión de la conducta.	No. Este tema ya está definido con claridad en la Ley Estatutaria y en el Acto Legislativo 01 de 2017.
49	Álvaro Hernán Prada	53	Extradición. Se propone una redacción más amplia.	No. El trámite de la extradición ya está definido con claridad en la Ley Estatutaria y el Acto Legislativo 01 de 2017. La redacción propuesta en la proposición podría dar lugar a un nuevo trámite de extradición diferente del ordinario.

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
50	Samuel Hoyos	54	Concepto Conexidad. Se sugiere incorporar la Ley 67 de 1993 para determinar los criterios de conexidad.	No. Los criterios de conexidad están definidos en la Ley 1820 de 2016.
51	Álvaro Hernán Prada	54	Concepto de Conexidad. Se sugiere que las conductas establecidas en los artículos 376, 377 y 377 A no se consideren conexas al delito político	No. Este tema está regulado con detalle en el Acuerdo Final y la Ley 1820 de 2016.
52	María Fernanda Cabal	54	Concepto Conexidad. Se sugiere establecer expresamente que el narcotráfico no podrá considerarse como delito conexo al delito político.	No. Este tema está regulado con detalle en el Acuerdo Final y la Ley 1820 de 2016.
53	Álvaro Hernán Prada	55	Autorizaciones a la Unidad de Búsqueda para incluir la información legalmente obtenida y los elementos materiales probatorios.	No. La unidad no es un órgano judicial y por ende no practica pruebas.
55	Santiago Valencia	59	Participación obligatoria de las víctimas en la audiencia de seguimiento al cumplimiento de las sentencias.	No. Es contraproducente obligar a las víctimas a comparecer a la audiencia de seguimiento. Lo ideal es que las víctimas sean citadas, pero acudan voluntariamente. Se revisa para presentar una propuesta ante la Plenaria.
56	Santiago Valencia	61	Apelación de la revocatoria de la sustitución de la privación de la libertad intramural, por la privación de libertad e la Unidad Militar o Policial	No. Se presentará una propuesta.
57	Santiago Valencia	62	La libertad de la persona compareciente a la JEP procederá: "1. Cuando se haya cumplido la totalidad de la sanción ordinaria...".	No. Las causales de libertad ya están regulados con claridad en la Ley Estatutaria de la JEP.
58	Samuel Hoyos	67	Incumplimiento del régimen de condicionalidad: se sugiere que el incumplimiento sea evaluado por la JEP y la Fiscalía General de la Nación. De igual forma, se establece que el incumplimiento dará lugar a la pérdida de Todos los tratamientos especiales.	No. Este artículo fue concertado con la Fiscalía General de la Nación. Además, la proposición establece la pérdida automática de los beneficios, sin atender al tipo de incumplimiento, ni los criterios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el comunicado 08 de la Corte Constitucional.
59	Samuel Hoyos	63	Fundamentos para la individualización de la sanción. Se sugiere que para la individualización de la sanción, no se tenga en cuenta el grado de instrucción, ni la condición social del acusado.	No. Este tema ya está regulado en la Ley Estatutaria de la JEP.

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
59.1	Santiago Valencia	63	Fundamentos para la individualización de la sanción. Se sugiere que las sanciones más gravosas se impongan a violaciones al DIH y a los DD. HH.	No. Este tema ya está regulado en la Ley Estatutaria de la JEP.
60	Santiago Valencia	65	Carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio.	No. Esta precisión es innecesaria, toda vez que ya está incluida en la Ley 1820 de 2016.
61	Santiago Valencia	66	Se sugiere eliminar la siguiente expresión: “Los elementos probatorios recaudados por la JEP, tendrán plena validez en el proceso penal ordinario”.	No. Al eliminar esta expresión, se perderían los medios de prueba recaudados por la JEP. Este artículo fue concertado directamente con la Fiscalía.
62	Samuel Hoyos	68	Se modifica el procedimiento para definir la situación jurídica en casos de revocatoria de la amnistía, indulto, preclusión, renuncia a la persecución penal o cesación del procedimiento.	No. Este procedimiento ya está definido con claridad en la Ley 1820 de 2016.
63	Álvaro Hernán Prada	Nuevo	Se señalan cuáles son las formas de terminación anticipada proceso.	No. Es innecesario. Las formas de terminación anticipada del proceso ya están reguladas en la Ley Estatutaria de la JEP.
64	Carlos Baena	68	Modificación total. Se sugiere volver a incorporar las medidas del sistema de gradualidad por incumplimiento, que van desde la amonestación, hasta la exclusión de la JEP.	No. Estas medidas fueron excluidas por solicitud expresa de la Fiscalía. La JEP debe determinar las consecuencias del incumplimiento, con fundamento en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, como lo señala la Corte Constitucional en el comunicado No. 8.
65	Clara Rojas	73	Eliminar facultades Procuraduría	No. La Procuraduría debe proponer una nueva redacción en la que se precise que las facultades no serán para reformar toda la estructura de la entidad, sino para dotarla de los cargos necesarios para cumplir sus funciones en la JEP.
66	Armando Benedetti	74	Vigencia de la Ley. Hacer referencia al Acuerdo Final.	No. La vigencia de la Ley ya se definió claramente en la Ley Estatutaria de la JEP.
67	Samuel Hoyos, María Fernanda Cabal	74	Vigencia de la Ley. Se dejan sin efecto las actuaciones que se han surtido antes de la entrada en vigencia de las normas procesales.	No. Esta previsión tendría como consecuencia, la invalidez de las actuaciones hasta la fecha.
69	Samuel Hoyos	73	Eliminar Facultades Extraordinarias de la Procuraduría	No. La Procuraduría debe proponer una nueva redacción en la que se precise que las facultades no serán para reformar toda la estructura de la entidad, sino para dotarla de los cargos necesarios para cumplir sus funciones en la JEP.
71	Alexánder López	23	Las medidas cautelares recaen sobre los intervinientes especiales.	No. Es innecesario. El artículo, en los términos en que está redactado, permite concluir que las víctimas serán las beneficiarias de las medidas cautelares.

Proposiciones no aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
72	Alexánder López	53	Redactar el artículo sobre la extradición en los mismos términos del acto legislativo.	No. Repetir el artículo del acto legislativo es antitécnico. Basta con la precisión sobre las facultades de la JEP en materia probatoria, para establecer la fecha de comisión de la conducta.
73	Armando Benedetti	73	Eliminar facultades procuraduría	No. La Procuraduría debe proponer una nueva redacción en la que se precise que las facultades no serán para reformar toda la estructura de la entidad, sino para dotarla de los cargos necesarios para cumplir sus funciones en la JEP.
74	María Fernanda Cabal	40	La incorporación de los medios de prueba se realizará en audiencia en el juicio oral.	No. La Ley 1820 de 2016, la Ley Estatutaria del a JEP y el proyecto regulan las etapas en las que se pueden incorporar las pruebas oportunamente, respetando el principio de contradicción.
44	María Fernanda Cabal	37		No. El artículo es el mismo de la ponencia.
75	María Fernanda Cabal	Nuevo	Formas de notificación	No. El proyecto remite a la Ley 906 de 2004, en la que se regulan las formas de notificación.
43	Álvaro Hernán Prada	Artículo nuevo	Personas Beneficiarias de la renuncia a la persecución Penal	No. Pendiente redacción de defensa.

Por su parte, se aceptaron las siguientes 20 proposiciones presentadas por los congresistas, con el fin de modificar 13 artículos. Cada una de ellas se consideran pertinentes por parte de la Subcomisión en tanto desarrollan los postulados del Acto Legislativo número 01 de 2017, la ley estatutaria y mejoran asuntos esenciales relacionados con la administración de justicia.

Proposiciones aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
1	Carlos A. Baena	1, literales b y c	b) Procedimiento dialógico. "... libertad de escoger profesional en derecho que se encuentre legalmente autorizado por la legislación colombiana para apoderar a personas que deban acudir ante autoridad judicial o administrativa. c) Enfoques diferenciales y diversidad territorial. Adicionar criterios de condición de discapacidad, orientación sexual, raza o etnia, religión, pertenencia a la tercera edad, entre otros.	No. Las condiciones de los apoderados están reguladas detalladamente en la Ley Estatutaria de la JEP. Sí. Estos enfoques redundan en el fortalecimiento de las actuaciones de la JEP y en los derechos de las víctimas. Nota: Redactar una nueva proposición en la que se suprima lo que no se acoge y se incorpore lo que se acogerá.
2	Angélica L y Claudia López	1, literal c)	Añadir un párrafo al literal c) del artículo 1) sobre el principio del enfoque diferencial, para incluir que las autoridades judiciales tendrán en cuenta al momento de valorar la culpabilidad, la posición privilegiada que haya ocupado el investigado en la sociedad.	Sí. Se fundamenta en los artículos 12 y 55 del Código Penal. Este último regula lo atinente a las circunstancias de menor punibilidad.

Proposiciones aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
3	Samuel Hoyos	1	Incorporar garantías de no repetición	Sí
4	Angélica L y Claudia López	2, inciso segundo. Se adiciona un tercer párrafo	Derechos de las víctimas en audiencias públicas. Funciones de la Procuraduría y la Defensoría para promover la participación de las víctimas.	Sí es procedente. Sin embargo, debe ajustarse la redacción, de modo tal que no se entienda que se trata de una nueva audiencia. Las facultades para promover la participación de las víctimas deben estar a cargo únicamente de la Procuraduría, toda vez que la Defensoría no tiene capacidad financiera ni administrativa para asumir esa función, según lo manifestó esa misma entidad en sus observaciones al proyecto.
5	Angélica L y Claudia López	12. Se agrega una frase al numeral 7 y se adiciona un numeral adicional	La investigación de los crímenes de competencia de la JEP debe apuntar a los siguientes objetivos: (...) “7. Identificar a las víctimas y las condiciones especiales que les ocasionen afectaciones diferenciadas. “8. Determinar los móviles del plan criminal y en especial aquellos que comporten razones de discriminación por etnia, raza, género, orientación sexual, identidad de género, convicciones religiosas, ideología política, etc.”.	Sí. Es procedente; permite identificar con mayor claridad las afectaciones sufridas por las víctimas y el origen de las mismas.
13	María Fernanda Cabal	12. Se agrega un nuevo numeral	La investigación de los crímenes de competencia de la JEP debe apuntar a los siguientes objetivos: (...) 9. Establecer las rutas del narcotráfico y actividades ilícitas; bienes de los perpetradores y las organizaciones criminales”.	Sí. Establecer las rutas del narcotráfico y los bienes de los victimarios, es necesario para garantizar la no repetición y la reparación de las víctimas.
18	Angélica L y Claudia López	22	Protección de nombres y demás datos sensibles, en los casos que involucren menores de edad y delitos de violencia sexual	Sí. Es procedente, toda vez que protege en mayor medida los derechos de las víctimas.
20	Armado Benedetti	23. Se agrega un numeral 4°	Las medidas cautelares también tendrán como propósito: “4. La protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos”.	Sí es procedente, toda vez que garantiza en mayor medida los derechos de las víctimas.

Proposiciones aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
21	Angélica L y Claudia López	23. Se agrega un numeral 4°. Se agrega un nuevo inciso al final.	“Las medidas cautelares también tendrán como propósito: “4. Las medidas judiciales necesarias para la asistencia de las víctimas, su protección y el restablecimiento de sus derechos”. (...) “Las solicitudes de medidas cautelares formuladas por la víctima o su representante serán atendidas de forma prevalente”.	Sí. Es procedente, toda vez que garantiza en mayor medida los derechos de las víctimas y deriva en una mayor efectividad de las medidas cautelares.
22	María Fernanda Cabal	30	Se establece un término de noventa (90) días para Sección de Primera instancia en casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, presente su ponencia.	Sí. Es procedente, toda vez que no basta con señalar que presentará su ponencia en “un término prudencial”, es necesario establecer un término claro para que la JEP adopte sus decisiones. Esta precisión garantiza el debido proceso.
30	María Fernanda Cabal	32	La celebración de la audiencia debe suspenderse por un término máximo de 30 días. Se adiciona un nuevo párrafo para que la Sección de Primera Instancia profiera sentencia.	Sí. Se acepta el término para garantizar la celeridad procesal, más no se acepta el párrafo, toda vez que no guarda coherencia con el resto del artículo.
31	Edward Rodríguez	32	Se sugiere disminuir el término de 20 a 30 días para que la Sección de Primera Instancia en casos de Reconocimiento, cite a los sujetos procesales e intervinientes.	Sí. Es procedente, el término es razonable para realizar la citación.
34	María Fernanda Cabal	37	Se establece un término de 60 días para que la UIA radique su escrito de acusación en la Secretaría judicial de la JEP.	Sí. Es necesario establecer un término claro para que la JEP adopte sus decisiones de manera oportuna. Esta precisión garantiza el debido proceso.
42	Angélica L y Claudia López	47	La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas establecerá las medidas para garantizar la participación de las víctimas cuando deseen pronunciarse sobre las medidas restaurativas.	Sí. Esta precisión garantiza en mayor medida el derecho a la participación y a la reparación de las víctimas.
54	Santiago Valencia	60	Las víctimas o el Ministerio Público pueden solicitarle a la JEP que verifiquen el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la libertad condicionada	Sí. Esta precisión garantiza en mayor medida los derechos de las víctimas, quienes pueden activar la competencia de la JEP, sin que deban esperar a que esta obre de oficio.
68	Horacio Serpa	19	Cambio de numeración remisión	Sí. Se aclara la numeración
70	Horacio Serpa	42	Cambio numeración remisión	Sí. Cambio de numeración

Proposiciones aceptadas				
Núm.	Senador / Representante	Artículo por modificar	Cambio propuesta	Sí / no
76	Carlos Abraham Jiménez	12	Procedimiento para el sometimiento voluntario de los terceros a la JEP. Es necesario aclarar que conductas como la financiación y el patrocinio de grupos armados tienen relación con el conflicto armado.	Sí. Pendiente una nueva redacción en la que no se señalen de manera taxativa las conductas que tienen relación con el conflicto armado.
77	Carlos Abraham Jiménez	46	Precisar el lenguaje: "Procedimiento para los terceros y Agentes del Estado No Miembros de la Fuerza Pública que manifiesten su voluntad de someterse a la JEP".	Sí. Es el lenguaje que se ha empleado desde el Acto Legislativo 01 de 2017. Esta expresión ha sido reiterada por la Corte Constitucional en sus comunicados.
4	Santiago Valencia	1, literal a)	Efectividad de la justicia restaurativa. Añadir que la JEP debe garantizar entre otros, "las garantías de no repetición y el esclarecimiento de la verdad de los hechos".	Sí. Esta precisión redonda en los derechos de las víctimas a la verdad y la no repetición.
23	Álvaro Hernán Prada	Artículo Nuevo	Prohibición expresa para la JEP de formular protocolos	Sí. Los protocolos pueden derivar en una vulneración al debido proceso, además a través de ellos se pueden suplir las competencias de la ley ordinaria.

En consideración a las razones expuestas frente a cada una de las proposiciones que han sido presentadas al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, "por medio del cual se adoptan unas reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz"—la designada Subcomisión accidental, presenta la siguiente proposición para que sea votada de manera afirmativa por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara.

PROPOSICIÓN

Les proponemos a las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara de Representantes acoger de manera afirmativa el siguiente procedimiento para discusión y votación:

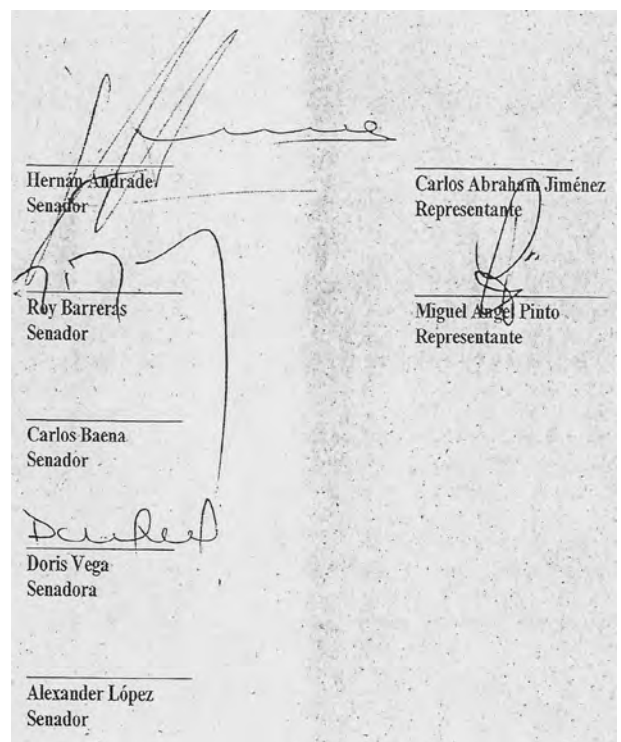
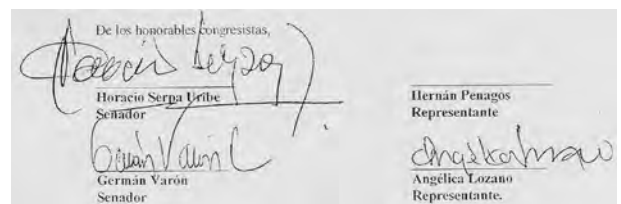
1. Votación en bloque de las proposiciones que se consideran deben ser negadas, en los términos establecidos en el presente informe.
2. Votación en bloque de los siguientes artículos como fueron presentados en la ponencia para el debate: 4°, 7°, 9°, 14, 18, 25, 26, 28, 29, 31, 34, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 73, 74.

Lo anterior, toda vez que una vez negadas las proposiciones a las que se hace referencia en numeral anterior, estos artículos no contienen más proposiciones.

3. Votación en bloque de los artículos con las proposiciones aceptadas por la Subcomisión: 1°, 2°, 12, 22, 23, 30, 32, 37, 47, 60, 19, 42, 46.

4. Negar dos artículos nuevos en los términos presentados por la Subcomisión.

De los honorables Congresistas,



OFICIOS

OFICIO DE COAUTORÍA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2017 SENADO

por la cual dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH

Secretario General Senado de la República

E.S.D.

01266

Respetado secretario me dirijo a usted con el fin de solicitarle que se retire mi firma como coautora del **Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado**, “*por la cual dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.*”. Por cuanto me encuentro impedida para tratar los asuntos contenidos en el proyecto.

Cordialmente,


NORA GARCIA BURGOS
Senadora de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2018 SENADO, 151 DE 2017 CÁMARA,

por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

01208

Asunto: Comentarios al Informe de Ponencia para Cuarto debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara, “*por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*racionalizar las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte*

de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la Ley 1438 de 2011”¹.

Para tal efecto, busca atenuar las referidas multas cuando se trate de municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que incumplan con el reporte de información a la Superintendencia Nacional de Salud, limitándolas a los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), es decir, que no sobrepasen los **\$78.124.200**, cuando actualmente dichas multas pueden llegar a sobrepasar los **\$1.953 millones** (2.500 smmlv), por este incumplimiento. Adicionalmente, las multas podrían ser exoneradas si la entidad territorial llegare a demostrar que ocurrieron circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidieron cumplir con sus obligaciones.

Al respecto, merece la pena considerar que la presente iniciativa estaría afectando una de las fuentes contempladas de ingresos de la Superintendencia Nacional de Salud, y que en dado caso su disminución podría afectar las metas de gestión institucionales o requeriría ser cubierto con recursos adicionales a cargo de la Nación.

Así las cosas, la aprobación de este proyecto de ley implicaría el desfinanciamiento de la Superintendencia Nacional de Salud y, en ese sentido, se estaría infringiendo lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003², que establece que todo proyecto de ley que genere gasto deberá establecer la fuente de ingreso adicional o sustitutiva para atender el mismo, asunto frente al cual la Iniciativa del asunto guarda silencio.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso decir que el proyecto de ley no relaciona estudio técnico, económico o grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de salud por parte de

¹ *Gaceta del Congreso* número 1087 de 2017.

² *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*

las entidades territoriales que condujera al monto propuesto, siendo el único motivo de justificación de esta iniciativa legislativa los bajos ingresos anuales que reciben los municipios de cuarta a sexta categoría.

Si bien es cierto no se desconoce que la situación económica de algunos de los municipios de Colombia es precaria, esta sola circunstancia no puede ser razón suficiente para crear un beneficio económico que se deriva del cumplimiento de los compromisos que en materia de salud deben atender todas las entidades territoriales respecto a su población, puesto que resulta necesario ponderar la realidad económica de los municipios para aplicar la reducción y las garantías que actualmente ofrecen en la prestación del servicio público de salud, así como también las circunstancias externas que puedan contribuir en los índices de calidad y cobertura del servicio, por lo que no puede minimizarse el incumplimiento en el reporte de Información que deben entregar las entidades territoriales a la Superintendencia Nacional de Salud, como pretende hacerlo el proyecto, teniendo en cuenta que esa información se requiere para que esta pueda cumplir sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores partícipes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, 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

Con Copia a:

Honorable Representante Lina María Barrera Rueda - Autor

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz - Ponente

Doctor Jesús María España - Secretario Comisión Séptima del Senado de la República

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 13 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica el inciso 1° del artículo 357 de la Constitución Política- Sistema General de Participaciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-62

Ciudad

01270

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado, “por medio de la cual se modifica el inciso 1° del artículo 357 de la Constitución Política”- Sistema General de Participaciones.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate en primer debate del Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

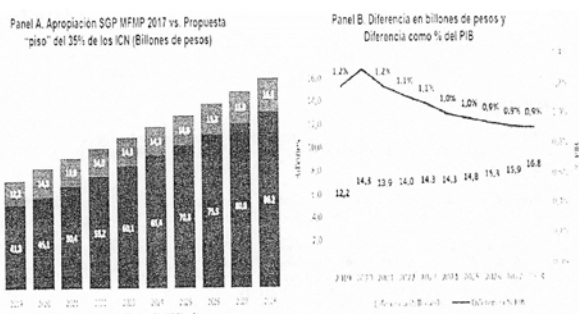
El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política, el cual se refiere al Sistema General de Participaciones (SGP). En este sentido, el artículo 1° de la iniciativa establece:

“Artículo 1°. Modifíquese el inciso 1°, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”.

Frente a este tema, es preciso tener en cuenta que las evidencias coyunturales demuestran que durante los años 2017 y 2018 se ha presentado; (i) una caída importante en el tamaño de la bolsa de recursos del SGP asociado al comportamiento negativo de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en los últimos años con relación a los niveles de inflación, el cual presentó una tendencia descendente durante ese tiempo, y (ii) una caída de la participación proporcional del SGP dentro de los ICN dado que su crecimiento tiene un lógico rezago por soportarse en resultados de vigencias anteriores. Siendo así, **este Ministerio considera que la reforma en los términos propuestos no es conveniente porque la fórmula actual para calcular la variación del SGP es un seguro macroeconómico** con el que el crecimiento del Sistema se determina por un promedio móvil, de manera que mientras el Gobierno nacional asume los eventuales choques negativos de los ICN en la misma vigencia, los territorios reciben incrementos más suaves del SGP en los ciclos de ascenso económico, como es el actual.

Particularmente, respecto de la propuesta de que “(...) *El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación (...)*” se precisa que en la vigencia de 2018 el SGP corresponde al 26,3% de los ICN. Por lo que, si se aprobara el Proyecto bajo análisis la participación del SGP en los ICN se incrementaría en un 9% anual y la cantidad de recursos adicionales que se requerirían para cumplir esta medida sería de **\$14,5 billones** anuales en promedio para el periodo 2019 a 2028, lo que equivale al 1,0% del Producto Interno Bruto (PIB) cada año, aproximadamente, tal como se muestra en la Gráfica número 1.

Gráfica 1. Calculo actual del SGP vs. Propuesta Acto Legislativo



Elaboración: Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Fuente: Proyecciones consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017.

Conforme con la Gráfica anterior, comparando la proyección de SGP en billones de pesos para el periodo 2019 a 2028 frente al monto que se asigna, según la norma vigente (26,3%) versus la propuesta legislativa (35%), se muestra en el *Panel A* la apropiación proyectada del SGP y el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la propuesta del PAL y en el *Panel B* el monto adicional que se requeriría en cada año para cumplir con la iniciativa legislativa tanto en billones de pesos (izquierda) como en porcentaje del PIB (derecha).

De otra parte, respecto de la propuesta de que “(...) *En ningún caso este incremento podrá ser Inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación*”, actualmente el Sistema se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores, incluyendo lo correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución a partir de 2017. En el marco anterior, la propuesta significaría que la Inflación contemplada correspondería a la comprendida entre septiembre del año t-1³ y octubre del año t⁴, toda vez que el

³ Año anterior a la elaboración del Presupuesto General de la Nación.

⁴ Año en el que se esté elaborando el Presupuesto General de la Nación.

Decreto número 111 de 1996⁵ - Estatuto Orgánico del Presupuesto - establece que el Congreso de la República debe aprobar el Presupuesto General de la Nación (PGN) antes del 20 de octubre de cada año.

Ahora bien, en la Gráfica número 2 se compara el crecimiento del promedio de los últimos 4 años de los ICN frente a la inflación anual, tomando como referencia la inflación de enero a diciembre del año actual. Al comparar la variación anual de los ICN con la inflación anual, se observa que en el largo plazo el incremento anual del SGP, como se encuentra determinado actualmente, es superior a la inflación esperada por este Ministerio.

Gráfica 2. Variación ICN (promedio 4 años) vs. Inflación anual



Elaboración y fuente: DGPPN y Dirección General de Crédito Público del MHCP.

De lo anterior, se desprende que la financiación del Proyecto del asunto no está contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores. Eso implicaría, en primer lugar, que la Nación se vería obligada a realizar recortes en el PGN, al costar la iniciativa **\$14,5 billones**, lo que representaría el 36,2% del presupuesto de inversión sin deuda del PGN de 2018⁶, siendo una cifra superior al presupuesto de inversión anual apropiado para cualquiera de los siguientes sectores del PGN de 2018 que se muestran en el Cuadro número 1.

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2018 Senado

Cuadro N° 1

Apropiaciones presupuestales (inversión) de algunos sectores PGN 2018	
Sector	Presupuesto
Inclusión Social y Bienestar	\$9,7 billones
Transporte	\$4,5 billones
Minas y Energía	\$3,7 billones
Vivienda	\$1,9 billones
Agropecuario	\$1,8 billones

Fuente: DGPPN-MHCP.

⁵ “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”.

⁶ Ley 1873 de 2017, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero de enero al 31 de diciembre de 2018”, la cual fija el presupuesto de rentas y recursos de capital del tesoro de la nación para la vigencia fiscal de 1° de enero al 31 de diciembre de 2018 en **\$235.6 billones**, según el detalle del presupuesto de Rentas y recursos de capital para 2018.

En segundo lugar, al existir un faltante de recursos, la Nación tendría que aumentar los Ingresos Corrientes, lo que implicaría la puesta en marcha de una nueva reforma tributaria, pues se tendrían que recaudar **\$14,5 billones** adicionales, lo que equivaldría a aumentar 3 puntos más el Impuesto al Valor Agregado (IVA), es decir, pasar del 19% al 22% con el fin de apropiar, de los ICN, el 35% para el SGP y el 65% para la apropiación actual.

A su vez, se precisa que de acuerdo con la Ley 1473 de 2011⁷ el Gobierno nacional debe reducir el gasto fiscal estructural hasta llegar al -1% del PIB a partir del año 2022, siendo la meta de -1,9% del PIB o menos en 2018. De manera que, la propuesta de reforma constitucional en análisis va en contra de la tendencia obligada a alcanzar, toda vez que la misma no señala nada respecto a la fuente o las reducciones que deben darse en otros reglones para compensarla. Es decir, suponiendo constantes los ingresos, se tendrían que realizar planes de ajuste importantes al gasto público, mientras que esta propuesta incrementa el gasto considerablemente.

En otro punto, vale la pena mencionar que la propuesta de reforma constitucional en análisis se basa, según lo exponen los ponentes de la iniciativa⁸, entre otras, en dos razones: (i) la dependencia de las entidades territoriales frente a las transferencias del SGP y (ii) que al SGP se le restan recursos.

Respecto de la dependencia de las entidades territoriales, este Cartera aclara que si bien esto es cierto, la estrategia para solucionar esta situación no es aumentar las transferencias del SGP, por el contrario, lo que debe buscarse es el fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos propios de las entidades territoriales. En ese sentido, la descentralización debe contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos territoriales en concurrir al financiamiento del gasto social y aumentar la capacidad de las administraciones locales reduciendo su dependencia de recursos exógenos⁹, tales como los del SGP.

Por otro lado, no es cierto que al SGP se le resten recursos ni en términos reales ni nominales. Al respecto, la fórmula aplicada al SGP garantiza el crecimiento del Sistema. En ese sentido, se aclara que la propuesta de reforma constitucional

en análisis se basa en las transferencias del SGP realizadas en 2018 con base en los ICN del año 2017, siendo dicha anualidad una de las que presenta mayores ajustes en los ICN por las causas ya descritas en párrafos anteriores, pero que conserva un crecimiento del SGP en términos nominales. Lo que demuestra, que el modelo actual de transferencias del SGP permite que el Gobierno Nacional asuma los eventuales choques negativos que afecten los ICN en la misma vigencia, garantizando para los territorios los incrementos en los montos transferidos. En este marco, se desvirtúa que al SGP se le resten recursos.

Finalmente, se recuerda que actualmente el Gobierno nacional está trabajando en una modificación integral de las Leyes 715 de 2001¹⁰ y 1176 de 2007, las cuales regulan el SGP. De esta manera, este Ministerio encuentra que la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo se aparta de los acuerdos a los que se ha llegado con todos los Ministerios y el Departamento de Planeación Nacional en relación con una modificación integral al SGP.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo y, en consecuencia, se solicita estudiar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar su voluntad de colaborar con las iniciativas legislativas, en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,


PAULA ACOSTA
Viceministra General

Con copia: Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo - Ponente

Honorable Senador Antonio Navarro Wolff – Autor

Honorable Senador Marco Aníbal Avirama – Autor

Honorable Senador Senén Niño – Autor

Honorable Senador Jorge Iván Ospina – Autor

Honorable Senador Iván Name – Autor

Honorable Senador Jorge Eliécer Prieto Riveras - Autor

Honorable Senadora Claudia López - Autora

Honorable Senador Eduardo Enríquez Maya – Autor

Honorable Senador Carlos Fernando Galán - Autor

Honorable Senador Carlos Baena – Autor

Honorable Senadora Gloria Stella Díaz Ortiz – Autora

⁷ “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁸ Al respecto ver la *Gaceta del Congreso* número 204 de 2018.

⁹ En la Sentencia C-615 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional señala que “(...) la Constitución distingue entre los ingresos propios de las Entidades Territoriales, en los cuales el Estado tiene un campo de acción reducido por ser de carácter endógeno, y los recursos nacionales que son de carácter exógeno, y en los cuales tiene derecho de participación los entes antes mencionados (...)”.

¹⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Honorable Senador Manuel Antonio Virgüez –
Autor

Honorable Senadora Angélica Lozano - Autora
Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario
General del Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
AL INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 59 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se otorgan incentivos a
la agroindustria panelera y se dictan otras
disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

EFRAÍN CEPEDA

Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 – 68

Ciudad

01269

**Asunto: Comentarios al Informe de
Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de
ley número 59 de 2017 Senado,** *“por medio de
la cual se otorgan incentivos a la agroindustria
panelera y se dictan otras disposiciones”.*

Respetado Presidente,

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

El proyecto busca otorgar incentivos
económicos a la agroindustria panelera. Dichos
incentivos estarán destinados a atender tres de las
principales dificultades que atraviesa el sector en
la actualidad, como lo son (i) las problemáticas
fitosanitarias, (ii) renovación de los cultivos de
caña panelera y (iii) adquisición o tecnificación
de equipos de molienda y proceso para trapiches
de grupos asociativos. De esta manera se busca
mejorar las condiciones y la calidad de vida de los
paneleros.

Particularmente, el artículo 4° del Proyecto
establece que se otorgará hasta una vez por año
un incentivo económico a los cultivadores de caña
panelera, para la adquisición del método biológico
o químico destinado al manejo fitosanitario del
cultivo de caña panelera. Dicho incentivo será
del 30% para pequeños cultivadores y 10% para

medianos cultivadores, respecto del costo anual
de referencia del método biológico o químico
destinado al manejo fitosanitario del cultivo de
caña panelera establecido por el Ministerio de
Agricultura y Desarrollo Rural.

De otro lado, el artículo 5° determina que se
otorgará, por una sola vez, a los cultivadores
de caña panelera un incentivo económico por
cada hectárea a renovar, el cual se asignará en
el siguiente porcentaje: del 30% para pequeños
cultivadores, del 10% para medianos cultivadores
y del 5% para grandes cultivadores, respecto del
costo de referencia por hectárea establecido por el
Ministerio de Agricultura y Desarrollo.

Finalmente, el artículo 6° plantea que se
otorgará por una sola vez un incentivo económico
al grupo asociativo de cultivadores de caña
panelera para la adquisición o tecnificación del
equipo de molienda y proceso de trapiche. Para
el caso de adquisición de equipo de molienda el
incentivo no podrá ser menor al 50% del costo total
de referencia de los equipos, establecido por el
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por
su parte, respecto de la tecnificación de equipos
de molienda y proceso de trapiche, el incentivo
no podrá ser menor al 50% del valor acreditado
por el grupo asociativo, previa verificación del
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Finalmente, el proyecto establece que este
incentivo aplicará para trapiches que cuenten con
una capacidad de producción igual o inferior a
100 kilogramos de panela por hora.

De acuerdo con el artículo 8° del Proyecto,
los anteriores incentivos propuestos serán
financiados con (i) recursos del Presupuesto
General de la Nación y (ii) recursos que recaude
el Gobierno nacional, por concepto del Gravamen
a los Movimientos Financieros (GMF), en un
porcentaje no menor al 5% del total recaudado”.

Al respecto, el impacto fiscal de financiar los
incentivos en mención serían del orden de **\$5,3
billones**, aproximadamente, que corresponden
al valor presente del cinco por ciento (5%)
del recaudo del Gravamen a los Movimientos
Financieros calculado para los próximos diez
(10) años¹. A continuación, se presentan los
correspondientes cálculos:

¹ Proyección que se realiza en cumplimiento de las
condiciones de tiempo que determina la Ley 819 de
2002, para la estrategia fiscal del Marco Fiscal de Media-
no Plazo.

Proyección del recaudo por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros

Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Gravamen a los movimientos fi- nancieros (\$miles de millones)	7.992	8.256	8.553	8.878	9.226	9.586	9.952	10.319	10.682	11.060	11.448
PIB Interno Real (Variación Por- centual)	2,8	3,3	3,6	3,8	3,9	3,9	3,8	3,7	3,5	3,5	3,5

Fuente: Cálculos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en las cifras propuestas por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los documentos “Escenario Fiscal del MFMP²” del 12 de junio

de 2017 y “Supuestos Macroeconómicos Confis³” del 13 de diciembre de 2017”.

² MFMP hace referencia al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

³ CONFIS hace referencia al Consejo Superior de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estimación del impacto fiscal del Proyecto de ley número 59 de 2017 durante 10 años

Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
5% del Gravamen a los movimientos financieros ¹	399,5	413	427,5	444	461,5	479,5	497,5	516	534	553	573
(\$ miles de millones)											

Fuente: Cálculos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en las cifras propuestas por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los documentos “Escenario Fiscal del MFMP” del 12 de junio de 2017 y “Supuestos Macroeconómicos Confis” del 13 de diciembre de 2017”.

De otra parte, es importante resaltar que el artículo 359 de la Constitución Política establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica, a excepción de: i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; ii) las destinadas para inversión social y iii) las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

constitucionales, pues en tal caso “no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado”. Estas transferencias deben entonces contar con un “fundamento constitucional expreso” (...).

Frente a este punto, la Corte Constitucional ha establecido que “los impuestos nacionales, por el contrario, no tienen en principio destinación específica (C. P., artículo 359) sino que van a las arcas generales de la nación para su uso indiscriminado”⁴.

(...) Todo lo anterior muestra entonces que los congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, contrariamente a lo sostenido por el demandante, pues esas partidas deben sujetarse a las normas orgánicas que reputan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto. Igualmente, la ejecución de esas partidas y la asignación de los proyectos específicos debe consultar criterios de equidad entre las entidades territoriales, a fin de promover un desarrollo regional armónico (C. P. artículo 334)⁵ (Subrayas propias).

De acuerdo con lo anterior, este proyecto de ley presenta vicios por inconstitucionalidad, toda vez que la financiación propuesta no hace parte de las excepciones contempladas en el artículo 359 de la C. P., para la destinación específica de las rentas nacionales, bajo el entendido que el GMF, tal como está contemplado en el artículo 870 del Estatuto Tributario, es un impuesto de carácter nacional y no cumple con los requisitos de excepción para su destinación específica.

Como se puede observar, el artículo 8° del Proyecto vulnera la prohibición establecida en el artículo 355 de la C. P., toda vez que contempla la destinación de una renta nacional a favor de particulares, sin ningún sustento constitucional que soporte tal medida.

Igualmente, el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe que cualquier rama u órgano del poder público decrete auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, disposición que ha sido analizada por la Corte Constitucional, quien en reiterados fallos ha establecido la prohibición de transferir recursos públicos a particulares sin ninguna contraprestación a cambio, tal como se pretende hacer en el proyecto de ley analizado, Específicamente, la Corte manifestó lo siguiente sobre el tema:

Ahora bien, tratándose de creación de gasto resulta pertinente destacar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2013 dispone:

“(...) dichas transferencias son un auxilio y se encuentran prohibidas, salvo si esas cesiones gratuitas tienen sustento en principios y derechos

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

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-528 de 2013.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1168 de 2001.

adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**. (...) ⁶ (Negrita fuera del texto).*

De acuerdo con lo anterior, al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación y estos deben ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Particularmente, esta información no acompaña la iniciativa al no proponerse una fuente de ingreso adicional. Por lo tanto, el Proyecto no cumple con los requisitos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues no hace explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni incluye expresamente en su exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo anterior, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa presentada, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


PAULA ACOSTA
Viceministra General

Con Copia a:

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar – Autor

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez – Autor

Honorable Senador León Rigoberto Barón Neira – Autor

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo – Autor

Honorable Representante Rubén Darío Molano Pineros – Autor

Honorable Senador Daniel Alberto Cabrales del Castillo – Ponente

Honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo – Ponente

Honorable Senador Guillermo García Realpe – Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO

DE LEY NÚMERO 90 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

EFRAÍN CEPEDA SANABRIA

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto: i) adoptar medidas para mejorar la vigilancia, control y aplicación del uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud; ii) unificar los sistemas de información de gestión financiera y asistencial y, iii) brindar transparencia que permita a los asegurados el acceso al servicio de salud como uno de los ejes del aseguramiento en Colombia.

Particularmente, el artículo 2° de la iniciativa le asigna a la Superintendencia Financiera de Colombia competencias relacionadas con la vigilancia, el control e inspección sobre las entidades promotoras de salud u otras aseguradoras en salud en cuanto a sus niveles de patrimonio, reservas, inversiones y manejo financiero.

Por su parte, el artículo 3° del proyecto busca implementar el Sistema Integral y Único de Información Financiera y el Sistema Integral Único y Asistencial, esto con el fin de desarrollar lo preceptuado en el artículo 113 de la Ley 1438 de 2011⁷¹ frente a la conectividad de las instituciones vinculadas con el sector de salud en el marco del Plan Nacional de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC).

Asimismo, el artículo 4° de la iniciativa propone la creación del Portal Único de Contratación de Servicios de Salud con la finalidad que el Gobierno centralice la información acerca de la adquisición y venta de tecnologías en salud del Sistema de Seguridad Social en Salud, el cual será operado por la Agencia Nacional de Contratación o la entidad que haga sus veces.

De igual manera, el artículo 5 del proyecto de ley le asigna la competencia jurisdiccional a la

⁶ Congreso de la República. Artículo 7°, Ley 819 (9, julio 2003), *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, D. C., 2003.

⁷ ¹ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras.

Superintendencia Nacional de Salud para resolver en un plazo máximo de 120 días hábiles, las controversias suscitadas entre los aseguradores en salud, prestadores de servicios y/o entidades territoriales.

De otra parte, el artículo 6° de la iniciativa pretende que los recursos previstos en la Ley 1608 de 2013⁸² podrán aplicarse bajo la figura de aportes a capital representados en garantías o títulos de deuda pública, de acuerdo con las competencias y autorizaciones previstas en el marco legal para el sector del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, el artículo 7° del proyecto busca implementar, a través del Gobierno nacional, un modelo de aseguramiento basado en las redes integrales de servicios de salud contempladas en el artículo 13 de la Ley 1751 de 2015⁹³, como único medio de relacionamiento institucional entre prestadores y aseguradores dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, el artículo 12 de la iniciativa legislativa propone a través de las Superintendencias Financiera y de Salud, la medición anual de la gestión de las aseguradoras en salud dependiendo de la información de los Sistemas Integrales que se pretenden crear con la presente iniciativa. También se busca que, al cumplir con los indicadores establecidos por parte de las aseguradoras en salud, se les otorguen incentivos relacionados con la reducción de las exigencias de patrimonio adecuado vigente.

Al respecto, sea lo primero señalar que de conformidad con el artículo 154¹⁰⁴ de la Carta Política, las leyes pueden originarse en cualquiera de las dos Cámaras a iniciativa de sus respectivos integrantes, por iniciativa del Gobierno nacional, por las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución Política, sin embargo, existen materias en las que la iniciativa para su creación o reforma es exclusiva del Gobierno. De tal suerte

que, si un proyecto de ley busca regular de manera parcial o total asuntos de iniciativa privativa del Ejecutivo, como es el caso de la determinación y modificación de la estructura de las entidades de la administración pública nacional¹¹⁵, debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional.

A este respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicando¹²⁶:

“...Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus internaciones¹³⁷. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuyente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos¹⁴⁸. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior¹⁵⁹.

*En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, **no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control¹⁶¹⁰, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras**”.* (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la potestad privativa

8 2 Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

9 3 Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

10 4 **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.

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 apodes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

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 (Subrayado y negrilla fuera de texto).

11 5 **Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:* (...)

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.*

12 6 Sentencia C -251 de 2011.

13 7 Sentencia C-1190 de 2000.

14 8 Sentencia C-299 de 1994.

15 9 Sentencia C-012 de 2003.

16 10 Sentencia C-299 de 1994.

del Ejecutivo ha sido entendida no como una restricción del Congreso para presentar proyectos de ley, sino como la facultad que tiene el Gobierno nacional para presentar iniciativas sobre asuntos específicos y sobre las cuales requiere la anuencia de este. En este contexto, el proyecto correspondiente deberá contar con el consentimiento expreso del Gobierno, lo que en el precedente judicial de la Corte Constitucional se ha denominado “aval del gobierno”¹⁷¹¹, el cual puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”¹⁸¹²:

“Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 Superior, Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.

La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho “aval”. Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino sólo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley. (Negrilla fuera de texto).

Dicho esto, para esta Cartera es claro que la delegación de la función de control, vigilancia e inspección de las Entidades Promotoras de Salud en cabeza de la Superintendencia Financiera

contemplada en el artículo 2° de la iniciativa implica una modificación en las funciones no solo de esta entidad sino también de la Superintendencia Nacional de Salud, ente que en este momento tiene abrogada esta competencia, la cual se encuadra dentro de las materias privativas del Ejecutivo y que adicionalmente ya se había planteado en el Decreto ley 4185 de 2011¹⁹¹³, pero luego se modificó debido a la dificultad que se presentaba al diferenciar el seguimiento estrictamente financiero de la gestión en el servicio de salud, razón por la cual se fortaleció a la Superintendencia Nacional de Salud mediante una reestructuración que le permitiera asumir tales competencias. Por lo tanto, al no contar el Congreso con el aval del Gobierno representado en esta Cartera, de acuerdo con sus competencias, la insistencia del trámite legislativo del mencionado proyecto devendrá en inconstitucional.

Por otro lado, frente a la creación de los dos sistemas de Información propuestos en el artículo 3° de la iniciativa, debe señalarse que el Ministerio de Salud y Protección Social en su concepto institucional sobre este proyecto²⁰¹⁴ manifestó que esta iniciativa se encuentra enmarcada en las Leyes 1122 de 2007²¹¹⁵ y 1438 de 2011²²¹⁶, por lo cual no sería indispensable la expedición de una norma sobre el particular, más aún cuando ya existe el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), creado hace más de 10 años bajo el cual se han desarrollado y administrado sistemas de información específicos como Mi Prescripción (Mipres), o el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT). Así mismo, en relación a la información sobre cartera, la facturación debe hacerse de forma electrónica en virtud de la Ley 1607 de 2012²³¹⁷, y desde septiembre del presente año será obligatoria la facturación por este medio para todas las empresas, y similarmente, la depuración de la información financiera de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), de las entidades territoriales y de las Instituciones Prestadoras de Salud también se está exigiendo según lo dispuesto en la Ley 1797 de 2016²⁴¹⁸.

En igual sentido, debe precisarse sobre la propuesta contenida en el artículo 4° relacionada con la creación del Portal Único de Contratación de Servicios de Salud, que mediante el Decreto

19 13 Por el cual se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones.

20 14 *Gaceta del Congreso* número 119 de 2018.

21 15 Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

22 16 Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

23 17 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

24 18 Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

17 11 Sentencia C-177 de 2007.

18 12 Sentencias C-266 de 1995; C-032 de 1996; C-370 de 2004; C-177 de 2007; C-838 de 2008.

ley 4170 de 2011²⁵¹⁹ se creó Colombia Compra Eficiente, entidad que tiene por objeto crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del Sistema y generar mayor transparencia en las compras, de suerte que se trata de la entidad rectora que provee un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo, y en ese orden de ideas, no sería necesario crear un Portal exclusivamente enfocado a la contratación en salud, sino que a través de los mecanismos unificados de contratación existentes se podría atender las necesidades propias del sector salud.

Ahora bien, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 5° del proyecto de ley sobre la asignación exclusiva de competencias jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para resolver en última instancia administrativa las controversias suscitadas entre los aseguradores de salud, los prestadores de servicios y/o entidades territoriales, resulta oportuno señalar que esta iniciativa no consulta la capacidad administrativa de la Superintendencia, ni la circunstancia de que dicha entidad tiene como sede la ciudad de Bogotá. Si bien se parte del supuesto del conocimiento técnico sobre la materia que tiene esta entidad, el cambio planteado no garantiza un acceso más rápido y efectivo a los prestadores ubicados en lugares distintos a Bogotá, ni una pronta resolución de las controversias.

En lo atinente al manejo de la deuda pública para dar liquidez al Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo la figura de aportes a capital representados en garantías o títulos de deuda pública propuesto en el artículo 6° de la iniciativa, tal y como lo expuso el Ministerio de Salud y Protección²⁶²⁰, esta propuesta no es clara ni posible en el marco del manejo de los recursos fiscales y de endeudamiento interno del país, pues además no se plantea el uso que debería darse a dichos recursos, -sin dejar de lado que en los recursos de que trata la Ley 1608 de 2013 concurren los del Sistema General de Participaciones, parafiscales, impuestos de destinación específica y los del Presupuesto General de la Nación en general, aunado al hecho que también son propiedad de las entidades territoriales, y corresponden a excedentes que en la mayoría de los casos se han ejecutado o invertido.

De otra parte, frente a la creación del modelo de “aseguramiento” por medio de las redes integradas de salud que se propone en el artículo 7° de la iniciativa, resulta oportuno citar lo regulado en el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007, sobre la organización del aseguramiento:

“Artículo 14. *Organización del Aseguramiento*

²⁵ ¹⁹ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - se determinan sus objetivos y estructura.

²⁶ ²⁰ *Gaceta del Congreso* número 119 de 2018.

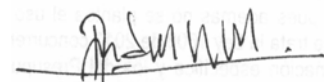
Las Entidades Promotoras de Salud en cada régimen son las responsables de cumplir con las funciones indelegables del aseguramiento.

Las entidades que a la vigencia de la presente ley administran el régimen subsidiado se denominarán en adelante Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS). Cumplirán con los requisitos de habilitación y demás que señala el reglamento”. (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la función de aseguramiento radica en cabeza de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y dicha función a la luz de la norma cita en precedencia resulta indelegable, razón por la cual, persistir en la presente iniciativa en los términos propuestos, legalizaría una práctica legalmente prohibida y no deseable al patrocinar que estas entidades se desprendan de sus responsabilidades como aseguradores.

Finalmente, también, debe considerarse respecto al reconocimiento de incentivos por la buena gestión del aseguramiento, reduciendo las exigencias de patrimonio adecuado vigente por las aseguradoras en salud de acuerdo a la favorabilidad de los indicadores en los términos recogidos en el artículo 12 de la iniciativa, que su puesta en práctica implicaría cambiar las condiciones establecidas en el Decreto 2702 de 2012²⁷²¹ sobre la solidez financiera de las aseguradoras, la cual se basa en criterios técnicos financieros de solvencia mínima necesaria, por indicadores relacionados con cobertura y comportamiento de pago. Adicionalmente, haciendo eco de lo considerado por el Ministerio de Salud y Protección Social²⁸²² esta propuesta también iría en contravía del esfuerzo que han realizado en los últimos años las EPS para ajustarse al mencionado decreto y asimilar su gestión al de las compañías de seguro para que cuenten con el respaldo financiero suficiente de acuerdo al tamaño de su actividad.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarla disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con Copia a:

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez - Autor Ponente

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez - Autor Ponente

²⁷ ²¹ Por el cual se actualizan y unifican las condiciones financieras y de solvencia de las entidades autorizadas para operar el aseguramiento en salud y se dictan otras disposiciones.

²⁸ ²² *Gaceta del Congreso* número 119 de 2018.

Honorable Senador Honorio Henríquez Pinedo
- Autor

Honorable Senador Orlando Castañeda Serrano
- Autor

Honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez
- Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario
General del Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE
MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 182 DE 2017 SENADO**

por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

DE - 142-18

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios reitera la importancia de los proyectos de ley que procuran fortalecer y modernizar la arquitectura institucional del Estado colombiano en el Territorio. Para ello consideramos de gran importancia el velar por que la filosofía autonomista y descentralizadora que marcó uno de los grandes hitos de la Constitución de 1991 sea igualmente la esencia de las propuestas que dan desarrollo a la Ley 1454 de 2011.

Es por ello trascendental recordar el rol que le concibió el constituyente del 91 al municipio colombiano:

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Si bien es cierto que resulta estratégico para el país fortalecer el desarrollo regional, no es menos importante que buscar robustecer las diferentes figuras como las planteadas en la

presente iniciativa sin la concurrencia real de los municipios que la conforman, le estaría afectando al proceso de descentralización y autonomía que no es más que una cooperación armónica entre entidades territoriales.

En este sentido, consideramos importante resaltar que la propuesta de articulado que recoge la presente iniciativa legislativa notamos la **invisibilidad y nula aportación de los municipios en tan significativo proceso**, como si constituir regiones fuera solo un problema de los departamentos.

No vemos factible que en procesos tan trascendentales de autonomía y descentralización que tanto reclaman, defienden y buscan los municipios colombianos, desaparezca totalmente el rol local, sin contar con su voluntad, opinión, participación, creación, administración, de las diferentes figuras administrativas y de planeación territorial.

La descentralización de funciones y la autonomía de las entidades territoriales, ha sido lo que la Federación Colombiana de Municipios ha afianzado a lo largo de sus propuestas, de ir hacia una real descentralización, basados en la confianza desde el Gobierno Central hacia los Departamentos y Municipios de Colombia.

Es por ello que consideramos importante incluir propuestas que faciliten participación de los municipios en la constitución de la RAPE y en su administración y en la creación de la RET. Que tanto la RAPE y la RET tengan como competencia apoyar municipios que la conforman y su participación en la creación de las mismas:

Artículo 5°. Se modifica el artículo treinta (30) Ley 1454 del 2011, así:

Región Administrativa y de Planificación. De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores **y un 50% de alcaldes de los municipios que la conforman** de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una región administrativa y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Con tal fin la Región de Administración y de Planificación tendrá, las siguientes funciones:

(...)

5. Prestar **apoyo y** asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la RAP.

Artículo 9°. Condiciones para la conversión de una Región de Administración y Planificación en Región Entidad Territorial. Para que una Región de Administración y Planificación pueda solicitar su conversión en Región Entidad Territorial, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Solicitud formulada por los departamentos **y un 50% de los municipios** que conforman la región administrativa y de planificación (RAP), a través de sus gobernadores **y alcaldes** avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales.

(...)

Artículo 10. *Atribuciones.* La Región Entidad Territorial tendrá las siguientes atribuciones orientadas al desarrollo económico y social del respectivo territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas intra e interregionales y urbano-rurales:

(...)

f) Prestar apoyo y asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la RET.

g) Las demás que le sean asignadas por la Constitución y las leyes.

(...)

Artículo 11. Órganos de Administración. Cada región entidad territorial tendrá una junta regional compuesta por los gobernadores **y alcaldes** de los departamentos **y municipios** que la conformen. Dicha junta designará un Prefecto Regional que será el representante de la Región, así como su suprema autoridad administrativa. El régimen jurídico de funciones, requisitos, periodo, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades será definido por cada región en sus respectivos estatutos.

Respetado Secretario, un país en el que la autonomía de sus entidades territoriales hace parte de los principios fundantes de su Constitución debe caracterizarse por el diálogo permanente y constructivo entre los distintos niveles de gobierno. Esta es sin duda la mejor herramienta para seguir avanzando como país.

Esperamos nuestras observaciones sean acogidas en tan importante proyecto de ley. Cordialmente,

Cordialmente;



LINA MARÍA SÁNCHEZ PATINO
Directora Ejecutiva (e)
* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE
SANTANDER AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 206 DE 2018 SENADO, 222 DE 2018
CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 23 de 1982
(Derechos de autor).*

1110

Bucaramanga, 15 de mayo de 2018

Doctor

HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Honorable Senador

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Primer piso - Edificio Nuevo del

Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado, 222 de 2018 Cámara,

por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 (Derechos de autor).

Honorable Senador:

Con un atento saludo acudo ante su despacho, con el propósito de solicitar su intervención en el trámite del proyecto de ley de la referencia de la presente comunicación, tendiente a lograr que sean atendidas las diversas proposiciones y observaciones que se han presentado en los diferentes debates del trámite legislativo, bajo las consideraciones que expongo a continuación:

Frente a las Instituciones de Educación Superior, el proyecto de ley tendría una incidencia directa entre puntualmente lo previsto en el literal e) del artículo 16 de la iniciativa presentada por el Gobierno nacional. El citado artículo contempla una ampliación de las limitaciones y excepciones al derecho de autor contenidas en el Capítulo III de la Ley 23 de 1982 (artículo 31 y siguientes).

En principio y a la luz de la exposición de motivos, la finalidad de la reforma contenida en el artículo 16 del proyecto de ley, representa un beneficio para quienes ofertan servicios de educación. Sobre el particular, se indica en la exposición de motivos de la reforma que introduce el literal e) del artículo 16 que:

“En el literal e) se establece otra limitación que permite realizar la reproducción por medios reprográficos, para la enseñanza o para la realización de exámenes, por instituciones de todos los niveles educativos, en la medida justificada por el fin que se persiga, de artículos lícitamente publicados en periódicos o colecciones periódicas, breves extractos de obras lícitamente publicadas, y obras aisladas de carácter plástico, fotográfico o figurativo, a condición que tal utilización se haga conforme a los usos honrados y que la misma no sea objeto de venta u otra transacción a título oneroso, ni tenga directa o indirectamente fines de lucro, siempre que se incluya el nombre del autor y la fuente”.

Pese a lo expuesto, el texto propuesto no ofrece la claridad suficiente para considerar que en efecto, se adicionará a nuestro ordenamiento jurídico, una excepción a los límites y excepciones del derecho de autor y conexos, que permita sin lugar a dudas o diferentes interpretaciones, el uso con fines de enseñanza de obras protegidas por el derecho de autor en entornos digitales.

El artículo 32 de la Ley 23 de 1982 contempla una de las excepciones a la reproducción de obras literarias o artísticas, sin la autorización de su autor, puntualmente cuando la utilización de aquellas persigue fines escolares, educativos, universitarios y de formación profesional sin fines de lucro.

La citada disposición hace parte de la legislación nacional, que se expide bajo los parámetros del artículo 3° de la Decisión Andina número 351 de 1993.

En concordancia con lo previamente expuesto, el artículo 22 del citado ordenamiento jurídico (Decisión Andina número 351 de 1993) regula la posibilidad de reproducción por medios reprográficos para la enseñanza, así como la representación o ejecución de una obra en el curso de las actividades

de una institución de enseñanza por el personal y los estudiantes de la institución educativa.

Pese a lo expuesto, la discusión no resulta del todo pacífica sobre la reproducción de obras protegidas por derecho de autor con fines de enseñanzas en entornos digitales, razón por la cual, la presente iniciativa corresponde a la oportunidad indicada para dar por finalizada dicha discusión.

La iniciativa de ajuste o proposición del literal e) del artículo 16 del proyecto de ley, busca que las universidades en el marco de los procesos de enseñanza que se oferten en entornos digitales, sin autorización ni pago de remuneración, puedan poner a disposición de los estudiantes de programas virtuales y a distancia obras protegidas por el derecho de autor.

Sin lugar a dudas la propuesta se ajusta al principio “uso legítimo o uso razonable”¹ de la obra bajo el cual se fundan las excepciones y límites al derecho de autor.

¹ Fair use.

En consecuencia, comedidamente le solicito Honorable Senador que en su condición de ponente de la citada iniciativa, respalde la propuesta de modificación que ha sido presentada a través de comunicaciones y conceptos que se han incorporado en el trámite de discusión del proyecto de ley, entre otros, la comunicación remitida por la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), la Universidad Central y la Pontificia Universidad Javeriana.

En igual sentido, comedidamente le solicito, se analicen y sean atendidas las inquietudes que sobre el proyecto de ley ha planteado la Universidad Central relacionadas con el uso de obras por parte de Bibliotecas.

Con toda mi consideración y respeto,

 HERNÁN PORRAS DÍAZ
 Rector

Con copia: Secretaría General Senado y Cámara de Representantes.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2018 SENADO

Bogotá, D. C., mayo 11 de 2018
 Señor Secretario General del Senado
 GREGORIO ELJACH PACHECO
 Señora Ministra
 MARÍA LORENA GUTIÉRREZ
 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
 Señor Ministro
 GUILLERMO RIVERA FLÓREZ
 Ministerio del Interior
 Señor Senador Ponente
 Hernán Andrade
 Congreso de la República

Referencia: Comentarios al Proyecto de ley número 206 de 2018 radicado en el Senado con mensaje de urgencia por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con el Ministerio del Interior.

En Colombia existen cerca de 102 pueblos indígenas que tienen, usan y desarrollan más de 68 idiomas, si bien esta población –1.378.884 personas (DANE, 2005)– no representa más del 3.3% de la población colombiana. El derecho a acceder a la información que les permite construir su propia identidad incluso en confrontación con la de los demás pueblos, que les permite construir su autonomía pasa frecuentemente por acceder a información, documentos y materiales que se encuentran en otro idioma, el español. El acceso a esta información es complicado y costoso y tan solo puede ser amplificado en estas comunidades a través de la traducción a sus idiomas propios.

Uno de los propósitos de las flexibilidades al derecho de autor es proteger los derechos fundamentales de poblaciones especialmente protegidas. Así, además de

las personas con discapacidad los pueblos indígenas requieren de flexibilidades especiales para garantizar su acceso a la información, al conocimiento y a la cultura.

En Ecuador

La ley ecuatoriana de 2016 incluye dos mecanismos para garantizar el acceso a la educación, la cultura y la información de la población mediante la autorización de traducciones cuando las obras no se encuentran disponibles en el mercado nacional. Esta flexibilidad reconoce en concreto las necesidades de los pueblos indígenas de ese país como pasamos a explicar:

De un lado, en Ecuador se establece una excepción que le permite a las bibliotecas o archivos realizar traducciones después de pasados 3 años de su publicación (la traducción se permite incluso para el castellano).

Artículo 211

...

Una biblioteca o archivo podrá, además, realizar los siguientes actos:

...

iii. La traducción de obras originalmente escritas en idioma extranjero y legítimamente adquiridas cuando, al cumplirse un plazo de tres años contados desde la primera publicación o de un año en caso de publicaciones periódicas, su traducción al castellano, demás idiomas de relación intercultural y los idiomas oficiales en los respectivos territorios, no haya sido publicada en el país por el titular del derecho;

iv. La traducción deberá ser realizada con fines de investigación o estudio para los usuarios de dichas bibliotecas o archivos, y solo podrá ser reproducida en citas parciales en las publicaciones que resulten de dichas traducciones;

De otra parte, la ley ecuatoriana prevé que la autoridad pueda otorgar una licencia obligatoria para

traducir obras que no se encuentren en el idioma oficial de los territorios y que no estén disponibles en el mercado (de hecho se extiende al castellano).

Artículo 217. *De la concesión de licencias obligatorias.* La autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales podrá conferir licencias obligatorias sobre los derechos exclusivos de un titular, constituidos sobre obras literarias o artísticas, musicales o audiovisuales en los siguientes casos:

...

3. Cuando una obra literaria o artística no se encuentre traducida al castellano, a uno de los idiomas oficiales de relación intercultural o a los idiomas oficiales en los territorios respectivos y tal traducción no se encuentre disponible en el mercado nacional;

PROPOSICIÓN PARA BENEFICIAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS COLOMBIANOS

Con el fin de cubrir esta necesidad se presenta la siguiente propuesta:

1. Excepción y limitación a agregar al artículo 16 del proyecto de ley.

Art xxx

Las comunidades o asociaciones indígenas reconocidas en el país, las instituciones educativas, bibliotecas, centros de documentación o archivos podrán hacer traducciones de obras originalmente escritas en cualquier idioma, siempre que hayan sido legítimamente adquiridas, cuando al cumplirse un plazo de tres años contados desde la primera publicación o de un año en caso de publicaciones periódicas estas obras no hayan sido traducidas a los idiomas de los pueblos indígenas colombianos;


Las traducciones deberán ser realizadas para el uso de los hablantes del idioma correspondiente o para fines de investigación o estudio para los usuarios de dichas bibliotecas o archivos, y solo podrá ser reproducida en citas parciales si de esas traducciones se derivan nuevas publicaciones;

2. Licencia obligatoria

Artículo xxx. *De la concesión de licencias obligatorias.* La Dirección Nacional de Derecho de Autor deberá estudiar y decidir sobre las peticiones que las comunidades indígenas colombianas o sus organizaciones civiles debidamente constituidas hagan, para la concesión de licencias obligatorias sobre los derechos exclusivos de un titular, constituidos sobre obras literarias o artísticas, musicales o audiovisuales cuando esa obra no se encuentre traducida al idioma oficial de esas comunidades en los territorios respectivos y siempre que tal traducción no se encuentre disponible en el mercado nacional;

Artículo xxx. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior - Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor y la Unidad xxxxxx, reglamentarán la concesión de estas licencias obligatorias en el plazo de 12 meses.

Cordialmente,

Cordialmente,

 Duneh Kaneybia Muelas Izquierdo
 Secretaria Técnica
 Comisión Nacional de Mujeres Indígenas
 Apoyotecnico.mujeresindigenas@hotmail.com

CONTENIDO

Gaceta número 305 - miércoles 23 de mayo de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
INFORMES DE SUBCOMISIÓN	1
Informe subcomisión accidental proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, por medio del cual se adoptan unas reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.	1
OFICIOS	
Oficio de coautoría al proyecto de ley número 182 de 2017 senado, por la cual dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.	11
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito público al informe de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.	11
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público a la ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo 13 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el inciso 1º del artículo 357 de la Constitución Política- Sistema General de Participaciones.	12
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 59 de 2017 Senado, por medio de la cual se otorgan incentivos a la agroindustria panelera y se dictan otras disposiciones.	15
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público a la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 90 de 2017 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia del aseguramiento en salud.	17
Concepto jurídico de la federación colombiana de municipios al proyecto de ley número 182 de 2017 senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.	21
Concepto jurídico de la universidad industrial de santander al proyecto de ley número 206 de 2018 senado, 222 de 2018 Cámara, por la cual se modifica la Ley 23 de 1982.	22
COMENTARIOS	
Comentarios de la comisión nacional de mujeres indígenas al proyecto de ley número 206 de 2018 senado.	23