



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 281

Bogotá, D. C., martes, 30 de abril de 2019

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Doctor

GABRIEL SANTOS

Presidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 341 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Señor Presidente de la Honorable Comisión Primera Constitucional.

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, y en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se rinde ponencia para primer debate en Cámara, al **Proyecto de Acto legislativo número 341 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

El presente informe de ponencia positiva contiene los antecedentes del proyecto de acto legislativo, fundamentos de los autores, consideraciones de los ponentes, el marco constitucional y legal de la iniciativa, articulado aprobado en primer debate, las modificaciones propuestas, la proposición y el articulado.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA

“por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”

1. Antecedentes

La presente iniciativa ya había sido presentada ante el Senado de la República el 20 de marzo del 2018 por los honorables Senadores, Antonio José Navarro Wolff, Marco Aníbal Avirama Avirama, Senén Segundo Niño Avendaño, Jorge Iván Ospina Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Claudia Nayibe López Hernández, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Roosevelt Rodríguez Rengifo y la honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa; bajo el título *Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*¹, y con el número 013 Senado y 253 Cámara; se designó como ponente al honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, quien en su ponencia modificó el título del proyecto de acto legislativo y agregó el artículo de la vigencia; se debatió en la Comisión Primera de Senado, el 24 de abril del 2018², quedando con el título *proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia – Sistema General de Participaciones*.

La Comisión Primera Constitucional de Senado remitió el proyecto de acto legislativo ante la

¹ *Gaceta del Congreso* número 83 del 21 de marzo de 2018.

² *Gaceta del Congreso* número 204 del 3 de mayo de 2018.

plenaria de la corporación para su trámite, allí se discutió el 9 de mayo del mismo año, se aprobó sin modificaciones y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 242 del 10 de mayo de 2018. En Cámara de Representantes se aprobó la ponencia en primer debate el 6 de junio del 2018 sin modificaciones al texto y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 354 de la misma anualidad. En los tres debates se presentó ponencia favorable y así fue aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales y legales.

El proyecto de acto legislativo es ahora propuesto por los honorables Representantes León Fredy Muñoz Lopera, César Augusto Ortiz Zorro, Inti Raúl Asprilla Reyes, Wílmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Ángela María Robledo Gómez, Luvi Katherine Miranda Peña, Jairo Reinaldo Cala Suárez, y de los honorables Senadores: Luis Iván Marulanda Gómez y Juan Castro, bajo el número 046 de 2018 Cámara y radicado el 24 de julio del 2018 en la Secretaría General de Cámara y remitido a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, el 13 de agosto de 2018, para ponencia de primer debate, con su respectiva exposición de motivos y bajo el título de *proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*³.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara asignó para primer debate en primera vuelta como ponente coordinador a los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Juan Fernando Reyes Kuri, y ponentes a los honorables Representantes Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Enrique Burgos Lugo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero quienes atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva presentamos el presente informe de ponencia en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del cual se obtuvo como respuesta que una vez estudiado por las respectivas direcciones del Ministerio que tengan competencia en el tema se remitirá al Congreso de la República. Así las cosas se solicitó a la mesa directiva aprobar la convocatoria para la audiencia pública para que se escuchara a los interesados, así como a los representantes de gobierno que enriquezcan con sus conceptos el acto legislativo, se invitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministra de Educación Nacional de Colombia, Ministro de Salud y Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Federación Nacional de Departamentos y Federación Colombiana de Municipios, la audiencia se programó para el 30

de octubre de la anualidad, sin embargo, en busca de cumplir con los tiempos constitucionales se solicitó a la mesa directiva poner a consideración de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aplazar la audiencia pública y rendir ponencia.

La ponencia para primer debate fue radicada el 23 de octubre de la anualidad, anunciado el 24 de octubre para ser debatido el día 30 de octubre de 2018. Aun cuando estaba en el orden del día el proyecto de acto legislativo no pudo ser debatido debido al alto número de proyectos de actos legislativos y proyectos de ley anunciados en la comisión. Fue anunciado para el 6 de noviembre de 2018, no se logró el debate, se anunció en el segundo punto del orden de día del 7 de noviembre de 2018, día en el cual se debatió y fue aprobado sin proposiciones de modificación, sin embargo, posteriormente fue archivado en virtud de los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que se requiere una pronta solución para el déficit fiscal territorial, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, se radicó un nuevo Acto Legislativo, el 341 de 2019, el día 21 de marzo de 2019, para modificar el artículo 357 Constitucional; bajo esta iniciativa se retoman y continúan los esfuerzos por dar solución a esta problemática.

2. Fundamentos de los autores

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto de que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades subnacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

³ *Gaceta del Congreso* 566 del 2 de agosto de 2018.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales”, mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este proyecto de acto legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presentó en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y, por ende, fue archivado.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional saliente y entrante no han dado una solución al asunto de déficit fiscal, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff, a quien se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media), y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

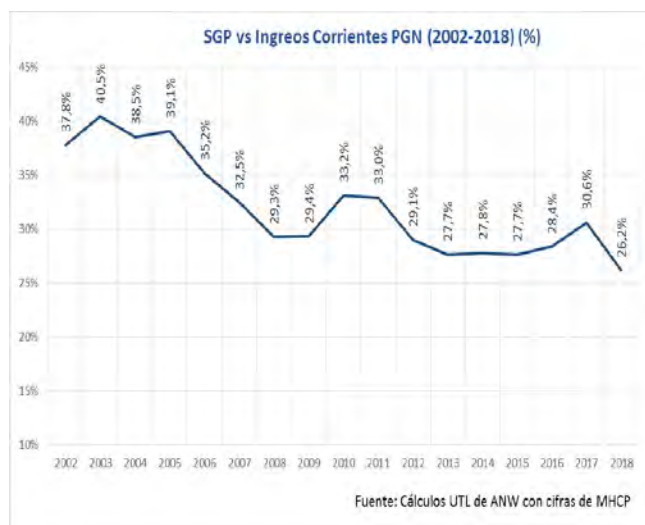
Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente proyecto de acto legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2) adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en el último Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$ 36.5 billones)

del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$ 36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tan solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales, los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse cómo dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la Nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP⁴, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará cómo quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

⁴ Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones), son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Tabla 2
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACA	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINIÁ	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV. SANTANDER	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
Total general	11,494	24,954	91	36,539	1,289

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11, 8 billones sobre la situación actual.

Tabla 3
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35 % de los ingresos corrientes de la Nación

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTÁ	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAINIÁ	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17

Departamento	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	Miles de millones de pesos	
				TOTAL	Incremento
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
Total general	14,803	32,139	118	47,060	11,810

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de acto legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y a su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política.

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros⁵.

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación

⁵ Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, puede observarse cómo en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017), se tuvo que tomar dinero de los recursos del Fonpet para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo:

“Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes”.

parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, y recalando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

3. Consideraciones de los ponentes

El proyecto de acto legislativo, aquí estudiado, consta de dos artículos incluida la vigencia; el primero, busca que se incluya en el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia un porcentaje mínimo de las transferencias de la Nación a los territorios por concepto de SGP. *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*, al mismo tiempo circunscribe la obligación de aumentar porcentualmente las transferencias con relación a la tasa inflacionaria del país. *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*, el segundo y último artículo contiene la promulgación y vigencia del acto legislativo.

Se debe recordar que el Sistema General de Participaciones fue el modelo que a partir del Acto Legislativo 01 del año 2001 vino a reemplazar los conceptos de situado fiscal, destinado a *financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños, y su monto se “aumentaría anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”, y cada cinco años a iniciativa del Congreso, podría revisarse este porcentaje de distribución*⁶. Ya en 1993, con la Ley 60, se buscó que se transfirieran como mínimo una participación del 23% en 1994, hasta llegar al 46,5% en 2002, sin embargo, el país

⁶ Contraloría General de la República, Efectos Redistributivos del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación. Página. 17.

enfrentó dificultades que afectaron las finanzas públicas llegando a un déficit del 5,5% del PIB, lo que condujo a la modificación del año 2001.

De otra parte, las Transferencias son la forma a través de la cual los departamentos, distritos y municipios ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales artículo 287, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia. En ese sentido los recursos destinados del Sistema General de Participaciones a los entes territoriales, son de carácter exógeno, esto es, que son ingresos que no pertenecen a territorios sino que son transferidos por la Nación al territorio con destino a las prioridades definidas en la Carta Política, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción⁷.

Por tanto, en tratándose de una fuente exógena de financiación, la Nación conserva autoridad frente a la destinación y a los recursos, así las cosas, existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados. Aunado a lo anterior, las transferencias giradas por la Nación a los Entes Territoriales en los últimos dos años no han tenido un incremento considerable con relación a las crecientes obligaciones sociales de los departamentos y municipios, como se observa en la tabla relacionada a continuación:

Tabla 4
Sistema General de Participaciones

Departamento	2016	2017
Amazonas	82.322.247.221	91.494.869.684
Antioquia	2.628.109.512.999.2	2.839.117.024.708
Arauca	177.275.567.979	197.109.097.938
Atlántico	996.157.203.132	1.109.782.524.922
Bogotá	12.070.962.701.553	13.432.800.603.414.9
Bolívar	1.198.927.839.253.14	1.318.171.832.708
Boyacá	986.985.119.274	1.091.119.587.581
Caldas	452.621.239.188	504.183.886.938
Caquetá	326.574.855.581	360.404.496.212
Casanare	269.347.112.850	305.940.328.755
Cauca	970.549.167.298.5	1.078.224.530.512
Cesar	649.802.753.441	714.588.269.791
Chocó	482.684.060.366.5	543.868.865.356
Córdoba	623.881.792.517	689.417.757.053
Cundinamarca	1.215.551.639.107	1.365.931.269.561
Guainía	56.076.988.408	69.574.326.517
Guaviare	86.173.332.784	92.731.093.568
Huila	563.751.588.908	735.356.529.816
La Guajira	676.154.517.190	727.035.986.469
Magdalena	826.477.351.236	915.059.227.033
Meta	500.974.616.760	567.838.259.737
Nariño	1.105.041.982.635	1.230.470.096.669
Norte de Santander	765.684.738.006	896.507.367.311
Putumayo	268.598.044.623	293.216.801.253
Quindío	247.565.702.198	274.234.129.644
Risaralda	401.698.270.465	455.205.085.287
San Andrés y Providencia	34.639.209.372	39.135.489.251
Santander	1.109.880.878.127	1.235.853.981.459

Departamento	2016	2017
Sucre	612.114.479.038	675.730.000.187
Tolima	795.086.887.284	886.375.546.675
Valle del Cauca	1.547.677.669.089	1.757.826.450.783
Vaupés	57.123.688.958	63.563.388.068
Vichada	86.876.577.926	96.620.617.998

Datos tomados del Portal de Transferencias Económicas del Ministerio de Hacienda

<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/SGP>

Resumiendo, el Sistema General de Participaciones (SGP), surge con la descentralización política fiscal y administrativa de los entes territoriales y está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a los departamentos, distritos y municipios para la financiación de los servicios a su cargo. La Ley 715 de 2001 determina la distribución porcentual de las participaciones, para salud se designa el 24.5%, educación 58.5% y los de propósito general 17.0%, estos recursos no se limitan únicamente a educación, salud y saneamiento básico, sino que cubren necesidades como alimentación escolar, auxilios para los resguardos indígenas, deporte, recreación, cultura, entre otras asignaciones especiales.

En la Sentencia C-1154 con ponencia de la honorable Magistrada Clara Inés Vargas Hernández del 26 de noviembre del 2008, se evidencia que los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones buscan garantizar la prestación de servicios prioritarios como la salud, la educación preescolar, primarios, secundarios y media, los servicios públicos domiciliarios, el agua potable y saneamiento así:

... *“Bajo el nuevo esquema constitucional, el Acto Legislativo número 4 de 2007 dispuso expresamente que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”...*

En este sentido, y entendiéndolo que son los entes territoriales quienes de forma directa deben atender las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país, personas que deben gozar de prioridad en la prestación de los servicios y la formulación de políticas sociales por parte del Estado, es determinante que se consolide por lo menos un mínimo de recursos para los departamentos, distritos y municipios que garantice, por un lado, los derechos constitucionales de los más pobres y, por otro, le permita a los entes territoriales con mayores cargas de pobreza y deficiente obtención

⁷ Sentencia C-533 de 2005.

de recursos propios lograr avances en desarrollo social y calidad de vida.

En consecuencia, el presente proyecto de acto legislativo propone garantizar un piso financiero a los departamentos, distritos y municipios de la Nación, con el objeto de que estos cumplan con los fines esenciales del Estado a su cargo, máxime cuando estos montos mínimos tienen una destinación específica como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Aunado a lo anterior, este ingreso tendrá un aumento periódico con base al crecimiento de la inflación de los 12 meses anteriores a la aprobación de la ley del Presupuesto General de la Nación, incremento que responde a las crecientes necesidades sociales y funcionales de los territorios y que refleje una verdadera asignación más progresiva de los recursos.

Se debe anotar que el proyecto de acto legislativo resulta pertinente por cuanto el Acto Legislativo 04 de 2007 y su reglamentación diseñó las normas de funcionamiento del SGP hasta el año 2016, año en el cual debió evaluarse la efectividad de las medidas adoptadas en 2007 y generar una nueva discusión para determinar la participación de los entes territoriales en los ingresos de la Nación. Dos años después, este proyecto de Acto Legislativo activa la necesaria discusión sobre este tema y la importancia que reviste para los territorios que el Gobierno central transfiera por lo menos un 35% de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales.

Se encontró en la web un esquema que muestra las reformas al Sistema General de Participaciones así:



Fuente. Bonet, J., & Pérez, G. J. (2016). Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones. En Economía Colombiana. Edición 347. Septiembre. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>

De otra parte, se encontró que el Banco de la República publica un esquema donde se justifica la reforma constitucional del 2001, en razón a la inestabilidad del comportamiento de la economía (Contreras, 2016):

Gráfico 2. Transferencias y déficit del Gobierno central

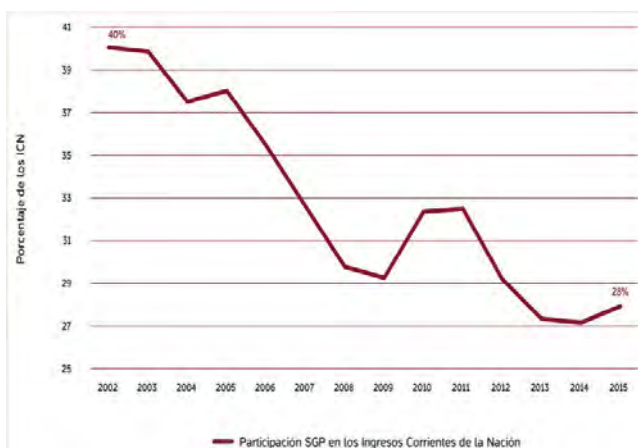


Fuente. Banco de la República y Hernández (2004).

En esta reforma se dejó el parágrafo 3°, así: “Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo”. En 2001, la transferencia por concepto del Sistema General de Participaciones correspondía a 46.5%. Sin embargo, el Proyecto de Acto legislativo 04/2007 eliminó esta obligación, evitando que el Gobierno central tuviera que girar más de dos puntos del PIB adicionales por concepto de SGP, a partir de 2009. (Contreras, 2016).

La Contraloría General de la República publicó el libro “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación”, allí se esquematizó la evolución de las transferencias.

Gráfico 3. Evolución relativa de los ingresos Corrientes de la Nación respecto a las transferencias del SGP 2002-2015

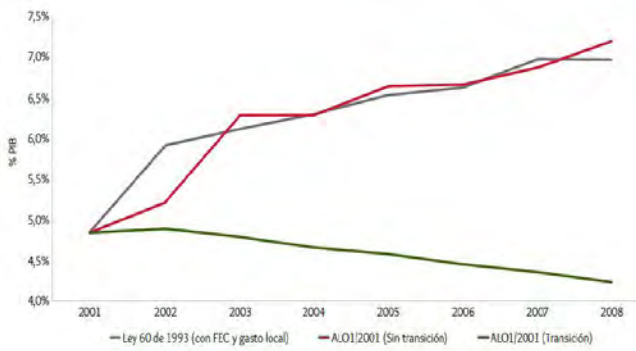


Fuente. Contraloría General de la República (2017).

Entonces la participación del SGP en los ICN ha disminuido considerablemente en la última década, la Nación pasó de transferir un 40% de los ICN en 2002 a un 28% en 2015, con lo que le quedó un margen adicional de recursos importante para cubrir otras necesidades (Contraloría, 2017).

Así mismo Contreras (2016) describe la evolución del SGP en Colombia para identificar el efecto fiscal sobre las finanzas nacionales y territoriales que tuvieron y tendrán las reformas constitucionales 01/2011 y 04/2007, encontrando que:

Gráfico 4. Acto Legislativo 01/2001 y su efecto sobre el SGP



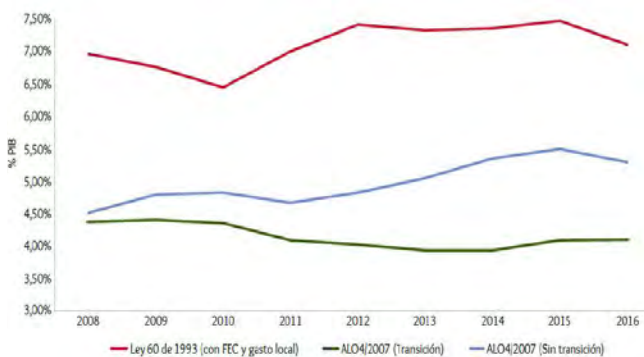
Fuente. Contreras (2016), a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM

Línea Ley 60 de 1993 (con FEC y gasto local): supone la inexistencia del Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario hipotético, las transferencias territoriales hubieran aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7% del PIB en 2008.

Línea AL 01/2001 (sin transición): supone la expedición del Acto Legislativo 01/2001, pero sin periodo de transición. Es decir, que aplica la fórmula establecida constitucionalmente: el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores. Bajo este escenario hipotético, el SGP también hubiera aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7.2% en 2008.

Línea AL 01/2001 (Transición): corresponde a lo distribuido realmente con el Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario real, la participación del SGP sobre el PIB pasó de 4.9% en 2002 a 4.2% en 2008; es decir, una caída de 0.7 puntos del PIB.

Gráfico 5. Acto Legislativo 04/2007 y su efecto sobre el SGP



Fuente. Contreras (2016), a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM⁸

La nueva enmienda posibilitó nuevos ahorros para el Gobierno central, puesto que:

1. Eliminó la obligación de regresar a los niveles del SGP girados en 2001 (46.5% de los ICN).
2. Estableció un nuevo periodo de transición en lugar de comenzar a aplicar la nueva regla

en 2008, ahorrándose entre 0.1 y 1.3 puntos anuales del PIB en el periodo 2008-2016.

Así pues, la fórmula establecida en el periodo de transición impidió que las entidades territoriales gozaran de los ICN, sin embargo, su aspecto positivo fue que conectó el incremento del SGP a la inflación. Por tal razón, la fórmula que está estipulada actualmente en la Constitución es adecuada ya que conecta al SGP con los ICN, pero debe ser mejorada a partir de las herramientas que se proponen en este proyecto de acto legislativo.

A modo de conclusión el proyecto de acto legislativo es una medida necesaria que le permitiría a los municipios, distritos y departamentos atender las Necesidades Básicas Insatisfechas, aumentar los esfuerzos para cerrar las brechas educativas, mejorar los servicios de salud y saneamiento básico y da herramientas para materializar la autonomía administrativa territorial. Aunado a lo anterior, el concepto del Departamento Nacional de Planeación remitido a la Honorable Representante, Ángela María Robledo, manifiesta que con la reforma se obtendría un aumento cercano al 17% para agua potable y saneamiento básico, permitiendo a las entidades territoriales invertir en infraestructura, y se estaría cumpliendo la meta de 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en educación sería una herramienta para cumplir con las obligaciones del Estado con el sector.

4. Marco constitucional y legal

El Título XIII de la Constitución Política de Colombia enmarca el procedimiento, requisitos y los facultados para proponer reformas constitucionales; en ese sentido el presente proyecto de acto legislativo, “por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”, obedece a lo estipulado en el artículo 375 Constitucional en cuanto es una iniciativa de los miembros del Congreso de la República. Además el artículo 374 de la Carta, faculta al Congreso de la República para reformar la norma de normas y, por otra parte, el artículo 366 determina que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado* y que, *será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*; en ese orden de ideas la iniciativa además de cumplir con los requisitos constitucionales planteados busca mejoras en el monto transferido por la Nación a las Entidades Territoriales para satisfacer en mayor proporción las necesidades insatisfechas de los colombianos y colombianas.

En el mismo sentido la Ley 5ª de 1992, que reglamentó el funcionamiento del Congreso de la República en el capítulo séptimo establece el proceso legislativo constituyente, artículos 224, 225 y 227 y quienes pueden reformar la Constitución, artículos 218, 221 y 223, así las

⁸ Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

cosas la iniciativa legislativa de modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, respeta las exigencias legales y constitucionales vigentes. Finalmente con relación al impacto fiscal la Sentencia C-625 de 2010 y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite el aval del

gobierno para los proyectos de ley, mas no hay referencia de tal requisito para los proyectos de acto legislativo.

5. Modificaciones al articulado


En aras de dar mayor claridad al artículo se propone la siguiente modificación:

TEXTO ACTO LEGISLATIVO	MODIFICACIÓN PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>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. <u>En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será</u> 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.</p>	<p>Se reemplaza la coma por el punto para separar la primera parte del articulado y quede claro que se asignará mínimo el 35% de los ICN a los entes territoriales.</p> <p>Se adiciona texto aclaratorio al inciso primero del artículo 357 de la CP con el fin de separar la fórmula en la que se incrementará anualmente el SGP.</p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación</p>	<p>Sin modificar</p>	

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos en consideración de la Honorable Cámara de Representantes dar debate al **Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 341 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones**, de conformidad con el articulado propuesto por los autores.

Cordialmente,



Cordialmente,

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente

ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, 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. En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será 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.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente

23

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 292 DE 2018 CÁMARA

por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2019

Doctor,

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara Representantes, procedo a

rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes:

- I. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto
- II. Objeto
- III. Contenido del proyecto
- IV. Exposición de motivos por parte de los autores
- V. Consideraciones del ponente
- VI. Proposición

Atentamente,

Atentamente,

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante por el Cauca
Ponente Único

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2019.

Honorable Representante

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios**, en los siguientes términos.

1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, presentada por los honorables Representantes Jaime Felipe Lozada Polanco, Buenaventura León León y Alfredo Ape Cuello Baute. El proyecto fue radicado ante la Cámara de Representantes el día 5 de diciembre de 2018 con su correspondiente exposición de motivos.

Por competencia fue trasladado a la Comisión Séptima de Cámara y designado como ponente el

14 de marzo de 2019 el honorable Representante Faber Alberto Muñoz Cerón.

El 2 de abril de 2019 se solicitó al señor Presidente de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, doctor Jairo Giovany Cristancho, prórroga con el fin de obtener conceptos de las entidades idóneas en el tema y así rendir un informe de ponencia bien sustentado.

El 12 de abril del presente año, el Ministerio de Trabajo a través de su Viceministro de Empleo y Pensiones doctor Andrés Felipe Uribe Medina, remitió concepto técnico al **Proyecto de ley número 292 de 2018, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.**

2. OBJETO DEL PROYECTO

El **Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios;** busca mejorar las condiciones de las personas que se dedican a desarrollar contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, ayudar a los contratantes a evitar responsabilidades fiscales, y al Estado la evasión a la seguridad social.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

Esta iniciativa consta de ocho (8) artículos en el siguiente orden:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto mejorar las condiciones de las personas que se dedican a desarrollar contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, ayudar a los contratantes a evitar responsabilidades fiscales, y al Estado la evasión a la seguridad social.

Artículo 2°. *Definición y ámbito de aplicación.* El Contrato de Prestación de servicios es una modalidad de vinculación contractual de naturaleza civil y administrativa que posee elementos propios de una relación laboral especial, autónoma e independiente, caracterizadas por los especiales conocimientos técnicos, científicos, profesionales o de apoyo a la gestión del contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto contratado y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas contratantes.

Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas o privadas por medio de contratos de prestación de servicios, sean estos de naturaleza civil o administrativa.

Artículo 3°. *Definiciones.* El ingreso base de cotización es el ingreso sobre el cual se hacen las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Colombia. Asalariados e independientes deben

realizar los pagos que correspondan a la seguridad social, y esos pagos se realizan sobre la base de cotización que la ley ha determinado.

Artículo 4°. *Ingreso Base de Cotización.* Las personas que desarrollen contratos de prestación de servicios como afiliados obligatorios al Sistema de Seguridad Social tendrán un ingreso base de cotización según sus ingresos:

- Del 40% del ingreso mensual cuando el mismo no exceda del valor de un salario mínimo legal mensual vigente.
- Del 45% del ingreso mensual cuando el mismo sea superior al valor de un salario mínimo legal mensual vigente e inferior al valor de 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Del 50% del ingreso mensual cuando el mismo sea superior al valor de 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Los contratistas que desarrollen simultáneamente varios contratos cancelarán solo el de mayor valor al sistema de salud por un ingreso base dentro de alguno de los rangos donde se ubique el valor del contrato.

Artículo 5°. *De la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios que se pretenda desarrollar la cotización se desarrollará así:

- Contratos de vigencia indeterminada o superiores a seis meses: el contratista deberá afiliarse o pertenecer al régimen contributivo.
- Contratos de vigencia inferior a seis meses y cuyo monto mensual sea inferior a 4 SMLMV, el contratista podrá permanecer en el régimen subsidiado en el que se encuentre, y sus aportes se destinarán al Fosyga.

En caso de que se encuentre afiliado al régimen contributivo sus aportes irán a la entidad a la que se haya afiliado.

Artículo 6°. *Sistema General de Pensiones.* Deberá realizarse la cotización pensional a la entidad a la que se encuentre afiliado o se afilie, el contratista.

Artículo 7°. *Novedad por terminación del contrato.* En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS POR PARTE DE LOS AUTORES

CONSIDERACIONES GENERALES

Los autores manifiestan a través de la presente iniciativa mejorarán las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios, especialmente

a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justo y claro el sistema de contribución y de la misma forma ayudan a los contratantes a evadir responsabilidades fiscales y al Estado la evasión de la seguridad social.

Citan la Ley 1753 de 2015, artículo 135 que regula el IBC de los trabajadores independientes, Así mismo manifiestan que el Decreto 1273 de 2018 dejó claro que en ningún caso, el IBC podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente y que no reglamentó el ingreso base de cotización y solo se limitó a mencionar el 40% ya señalado en la Ley 1753 de 2015.

Argumentan que las personas que reciban un poco más de un salario mínimo, es decir, entre \$781.242 y \$1.953.105 son los afectados, pues entre más cerca esté al salario mínimo, mayor proporción del ingreso que deberán destinar a pagar los aportes a la seguridad social, técnicamente se les estaría afectando su mínimo vital y que los únicos beneficiados con el 40% de IBC son aquellos que ganan más de \$1.953.106, pues ellos, al aplicar ese porcentaje se le equipara a alguien que gana un salario mínimo. ($\$1.953.106 \times 40\% = \781.242).

De igual forma manifiestan que aquellos trabajadores que devengan menos de un salario mínimo, como en el caso de los trabajadores de medio tiempo o los empleados del servicio doméstico, o de aquellos que trabajan por días, deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo.

Por otra parte, el ingreso base de liquidación puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del estatuto tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.

Hacen referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.

Según los autores de la iniciativa todo lo anterior genera preocupación, porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo) y que puede reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión.

Realizan un análisis desde la perspectiva de la UGPP cuyo objetivo es el cumplimiento de la legislación, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.



Los autores plantean el siguiente problema legislativo

¿Qué fórmula aplicar que permita a los a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo) disfrutar del beneficio establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y cómo los atraemos al sistema para que tengan seguridad social y en especial pensión?

En los antecedentes de la iniciativa invocan los artículos 25 y 53 de carácter Constitucional y de carácter legal invocan la Ley 100 de 1993 artículo 15 y 18 parágrafo 1°, Decreto 806 de 1998 artículo 65 parágrafo, Decreto 1406 de 1999 artículo 29, Ley 1122 de 2007 artículo 18, Ley 1393 de 2010 artículo 26, Decreto 1070 de 2013 artículo 3°, Ley 1753 de 2015 artículo 98 y 135 y Decreto 1273 de 2018 artículo 2°.

5. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Para realizar el presente informe se tuvo en cuenta el concepto emitido por el Ministerio de Trabajo, a través de su Viceministro de Empleo y Pensiones doctor Andrés Felipe Uribe Medina, quien subdividió dicho concepto de la siguiente forma:

5.1. Pretensiones del proyecto de ley

Manifestó que el proyecto de ley busca establecer un régimen normativo por medio del cual se regule el Ingreso Base Cotización IBC de personas naturales que presten servicios bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, sin embargo, el espíritu del proyecto en mención ya está regulado de manera general para aquellas personas naturales que generan ingresos de fuentes distintas a una relación laboral subordinada por el Decreto 1703 de 2002, artículo 23; el cual reza así:

“DECRETO NÚMERO 1703 DE 2002 (AGOSTO 2) POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONTROLAR LA AFILIACIÓN Y EL PAGO DE APORTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”.

(...) “Artículo 23. Cotizaciones en contratación no laboral. Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad social en salud.

En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en períodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al

desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las sumas descontadas se entregarán a la Entidad Promotora de Salud, EPS, a la cual se encuentre afiliado el contratista, junto con un documento en el que se ponga en conocimiento la situación para que la EPS revise la presunción de ingresos del contratista y este deba efectuar la autoliquidación de aportes sobre el nuevo ingreso.

En el evento en que los pagos no sean mensuales y no exista justificación válida de la diferencia, el contratante deberá informar tal circunstancia a la entidad promotora de salud, EPS, a la cual se encuentre afiliado el contratista, para que dicha entidad le revise la presunción de ingresos.

Para los efectos del presente artículo se entiende por “valor bruto”, el valor facturado o cobrado antes de aplicarle los recargos o deducciones por impuestos o retenciones de origen legal.

En los contratos de vigencia indeterminada, el Ingreso Base de Cotización será el equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor bruto facturado en forma mensualizada.” (...)

El proyecto entra en definiciones ya reguladas, generando problemas de integración normativa, lo cual imposibilita su posterior aplicación, una de las dificultades es la de ir en contravía con la propuesta de establecer un marco regulatorio para todas las formas de trabajo.

5.2. Análisis de conveniencia del articulado

TEXTO RADICADO	RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar las condiciones de las personas que se dedican a desarrollar contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, ayudar a los contratantes a evitar responsabilidades fiscales, y al Estado la evasión a la seguridad social.</p>	<p>El objeto que busca promover el proyecto coincide con lo establecido en la Ley 100 de 1993, al establecer el sistema de seguridad social integral. En ese sentido no es necesario repetir lo que ya el ordenamiento jurídico reconoce.</p>
<p>Artículo 2°. Definición y ámbito de aplicación. El Contrato de Prestación de servicios es una modalidad de vinculación contractual de naturaleza civil y administrativa que posee elementos propios de una relación laboral especial, autónoma e independiente, caracterizadas por los especiales conocimientos técnicos, científicos, profesionales o de apoyo a la gestión del contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto contratado y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas contratantes.</p> <p>Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas o privadas por medio de contratos de prestación de</p>	<p>Esta propuesta pretende definir el contrato de prestación de servicios, incurriendo en una serie de deficiencias técnicas que lo hace inviable, así: a) El asunto que busca regular de fondo es la figura del contratista independiente que cuenta con la regulación en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, respecto del cual se ha construido la teoría jurídica y económica de la autonomía en la prestación del servicio personal independiente, la cual no es problemática en el ámbito jurídico, y que, por el contrario, es el fundamento de los procesos de protección de los derechos de los trabajadores dependientes en materia de intermediación y tercerización.</p> <p>“Artículo 34. Contratistas independientes. Artículo modificado por el artículo 3° del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:</p> <p><i>1. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos empleadores y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores</i></p>

TEXTO RADICADO	RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
	<p><i>extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.</i></p> <p><i>2. El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas. b) La propuesta de definición controvierte lo establecido por los artículos 53 de la Constitución Nacional y 24 del Código Sustantivo del Trabajo, a partir de los cuales se consagra la Presunción de Contrato de Trabajo o contrato realidad, con la aplicación del principio Constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades.</i></p> <p><i>“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</i></p> <p><i>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.</i></p> <p><i>El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.</i></p> <p><i>Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.</i></p> <p><i>La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.</i></p> <p><i>Artículo 24. Presunción. Artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente. Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo.”. c) Se confunde el contrato de prestación de servicios con el contrato de obra, lo que no permitiría una aplicación. d) Lo propuesto controvierte lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política que establece la libertad de escoger profesión y oficio como un Derecho Fundamental, ya que eliminaría la posibilidad de prestar servicios personales de manera autónoma, forzando a la persona que tuviese esa intención a recurrir a formas jurídicas que no corresponde a la naturaleza de su actividad.</i></p> <p><i>“Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.</i></p> <p><i>Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.</i></p>

TEXTO RADICADO	RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
<p>Artículo 3°. Definiciones. El ingreso base de cotización es el ingreso sobre el cual se hacen las cotizaciones al sistema de seguridad social en Colombia. Asalariados e independientes deben realizar los pagos que correspondan a la seguridad social, y esos pagos se realizan sobre la base de cotización que la ley ha determinado.</p>	<p>El proyecto equipara erróneamente el concepto de “asalariado”, que no existe en el ordenamiento jurídico laboral con el de “trabajador”, que sí tiene una definición expresa en el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo, concordante con el artículo 5° de dicho código, en adición a lo anterior, repite el mandato que establecen los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993, en materia de obligatoriedad del aporte al Sistema de Seguridad Social en cabeza de la persona con capacidad de pago.</p> <p>“Artículo 22. Definición.</p> <p>1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.</p> <p>2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.”</p> <p>Artículo 19. Base de cotización de los trabajadores independientes. <Artículo modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.</p> <p>Cuando se trate de personas que el Gobierno nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.</p> <p>En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.</p> <p>Parágrafo. Parágrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.</p> <p>Durante este lapso, el Gobierno nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección ‘Económica’ para la vejez de esta franja poblacional.</p> <p>Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.</p> <p><Inciso 1°. Modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia</p>

TEXTO RADICADO	RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
	<p>el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%).</p> <p>La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensiona.</p> <p>Parágrafo 1°. La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.</p> <p>Parágrafo 3°. Cuando se devenguen mensualmente más de 20 salarios mínimos legales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud^{<4>}.</p> <p>Parágrafo 4°. <Parágrafo adicionado por el artículo 31 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del 1° de enero de 2014, estarán exoneradas de la cotización al Régimen Contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 4°. Ingreso Base de Cotización. Las personas que desarrollen contratos de prestación de servicios como afiliados obligatorios al sistema de seguridad social tendrán un ingreso base de cotización según sus ingresos:</p> <p>a) Del 40 % del ingreso mensual cuando el mismo no exceda del valor de un salario mínimo legal mensual vigente.</p> <p>b) Del 45 % del ingreso mensual cuando el mismo sea superior al valor de un salario mínimo legal mensual vigente e inferior al valor de 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>c) Del 50 % del ingreso mensual cuando el mismo sea superior al valor de 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Parágrafo. Los contratistas que desarrollen simultáneamente varios contratos cancelarán solo el de mayor valor al sistema de salud por un ingreso base dentro de alguno de los rangos donde se ubique el valor del contrato.</p>	<p>La proposición de un régimen diferenciado de IBC para pensión y para salud generaría, para el cotizante, la dificultad de acceso a las prestaciones económicas que reconoce el sistema de salud, por una parte, y dificultaría el reconocimiento de las eventuales pensiones por invalidez de origen común para tales cotizantes.</p>
<p>Artículo 5°. De la Cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios que se pretenda desarrollar la cotización se desarrollará así:</p> <p>1. Contratos de vigencia indeterminada o superiores a seis meses: el contratista deberá afiliarse o pertenecer al régimen contributivo.</p> <p>2. Contratos de vigencia inferior a seis meses y cuyo monto mensual sea inferior a 4 smlmv, el contratista podrá permanecer en el régimen subsidiado en el que se encuentre, y sus aportes se destinarán al Fosyga.</p> <p>En caso de que se encuentre afiliado al régimen contributivo sus aportes irán a la entidad a la que se haya afiliado.</p>	<p>El texto propuesto se contradice con el artículo 2° de dicho proyecto, mientras el artículo 5° hace referencia a contratos con duración indeterminada, el 2 establece que el contrato de prestación de servicios solo durará el tiempo de la ejecución de la obra o labor para la cual se suscribió el contrato. En adición a lo antes mencionado, la distribución de los aportes que propone no es coherente con el sistema de financiación de salud ADRES-FOSYGA.</p>

TEXTO RADICADO	RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO
Artículo 6°. Sistema General de Pensiones. Deberá realizarse la cotización pensional a la entidad que se encuentre afiliado o se afilie el contratista	Repite lo ya establecido en los artículos 19,157 y 204 de la Ley 100 de 1993. Lo anterior es innecesario.
Artículo 7°. Novedad por terminación del contrato. En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato.	El texto propuesto confunde al contratista con el trabajador autónomo, el comerciante, el corredor, el médico, el abogado, el contador, entre otros y a los dos con el trabajador independiente. El texto propuesto propone darle efectos de desafiliación al incumplimiento de una obligación, como lo es el reporte de la novedad de retiro.
Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	

5.3. Concepto

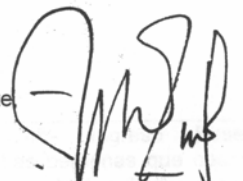
El Ministerio de Trabajo, como se dijo anteriormente a través de su Viceministro de Empleo y Pensiones doctor Andrés Felipe Uribe Medina, y conforme a las consideraciones precedentes, sugiere que el proyecto sea archivado, debido a que el texto propuesto se contradice con el marco jurídico vigente y eficaz.

6. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, me permito rendir ponencia negativa y solicitar a los honorables Representantes que integran la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.**

Atentamente,

Atentamente,



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON
Representante a la Cámara por el Cauca
Ponente Único

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

1. ORIGEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley es autoría de la honorable Representante a la Cámara por el departamento del Chocó Astrid Sánchez Montes de Oca, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes con su respectiva exposición de motivos y el respaldo de un número significativo de Senadores y Representantes el 5 de diciembre de 2018, y tiene como objeto la creación del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro

de su personal población negra, afrocolombiana, palenquera o raizal en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 15% de su planta laboral.

El presente proyecto fue radicado bajo el número 294 de 2018 en la Cámara de Representantes, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 11100 del 7 de diciembre del 2018 y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula.

2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley está integrado por dos (2) artículos que se estructuran de la siguiente manera: el primero de ellos señala que su objeto es la creación del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal población negra, afrocolombiana, palenquera o raizal en los niveles de dirección, supervisión y operación en un porcentaje igual o superior al 15% de su planta laboral y se faculta al Ministerio del Trabajo para que en los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la Ley expida los protocolos para la asignación de dicho certificado.

Por su parte, el artículo 2° define la vigencia del proyecto de ley.

La estructura del proyecto de ley es la siguiente:

Artículo 1°. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial. Créase el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera en los niveles de dirección, supervisión y operación en un porcentaje igual o superior al 15% de su planta laboral.

El certificado de responsabilidad étnica será un indicador positivo para las empresas y/o consorcios que deseen contratar con el Estado.

Parágrafo. Dentro de los seis meses posteriores a la creación de esta ley, el Ministerio del Trabajo expedirá los protocolos para la asignación de dicho certificado.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones anteriores y que le sean contrarias.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

3.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley cuenta con dos antecedentes principales, así:

- La Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal

Mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre de 2007 el Gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, integrada por altos funcionarios gubernamentales, la academia, las comunidades y el sector privado empresarial, con el propósito de evaluar, entre otros aspectos, las condiciones de desigualdad en el acceso al mercado laboral y a los emprendimientos y a los empleos de calidad de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, y presentar al Gobierno nacional las recomendaciones necesarias para avanzar en la formulación de políticas públicas orientadas a la superación de las barreras que impiden su avance y que se traducen en desempleo o en vinculación a trabajos de baja calidad, baja especialización y baja remuneración.

Precisamente las recomendaciones de esta Comisión se concentraron, entre otros aspectos prioritarios, en el diseño de una política pública en materia laboral, de acceso al empleo de calidad, de emprendimiento y de seguridad social ajustada a las particularidades étnicas y territoriales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y a la definición de estrategias para garantizarles el acceso al empleo y a la generación de ingresos, teniendo en cuenta que las principales barreras se presentan por las condiciones de racismo, exclusión y discriminación racial que aún imperan en nuestra sociedad.

- **El Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2012 Senado**

Para atender las recomendaciones de la Comisión Intersectorial antes citada, el Gobierno nacional, por intermedio del entonces Ministro de Interior, Fernando Carrillo Flórez, presentó a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley Estatutaria número 125 de 2012 Senado**, por el cual se establecía un porcentaje de participación y representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las diversas instancias estatales, más conocido como Ley de Igualdad de Oportunidades para la Población Afrocolombiana, el cual en uno de sus artículos planteaba la necesidad de adoptar una política pública en materia laboral, de emprendimiento, de acceso al empleo y a la

seguridad social para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Sin embargo, este proyecto de ley estatutaria fue archivado por la Comisión Primera del Senado de la República en primer debate.

Por esa razón, este nuevo proyecto de ley, presentado por la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, busca crear estímulos e incentivos al sector empresarial público y privado del país para que a través del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial se promueva la participación de la población afrocolombiana en el mercado laboral, en el empleo de calidad y en el emprendimiento productivo.

3.2 MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se fundamenta en normas constitucionales y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad del país y que se describen a continuación:

3.2.1 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- **El preámbulo de la Constitución Política**

El proyecto de ley invoca el preámbulo de la Constitución Política como el principal referente jurídico que motiva la presentación de esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de los mandatos previstos en la Constitución, especialmente el mandato que busca asegurar a todos los colombianos *“la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”*.

- **El artículo 1º constitucional**

Igualmente, el proyecto de ley se sustenta en el artículo 1º de la Constitución Política, que señala a Colombia como *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

- **El artículo 2º constitucional**

El proyecto de ley también se sustenta en el artículo 2º Superior, que establece los fines esenciales del Estado, los cuales son *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*.

- **El artículo 7º constitucional**

El proyecto de ley también invoca el artículo 7º constitucional, mediante el cual el Estado Colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación y procura la protección de todas las etnias y culturas que conviven en el territorio nacional, incluyendo por supuesto a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como parte de la diversidad étnica que caracteriza al país.

- **El artículo 55 transitorio constitucional**

El proyecto de Ley también debe sustentarse en el artículo 55 transitorio constitucional, mediante el cual se ordenó al Congreso de la República que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución expidiera una ley especial que les reconociera a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y de otras zonas del país el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras que han venido ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Esta misma ley debería establecer “*mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social*”.

Este proyecto de ley precisamente se enmarca en ese mandato porque 27 años después de haberse expedido la Constitución Política de 1991 no se han adoptado los mecanismos necesarios para promover el desarrollo económico y social de las comunidades negras del país.

3.2.2 CONVENIOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES

El proyecto de ley también se sustenta en diversos Convenios y declaraciones internacionales suscritos por el Estado colombiano relacionados con el derecho de acceso que tienen todas las personas para participar en condiciones de igualdad en las funciones públicas de su país y la obligación de los Estados de adoptar medidas de discriminación positiva en favor de grupos excluidos y marginados, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, tal como lo ha reiterado en diversos pronunciamientos la Corte Constitucional.

Algunos de estos convenios y declaraciones son los siguientes:

- **La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, 1948**

“(…) Artículo 21. 2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

- **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, 1966**

“(…) Artículo 25. *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º y sin restricciones indebidas, de los*

siguientes derechos y oportunidades: ...c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

- **La Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica**

“(…) Artículo 23. *Derechos políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (…) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

- **La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, 1965**

“(…) Artículo 2º. (...) 2. *Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron*”.

- **La Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial de Durban (Sudáfrica) de 2001 y el Plan de Acción aceptado por Colombia**

“(…) Párrafo 108: *Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros.*

3.3 LAS CONDICIONES LABORALES DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA DESTINATARIA DEL PROYECTO DE LEY

3.3.1 CONDICIONES GENERALES DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

De conformidad con el Censo DANE del 2005, la población que se autorreconoció en las categorías afrocolombiana, negra, raizal y palenquera fue de 4.311.757 de personas, es decir, el 10,6% del total de la población del país.

Este valor porcentual es considerado como inexacto por investigadores como Gustavo de Roux, pues según sus palabras “*el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de*

esta población en los datos censales”. Esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana”.

Otros investigadores, como Agudelo, Sánchez y García, con base en trabajos realizados por Urrea, Ramírez, Viáfara y Barbary entre 2001, 2004 y 2006, estiman la población afrocolombiana entre el 18% y 22% del total de la población del país.

Además del subregistro, la población afrocolombiana históricamente ha sido víctima de exclusión y discriminación abierta y soterrada, barreras con las que sistemáticamente se le ha impedido su avance, como colectividad étnica, hacia el desarrollo social, político y económico en el país.

Sobre este particular, el informe final de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana nos muestra los siguientes indicadores de bienestar de esta población, comparados con la población no afrocolombiana, así:

		AFROCOLOMBIANO	NO AFROCOLOMBIANO
EDUCACION	ANALFABETISMO	11.7%	7.0%
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (HOMBRES)	6.9	8.1
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (MUJERES)	6.4	8.2
POBREZA	NBI	53.7%	42.2%
	POBREZA	9.5%	7.4%
MERCADO LABORAL	TASA DE DESEMPLEO	6.3	3.4
	TASA DE OCUPACION	40.4%	44.3%
DESPLAZAMIENTO	INTENSIDAD DESPLAZAMIENTO (PROMEDIO 2000 – 2002)	6.31%	3.42%
	MIGRACION POR VIOLENCIA	6.78	3.74
SALUD	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (PROMEDIO 2001 – 2006)	23.5	16.6

3.3.2 LAS CONDICIONES LABORALES DE LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA

Los estudios realizados por la Organización Afrocolombiana de Derechos Humanos Cimarrón dan cuenta de las difíciles condiciones laborales y de seguridad social que enfrentan las poblaciones afrocolombianas, así:

1. El ingreso per cápita promedio de los(as) afrocolombianos(as) se aproxima a los 500 dólares anuales, frente a un promedio nacional superior a los 1.500 dólares.
2. El 75% de la población afrocolombiana del país recibe salarios inferiores al mínimo

legal de vida, se ubica en un 20% por debajo del promedio nacional.

3. La calidad de la educación secundaria y universitaria que recibe la juventud afrocolombiana es inferior en un 40% al compararla con el promedio nacional, presentándose mayores dificultades de acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo para estas comunidades, lo cual genera desigualdad en el acceso al mercado laboral, limita el acceso a empleos de calidad y emprendimiento y estimula la vinculación a trabajos de baja especialización y remuneración. En los departamentos del Pacífico colombiano, de cada cien jóvenes afros que terminan la secundaria, solo dos ingresan a la educación superior.
4. Aproximadamente el 85% de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a todos los servicios públicos básicos.

Igualmente, de conformidad con el estudio realizado por la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical, en el sector formal de la economía, los trabajadores afrocolombianos están ubicados en niveles inferiores, así su calificación profesional esté a la par de los demás, o incluso superior en algunos casos. Reciben ingresos más bajos y trabajan más horas extras sin recibir compensación legal, y para las mujeres es recurrente el desconocimiento de derechos fundamentales en el trabajo, y se presenta mayor vulneración en el tema de la maternidad y el embarazo.

Un dato muy indicativo de este estudio muestra que las poblaciones afrocolombianas tienden a tener un más alto nivel de satisfacción con el trabajo que realizan, pero también presentan un mayor nivel de temor a perderlo.

El estudio realizado por la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical muestra los siguientes indicadores relevantes para sustentar el proyecto de ley objeto de esta ponencia:

1. El 39,8% de la población afro consultada para el estudio pertenece al estrato socioeconómico 2, el 28,6% al 1, el 27,3% al 3, el 3,5% al 4, y el 0,9% al 5. El 68,4% tiene hijos y el 63,1% tiene dos o más. El 28,3%, aparte de laborar, estudia, y de estos el 35,4% tiene estudios universitarios incompletos, el 16,9% posgrado incompleto y el 15,4% estudios técnicos o tecnológicos incompletos.
2. El 68% trabaja como obrero o empleado de empresa particular, el 26% obrero o empleado del Gobierno, y el 3% en el empleo doméstico. Así mismo, se encontró que el 89% tiene un trabajo permanente, el 6,5% ocasional y el 3,9% estacional. El 37,3% tiene contrato a término fijo: hasta 6 meses

- el 48,2%, entre medio y un año el 51,8%, y a término indefinido el 62,7%.
3. En la actividad económica de servicios comunales, sociales y personales labora el 68,4%; en comercio, hoteles y restaurantes el 10,3%. Es decir, cerca del 84% se desempeña en el sector terciario de la economía, un 13% en el sector secundario y el porcentaje restante en el sector primario. El 54,1% labora entre 25 y 48 horas semanales, el 23,2% hasta 24 horas semanales, el 11,6% entre 49 y 56 horas y el 11,2% más de 56 horas semanales.
 4. El 94,4% de quienes laboran en la economía formal tiene contrato laboral: el 91% escrito y el 9% verbal. El 43,3% gana entre uno y dos salarios mínimos, el 13,9% entre más de dos y tres salarios, el 12,6% más de tres. Sin embargo, preocupa que el 29% de la población encuestada reciba hasta un salario mínimo si tenemos en cuenta que esta es la población que tiene bajo su responsabilidad miembros de su familia. El 64,1% de los trabajadores tiene hasta dos personas a cargo, el 31,2% entre 3 y 5 y el 4,8% 6 o más.
 5. El 48,3% señaló que su remuneración no cubre gastos de alimentación, vivienda y servicios. Para paliar esta situación, el 15,5% tiene un segundo empleo; de estos, el 31,4% lo hace para cubrir sus gastos de sostenimiento, el 65,7% para complementar sus ingresos y el 11,4% para ocupar su tiempo libre.
 6. Sobre el cumplimiento de las prestaciones sociales derivadas del contrato laboral, se encontró que el 38,2% no tiene derecho a vacaciones pagadas, el 28,2% no recibe prima de navidad y el 29% no recibe el auxilio de cesantía.
 7. Por posición ocupacional, tenemos que el 40,6% de las personas encuestadas se desempeña como auxiliar operativo, el 19,2% en servicios generales/oficios varios, el 12,4% como docente, el 9,8% como jefe o coordinador, el 7,7% como ejecutivo, el 5,6% como asistente y el 3% es directivo.
 8. En afiliación a salud se encontró que, del total de trabajadores formales encuestados, el 5% no está afiliado a ningún régimen de salud, el 89,3% cotiza al régimen contributivo, el 7% al régimen subsidiado y el 2,8% está en el contributivo como beneficiario. En protección pensional, tenemos que el 85% se encuentra afiliado, mientras el 15% no lo está.
 9. En el tema de la discriminación, el 21% de los afros de la economía formal manifestó haber sido víctima de discriminación en el trabajo. Las formas en que esta más se manifiesta son discriminación en salarios y tipo de contratos, seguida de los malos comentarios y los insultos y la no selección para un trabajo por el color de piel. En este sentido se encontró que el 22,6% tuvo discriminación por la edad, el 8,6% por el género, el 8,6% por la condición socioeconómica, el 13,3% por el grupo étnico, el 6,6% por la orientación sexual, el 12,3% por discapacidad física o mental, el 5,7% por el lugar de procedencia o nacimiento, el 2,9% por las creencias religiosas, el 9,4% por el lugar donde vive, el 3,8% por diferencias salariales, el 4,8% por ser sindicalista.
 10. En el campo de la informalidad, las condiciones laborales de los y las trabajadoras afros son aun más preocupantes, con indicadores profundos de precariedad laboral. Hay una generalizada inexistencia de condiciones de seguridad social, una marcada desprotección en salud y pensiones, un desolador panorama en materia de ingresos, nivel educativo, número de hijos, composición de los hogares, lugares habitacionales, zonas de residencia y maltrato social.
 11. Gran parte de los trabajadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza y sin mayores expectativas para superar ese estado. Son los destinatarios del mayor número de agresiones, tratamientos discriminatorios en instituciones oficiales (policía, hospitales, espacio público, entre otros), habitan en barrios y lugares marginados sin garantías de servicios públicos, infraestructura y movilidad. Además de este preocupante panorama, se observa una tendencia sociocultural a naturalizar la informalidad como su condición connatural, con incrementos significativos en programas asistenciales y escasa preocupación política para construir estrategias de incorporación laboral en escenarios formales.
 12. Del total de la población afro de la economía informal encuestada, el 47,9% pertenece al estrato 1, el 28,5% al estrato 2, el 21,5% al estrato 3 y el 2% al estrato 4. El 83% no estudia y del 17% restante solo el 15% lo hace en el nivel universitario, el 10% en el técnico, el 6% en secundaria, y el 4% en la media.
 13. El 63,7% de los trabajadores informales afro son por cuenta propia, situación compleja puesto que, en términos generales, no son beneficiarios ni siquiera de las garantías mínimas que un trabajo en condiciones decentes debe ofrecer. Algunas de las explicaciones que dieron para trabajar como cuenta propia fueron: 24,2% no había encontrado trabajo nunca, 8,1% porque lo despidieron del empleo anterior, 23,8% porque ganaba más que como empleado y 12,6% por la edad.

3.3.3 LA RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL EN COLOMBIA

Desde el año 2013 el Instituto para los Derechos Humanos y Empresa (IHRB), liderada por su director ejecutivo, John Morrison, en asocio con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), vienen impulsando en Colombia un diálogo entre los empresarios del sector privado y la sociedad civil afrocolombiana orientado a explorar y discutir lo que podrían ser las bases para la construcción de una agenda de respeto de los derechos humanos y laborales de estas colectividades étnicas en el ámbito empresarial.

Como resultado de este diálogo se ha podido identificar que el asunto más problemático en materia de derechos humanos y empresa en Colombia, desde la perspectiva de las comunidades negras, es la discriminación laboral que sufren los afrocolombianos en el acceso al mercado laboral y al emprendimiento y la vinculación de sus miembros a trabajos de baja especialización y remuneración.

Frente a esta problemática, las investigaciones realizadas han enfatizado en la necesidad de diseñar y poner en marcha instrumentos institucionales que contribuyan a superar esta situación de inequidad y que estimulen la vinculación del empresariado a la solución de los problemas encontrados.

Los instrumentos que se adopten deberían dar respuesta entre otros a los siguientes interrogantes:

¿Cuál será la disposición que tendrán las empresas colombianas para la adopción de los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de los afrodescendientes en las empresas?

Estándares internacionales que se expresan en los verbos *proteger*, *respetar* y *remediar*:

PROTEGER. Entendido como el deber del Estado de brindar protección a los derechos humanos, incluyendo los derechos laborales.

RESPETAR. Entendido como el deber de las empresas de respetar los derechos humanos, incluyendo los derechos de los afrodescendientes a no ser discriminados en el acceso al mercado laboral y al emprendimiento.

REMEDIAR. Entendido como el deber del Estado y de las empresas de generar mecanismos para el acceso a reparación y remedio.

¿Cómo lograr un mayor involucramiento del empresariado colombiano público y privado en el compromiso de superar la informalidad en la contratación laboral de los afrodescendientes?

¿Qué políticas públicas y que actuaciones del Estado colombiano serán deseables para promover y asegurar las buenas prácticas en la vinculación laboral de los afrodescendientes?

¿Cómo estimular las asociaciones empresariales entre las comunidades afrocolombianas y el

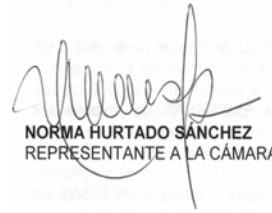
empresariado para promover proyectos de inversión empresarial en equidad en los territorios colectivos?

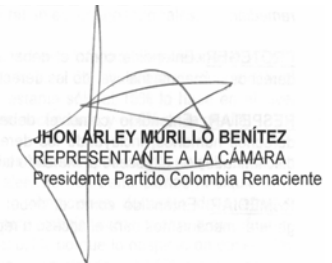
Precisamente, el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, que se crea mediante el proyecto de ley objeto de esta ponencia, busca dar respuestas a los interrogantes formulados y se plantea como un instrumento idóneo para superar la situación de informalidad en la contratación laboral de los afrocolombianos y estimular su acceso al mercado laboral y al emprendimiento.

4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y proponemos se surta primer debate ante la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 294 de 2018**, por medio del cual se crea el *Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial*, de acuerdo al articulado del proyecto de ley original.

Atentamente,


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente Partido Colombia Renaciente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2018 CÁMARA

“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones”.

Bogotá, D. C., 23 de abril 2019.

Honorable Representante:

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO
TARACHE

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 118 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de

ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley 118 de 2018 Cámara, ***“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones”***.

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- I) Objeto
- II) Antecedentes
- III) Contenido del proyecto
- IV) Marco constitucional
- V) Consideraciones del ponente
- VI) Proposición

I) **Objeto**

El objeto del presente proyecto de ley consiste en establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicione los resultados económicos y financieros de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por estas. De la misma manera, se crea un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.

Antecedentes

El proyecto se ha presentado en 6 ocasiones con esta y nunca ha avanzado.

Proyecto de ley 88 de 2016 Cámara, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud”*.

Proyecto de ley 016 de 2017 Cámara, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud”*.

Proyecto de ley 238 de 2017 Cámara, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud”*.

Proyecto de ley 247 de 2017 Cámara, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud”*.

Proyecto de ley 92 de 2018 Cámara, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud”*.

El presente proyecto del honorable Representante Rodrigo Lara, fue archivado el 7 de noviembre de 2017, con una votación de 6 a favor y 8 en contra, en la Comisión Séptima de Cámara donde se encontraba radicado bajo el Proyecto de ley 16 de 2017 Cámara.

Durante la discusión, varios Representantes manifestaron que no es necesario crear más leyes que regulen la calidad en el servicio de salud, argumentando que hoy en día existe proliferación normativa en este sentido, por lo tanto, se debe propender por hacer cumplir las normas ya existentes.

Así las cosas, con una votación por parte de los honorables Representantes *Rafael Paláu Salazar, Rafael Romero Piñeros, Guillermina Bravo Montaña, Germán Carlosama López, Édgar Gómez Román, Óscar Ospina, Ana Cristina Paz, Mauricio Salazar*, se logró el archivo de la presente iniciativa.

El Proyecto de ley número 118 de 2018, *“por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones”*, radicado el día 28 de agosto de 2018 con iniciativa nuevamente del hoy honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo*, y otros honorables Senadores como *David Alejandro Barguil, Germán Varón Cotrino*, honorables Representantes: *Silvio José Carrasquilla Torres, Eloy Chichi Quintero Romero, Ángela Patricia Sánchez Leal, José Daniel López Jiménez, Julio César Triana Quintero, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Mauricio Andrés Toro Orjuela, José Luis Pérez Oyuela, Jairo Humberto Cristo Correa*, entre otros.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 679 de 2018 el cual fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Cámara designó como ponentes para primer debate a los Representantes *Jairo Humberto Cristo Correal –Coordinador–, Jennifer Kristin Arias Falla, Gustavo Hernán Puentes Díaz y Faber Alberto Muñoz Cerón*, el día 20 de septiembre de 2018 y recibido el día 24 de septiembre de 2018, y con solicitud y radicado de prórroga del día 16 de octubre de 2018 y solicitud de audiencia pública el día 30 de octubre de 2018, audiencia pública fijada para el día 16 de noviembre de 2018. Audiencia pública que fue aplazada por La Mesa Directiva de la Comisión VII de la Cámara de Representantes.

El pasado 11 de abril de 2019 se realizó audiencia pública en aras a establecer, a ver la conveniencia del proyecto donde se contó con la participación del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y de la Seguridad Social, Adres, Superintendencia Nacional de Salud, Defensoría del Pueblo, Gestarsalud.

II) **Contenido del proyecto**

El proyecto de ley consta del siguiente articulado:

Artículo 1º El objeto del proyecto de ley

Artículo 2º Cuáles son las conductas sancionables

Artículo 3º Las definiciones

Artículo 4º Los indicadores

Artículo 5º Sanciones

Artículo 6° Creación de un Fondo de Recursos de Calidad en Salud (FoCAS)

Artículo 7° Destinación de los recursos del Fondo de Recursos de Calidad en Salud

Artículo 8° Sistema de pago por desempeño

Artículo 9°. La vigencia.

III) **Marco constitucional**

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política que establece *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”*. Así las cosas, el servicio público de salud, exige al Estado establecer políticas públicas encaminadas a la realización del derecho, por lo cual, se debe reglamentar, consagrar, organizar, dirigir, las políticas públicas tendientes a que las empresas prestadoras de salud y las entidades estatales de los diferentes órdenes presten el servicio para que el derecho sea progresivamente realizable.

Conforme a la Constitución Política, la salud se debe prestar de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de *universalidad*, establece que el derecho a la salud es accesible a todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, mientras el principio de *eficiencia* estipula que la prestación del servicio de salud debe hacerse de acuerdo a un manejo adecuado de recursos. En tanto, la *solidaridad* corresponde al mutuo apoyo para la prestación del servicio entre los diferentes actores, tanto en grupos sociales, económicos y culturales.

No obstante, es preciso tener en cuenta en el mismo sentido los artículos 2°, 153 y 156 de la Ley 100 de 1993, consagran como principios rectores y características del sistema, entre otros: la prestación del servicio de calidad, de forma continua, integral y la garantía de la libertad de escogencia de EAPB.

Igualmente, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-760 de 2008¹, recogió el precedente jurisprudencial hasta la fecha y estableció el derecho a la salud como un derecho fundamental de carácter autónomo e irrenunciable.

Posteriormente, el Congreso de la República promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015 *“por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*²,

donde determinó que el derecho a la salud: (i) es irrenunciable y autónomo a nivel individual y colectivo; (ii) comprende *“el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad”* (art. 2°); (iii) contiene cuatro elementos fundamentales, como lo son disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional (art. 6°) y (iv) consagra catorce principios que lo rigen (art. 6°)³. Así mismo, la Ley 1551 de 2012, La ley 1438 de 2011.

IV) **Consideraciones de los ponentes**

En aras de entender el propósito del proyecto, es pertinente aclarar la expresión de Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), que en los términos del artículo 2.5.1.1.3 del Decreto 780 de 2016, incluye a las Empresas de Medicina Prepagada que ofrecen Planes Voluntarios de Salud distintos del Plan de Beneficios/POS. Y donde todas no perciben UPC. En la exposición de motivos del proyecto manifiesta un informe de la Defensoría sobre la tutela y el derecho a la salud *“las EPS y demás entidades SGSSS, manifiesta que: más de la tercera parte de las tutelas del país ha sido para reclamar derechos de salud donde el 56.4% han solicitado contenidos del POS”* por lo tanto el proyecto de ley no genera ninguna trascendencia al sistema, pues si bien es cierto la misma exposición de motivos manifiesta que son las EPS, entidades que no están vinculadas dentro del proyecto de ley, son aseguradoras del sistema y entes encargados del suministro del Plan de Beneficios /POS. Así las cosas, el proyecto sería inoperante y no genera trascendencia ni mejorara la calidad de la salud del como lo pretenden hacer ver.

Sobre la expresión Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que son las otras entidades a las que se pretende dar aplicación del proyecto no son determinantes, pues si se ve desde el punto de vista de la aplicabilidad no las determina si son públicas o privadas, o las dos y por si fuera poco deja por fuera las ESE (Empresas Sociales del Estado) que prestan el servicio de IPS pero son entidades del Estado.

El proyecto no toma en cuenta las distintas acepciones de derecho de petición que pueden presentar los usuarios del SGSSS, esto es, peticiones, quejas, denuncias y reclamos y es así como en su:

puedan agravar la condición de salud de las personas” contenidas en el literal e) del inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES”.

³ Los principios enunciados son: universalidad; pro homine; equidad; continuidad; oportunidad; prevalencia de derechos; progresividad del derecho; libre elección; sostenibilidad; solidaridad; eficiencia; interculturalidad; protección a los pueblos indígenas y, por último, protección pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

¹ M. P. Manuel José Cepeda.

² Mediante Sentencia C-313 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, se realizó el control previo e integral del Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 Senado, 267 de 2013 Cámara, *“por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*. Allí se declaró “EXEQUIBLE” el artículo 6°, salvo las expresiones “de manera intempestiva y arbitraria” contenidas en el literal d) del inciso segundo, “que se requieran con necesidad” y “que

ARTÍCULO 3°

Frente a la definición de “Atención en salud”, ya se encuentra establecida en el actual Plan de Beneficios establecido en la Resolución 6408 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social tiene una definición distinta, a saber: “*Actividad de salud: Conjunto de acciones, operaciones o tareas que especifican un procedimiento de salud, en las cuales se utilizan recursos físicos, humanos o tecnológicos*”, al igual que la definición de “Plan de Beneficios”, el actual Plan de Beneficios establecido en la Resolución 6408 de 2016 del Minsalud tiene una definición algo distinta, a saber: “*Conjunto de servicios y tecnologías en salud descritas en el presente acto administrativo, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluye la promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad y que se constituye en un mecanismo de protección al derecho fundamental a la salud para que las Entidades Promotoras de Salud -EPS- o las entidades que hagan sus veces, garanticen el acceso a los servicios y tecnologías en salud bajo las condiciones previstas en esta resolución*”, así las cosas, el proyecto está incurriendo en multiplicidad legislativa pues ya existe una definición y es tan notorio que la misma resolución frente a la definición de plan de beneficios “*para que las Entidades Promotoras de Salud -EPS- o las entidades que hagan sus veces, garanticen el acceso a los servicios y tecnologías en salud bajo las condiciones previstas en esta resolución*” incluye a las EPS donde el proyecto de ley pretende dejarlas por fuera.

Frente al **ARTÍCULO 4°** del proyecto:

Iniciamos que varios de los indicadores mencionados en el texto y otros adicionales, se encuentran contemplados en la Resolución 256 de 2016, “*por la cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo de la calidad en salud*” del Ministerio de Salud y Protección Social, así las cosas estaríamos incurriendo en multiplicidad normativa.

Por otra parte, la Superintendencia Nacional de Salud solo lleva registro de las acciones de tutela en las cuales es vinculada como un tercero, y no se tiene conocimiento ni registro de cuántas tutelas interponen los usuarios del SGSSS en contra de las EPS IPS, y EAPB, por no prestación de servicios incluidos en el plan de beneficios. Debido a que el artículo 106 de la Ley 270 de 1996,” el Consejo Superior de la Judicatura es la entidad encargada de diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento el Sistema de Información y estadística de los procesos que se manejan en la Rama Judicial.”

Por otra parte, resulta inoperante interponer las multas a las IPS y a las EAPB dejando por fuera a la aseguradora que son las EPS y más aún cuando ya lo estableció en el artículo 2° de la Ley 1949 de 2019, las multas deben ser graduadas de acuerdo con varios criterios y, por tanto, imponer el deber legal de sancionar con la multa máxima cuando se trate de negación de servicios implica desconocer la garantía procesal de dosificar la sanción dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso. Dentro de la exposición de motivos no se encontró ningún argumento sólido y justificable para poder establecer los tiempos y los indicadores de donde nace la necesidad de que verdaderamente ese tiempo o ese indicador esté solucionando la calidad en el servicio o la especialidad a la que le estoy aplicando el indicador o el tiempo verdaderamente sea necesario, porque se tuvieron en cuenta solamente diecinueve (19) indicadores especialidades y procedimientos cuando existen en salud infinidad de procedimientos especialidades y más a fondo cuando los DEPARTAMENTOS no gozan de la infraestructuras, especialidades, tecnologías. A la par, se considera que el medidor no tuvo en cuenta criterios básicos como lo son: distribuciones geográficas, zonas de concentración de servicios, sumado a la oferta de profesionales por zona o región, adicional a factores diferenciadores entre las consultas de primera vez y/o seguimientos.

Lo anterior en virtud que en zonas del país la falta de profesionales o que en otras las entidades son de consulta referente regional; la oportunidad indicada en el presente es inalcanzable dada la oferta actual de profesionales e IPS con capacidad de prestar los servicios.

Por otra parte, no se sabe cuál fue el criterio para determinar el umbral mínimo de desempeño.

Frente al tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general y su garantía no inferior a 3 días, el proyecto de ley no especificó si se trataba de día hábil o calendario como tampoco estableció y diferenció la cita si es de primera vez o cita de control.

Conforme el indicador IX, para garantizar este indicador debe mediar una sensibilización al usuario respecto de este tema del proyecto debido a que no especificó ni priorizó casos siendo esto un tema tan sensible cuando llegan pacientes en condiciones más graves que otras por lo que sería inoperante e irresponsable por parte de la entidad cumplir unos indicadores o salvar una vida.

Situación que no se cumple, dado que el 70% de la consulta triage de una IPS es de TRIAGE 3 y 4 lo que ocasiona que el servicio colapse y deje inoperante dar prioridad a los tiempos aludidos en el proyecto de ley. Y dónde quedan las obligaciones del paciente, el usuario tiene el deber de dar uso adecuado de los servicios y mecanismos de control frente a pacientes para que

coadyuven a su cumplimiento. Frente al indicador X, los indicadores de satisfacción de los usuarios son de carácter subjetivo por lo tanto estos no son condicionantes reales de la calidad del servicio, y si a eso le sumamos una población inconsciente de sus obligaciones; la satisfacción no se puede medir en la percepción del usuario, al contrario esta debe darse en garantías de atención, tiempos, cantidades de servicio, obligaciones o que en general nos muestren de manera integrada el cumplimiento del componente de aseguramiento.

El indicador XIII, teniendo en cuenta que el vigilado cuenta con el término legal establecido en la Ley 1755 de 2015, dependiendo cada tipo de petición, se hace que el trámite y los términos se ajuste a los establecido para todas las clases de petición (información, interés particular, copias, consultas, prioritarias, etc.).

El indicador XV, las acciones de tutela se ha desbordado en extralimitación de competencias y que amparan condiciones que no hacen parte del SGSSS, o que han obligado a entidades a dar cumplimiento a actividades y/o a prestar servicios que no eran de su competencia, inclusive en contravía de los parámetros y normas del sistema, por lo tanto el indicador establecido no es el adecuado, ahora bien si a eso le sumamos que las acciones de tutela el porcentaje más alto es contra la EPS y no contra las IPS y EAPB por lo que el proyecto no contemplo las entidades más tuteladas como son las EPS.

El párrafo 1°, los indicadores ya se encuentran contemplados en la Resolución 256 de 2016 *“Por la cual se dictan disposiciones en relación con el Sistema de Información para la Calidad y se establecen los indicadores para el monitoreo de la calidad en salud” del Ministerio de Salud y Protección Social.*

Uno, donde uno de los cambios importantes de dicha norma es que anteriormente, la EAPB reportaba directamente los indicadores y ello conllevaba que se generara una percepción de cumplimiento; sin embargo, actualmente se les solicita la información y en virtud de ello el Ministerio de Salud y Protección Social realiza la medición y cálculo directo de varios de estos indicadores. Esto permite tener una información de cumplimiento más confiable respecto de los cuales ya se han venido aplicando las acciones de IVC, a los que se igual manera se les están aplicando seguimientos y sanciones.

Por otra parte, el proyecto manifiesta en el párrafo 2° del artículo 4° que el Ministerio de Salud y Protección Social realiza una actualización cada cuatro años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB e IPS presenten desempeño deficiente. En todo caso la actualización de estos indicadores deberá implicar una mejora progresiva del servicio de salud. Con

esto qué quiere decir la ley, que se aplicará cada 4 años la sanción, cuando en los numerales 14 al 19 del mismo artículo el indicador que lo rige es en cada año por lo cual resultaría inoperante llevar a cabo este proyecto de ley.

De manera atenta, revisados los numerales xiii – xix del artículo 4° denominado indicadores, es importante mencionar que se evidenciaron instrucciones que no están acordes con la operación técnica y funcional de la Superintendencia, especialmente en las funciones asignadas a la Delegada para la Protección al Usuario en los artículos 18, 19 y 20 del Decreto 2462 del 2013.

La Superintendencia Nacional de Salud, a través de la Delegada para la Protección al Usuario, recibe y direcciona las peticiones, quejas y reclamos que presentan los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en contra de las entidades responsables del aseguramiento, información que se encuentra disponible en las bases de datos y sistemas de información institucional, de manera discriminada por EPS.

La clasificación de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes de información recibidas por la Superintendencia Nacional de Salud se lleva a cabo con base en la tipología adoptada por la entidad que incluye macro motivos, motivos generales y específicos.

Así las cosas, la Superintendencia Nacional de Salud ha generado políticas y realizado acciones que han permitido el acercamiento al usuario del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y dado que el volumen de peticiones, quejas y reclamos radicados ante la Superintendencia Nacional de Salud (SNS).

Frente al **ARTÍCULO 5°**

Estos se encuentran establecidos en la Ley 1949 de 2018 artículo 5°, que establece las multas que deben ser graduadas de acuerdo con varios criterios y, por tanto, imponer el deber legal de sancionar con la multa máxima cuando se trate de negación de servicios implica desconocer la garantía procesal de dosificar la sanción dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso y donde está ya se encuentra reglada.

Frente al **ARTÍCULO 6°**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 120 de la Ley 1438 de 2011, *“Las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud serán apropiadas en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales de la Superintendencia Nacional de Salud”*, siendo así, teniendo en cuenta que la imposición de multas por el desempeño deficiente en los indicadores puede conllevar la infracción de varias normas del SGSSS y no solamente las disposiciones de este proyecto de Ley; donde no contempló los casos

concretos y evitar subjetivismos relacionados a la imputación normativa en la sanción, esto es, si los recursos que se generen como producto de esta deben ser girados al FOCAS o a las arcas del Tesoro Nacional.

Adicionalmente, si las entidades sancionadas no optan por cancelar las multas derivadas del incumplimiento de los indicadores, salta la pregunta de cuál sería la entidad competente para ejercer el cobro persuasivo y llevar a cabo la jurisdicción coactiva. Esto, atendiendo que la Superintendencia solo tiene competencia legal para ejercer estas funciones respecto de las multas que deben ingresar a sus arcas y no a las de terceros.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006 señala que las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones **exigibles a su favor** y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. En consecuencia, la Superintendencia no tendría competencia para hacer la eventual gestión de cobro respecto de las multas que se deriven de lo establecido en este proyecto de Ley.

Frente al **ARTÍCULO 8°**

Sistema general de seguridad social ha logrado grandes avances frente al tema de pagos por desempeño, donde; se han referenciado indicadores de desempeño como su medición con enfoque en la gestión de riesgos en salud y en el mejoramiento de los perfiles epidemiológicos de la población, relacionados con la percepción de oportunidad de un servicio, ampliando la percepción y valoración, del desempeño encaminado al mejoramiento de la morbilidad en el país.

V) Proposición

Con base en las consideraciones expuestas en el presente informe de ponencia, propongo a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR el Proyecto ley número 118 de 2018 Cámara**, *por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de recursos de calidad en salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones*.


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Departamento del Meta
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 211 DE 2018 CÁMARA, 33 DE 2018 SENADO,

por el cual se modifica el Artículo 351 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., abril 24 de 2019

Señor Representante

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado, por el cual se modifica el Artículo 351 de la Constitución Política.

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted, se procede a presentar a consideración de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes el informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política, de iniciativa congresual*, el cual viene de ser aprobado en primer debate en segunda vuelta por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Como se indicó en la exposición de motivos y en los informes de ponencia de los debates para la primera vuelta, el presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹ y del FMI² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaría que los poderes de decisión sobre las

¹ WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

² LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$14 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, en el debate en la primera vuelta se llegó a un consenso sobre el mecanismo para recuperar la iniciativa presupuestal del Congreso, sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas ni atentar contra la disciplina fiscal, estableciendo que una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras puedan efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas,

aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir.

A partir de la fórmula aprobada en la primera vuelta, cuyo texto fue el mismo que se propuso para darle primer debate a la iniciativa de acto legislativo en la Comisión Primera de la Cámara, se aprobó por esta célula legislativa una proposición aditiva, por medio de la cual se incorpora un inciso adicional, en cuya virtud se dispone lo siguiente:

“En todo caso, en la sustentación de las proposiciones de modificación de las partidas presupuestales, los congresistas tendrán el deber de hacer públicas las gestiones que hagan relacionadas con el presupuesto y estas tendrán que cumplir con los principios de eficiencia, transparencia, participación ciudadana y equidad territorial. El Congreso en cada una de sus cámaras garantizará espacios para la participación de la ciudadanía con el fin de exponer las modificaciones propuestas”.

En consecuencia, el texto aprobado por la Comisión Primera fue el siguiente:

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 33 DE 2018 SENADO, 211 DE 2018 CÁMARA,

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

Una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente.

En todo caso, en la sustentación de las proposiciones de modificación de las partidas presupuestales, los congresistas tendrán el deber de hacer públicas las gestiones que hagan relacionadas con el presupuesto y estas tendrán que cumplir con los principios de eficiencia,

transparencia, participación ciudadana y equidad territorial. El Congreso en cada una de sus cámaras garantizará espacios para la participación de la ciudadanía con el fin de exponer las modificaciones propuestas.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

Al insertarse el nuevo inciso aprobado por la Comisión entre los incisos 2° y 3° del texto del artículo 351 constitucional proveniente de la reforma aprobada en la primera vuelta, se hace necesario ajustar la referencia que contenía el inciso 2° al inciso siguiente por la mención al inciso 4° de ese artículo. Dada esta modificación requerida para ajustar la redacción del artículo a su nuevo contenido, se hace necesario proponer un pliego de modificaciones al texto aprobado por la Comisión.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones anteriores se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, con el siguiente pliego de modificaciones:

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 33 DE 2018 SENADO, 211 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

Una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las

cámaras podrán efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso cuarto del presente artículo.

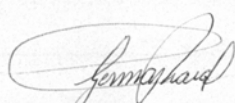
En todo caso, en la sustentación de las proposiciones de modificación de las partidas presupuestales, los congresistas tendrán el deber de hacer públicas las gestiones que hagan relacionadas con el presupuesto y estas tendrán que cumplir con los principios de eficiencia, transparencia, participación ciudadana y equidad territorial. El Congreso en cada una de sus cámaras garantizará espacios para la participación de la ciudadanía con el fin de exponer las modificaciones propuestas.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación

Atentamente,



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 211 DE 2018 CÁMARA, 33 DE 2018 SENADO

por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos

propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo previsto en el inciso siguiente.

Una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente.

En todo caso, en la sustentación de las proposiciones de modificación de las partidas presupuestales, los congresistas tendrán el deber de hacer públicas las gestiones que hagan relacionadas con el presupuesto y estas tendrán que cumplir con los principios de eficiencia, transparencia, participación ciudadana y equidad territorial. El Congreso en cada una de sus Cámaras garantizará espacios para la participación de la ciudadanía con el fin de exponer las modificaciones propuestas.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 43 de abril 23 de 2019. Anunciado el 10 de abril de 2019 según consta en Acta número 42 de la misma fecha.


CARLOS GERMÁN NAVAS T.
 Coordinador Ponente


GABRIEL SANTOS GARCÍA
 Presidente


AMPARO Y CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 281 - Martes, 30 de abril de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 341 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.....1	
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 292 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el ingreso base de cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios. 10	10
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 294 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial. 17	17
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 118 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones” 22	22
Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta, texto aprobado y pliego de modificaciones por la Comisión Primera en primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto legislativo 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado., por el cual se modifica el Artículo 351 de la Constitución Política. 27	27