



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° 1003

Bogotá, D. C., martes, 8 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 56 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2019 SENADO *sobre juntas de calificación de invalidez.*



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

OFI19-00112322 / IDM 1102000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2019

Señor
LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY
Presidente
Senado de la República
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.
OFI19-00112322 / IDM 1102000

Asunto: EXT19-00092540 Traslado de observaciones a Proyecto de Ley 090 de 2019 sobre Juntas de Calificación de Invalidez

Honorable Senador:

De manera atenta, le informo que hemos recibido la comunicación citada en el asunto que fue remitida a la Presidencia de la República, por la Doctora DIANA ELIZABETH CUERVO DIAZ, miembro de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual se observa que también es apoyada por otras firmas de integrantes de varias Juntas de Calificación de Invalidez de regionales de las ciudades Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas, Santander y Tolima con la cual se remite las observaciones al Proyecto de Ley 090 de 2019.

Al respecto se anota que este despacho dio respuesta informando que el tema expuesto desborda las competencias y funciones asignadas, razón por la cual y en virtud del artículo 21 de la ley 1755 de 2015, respetuosamente se da traslado a su despacho del escrito, para que en el marco de sus competencias se dé respuesta a la peticionaria.

Solicito tener en cuenta lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley 1145 de 2007, Ley Estatutaria 1618 del 27 de febrero 2013 y demás normas en favor de la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Agradecemos se remita la respuesta a la dirección electrónica registrada de contacto de la peticionaria con copia a este despacho al correo contacto@presidencia.gov.co para hacer el registro del seguimiento al traslado realizado.

Cordialmente,

JAIRO RAUL CLOPATOFSKY GHISAYS
Consejero para la Participación de las Personas
con Discapacidad



Clave:9TXVQ3fngL

De: Contacto (contacto@presidencia.gov.co)
 Para: contactados@presidencia.gov.co
 Asunto: RY: OBSERVACIONES A PROYECTO DE LEY 090 DE 2019 SOBRE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ

Cordialmente,



Grupo de Correspondencia
 contacto@presidencia.gov.co
 Tel. (571) 5629300 - Ext 6652
 Calle 7 # 6-54 - Bogotá D.C.
 www.presidencia.gov.co

De: Diana Elizabeth Cuervo Diaz <diana.cuervo@juntanacional.com>
 Enviado el: martes, 17 de septiembre de 2019 8:11 p. m.
 Para: jairoclapotofsky@presidencia.gov; Contacto <contacto@presidencia.gov.co>
 CC: Diana Elizabeth Cuervo Diaz <diana.cuervo@juntanacional.com>
 Asunto: OBSERVACIONES A PROYECTO DE LEY 090 DE 2019 SOBRE JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ

Dr. Jairo Clapotofsky
 Consejero para la Discapacidad,
 Presidencia de la República
 Para su conocimiento y fines pertinentes

Ayuntamiento
 Miembros de Juntas de Calificación firmantes de las Observaciones al Proyecto de Ley 090 de 2019 Senado

Cordialmente



Diana Elizabeth Cuervo
 Médico Principal Sala 2
 diana.cuervo@juntanacional.com
 Tel. (+571) 744 0737
 Av Park Way - Diag. 36 Bis # 20 - 74
 Barrio La Soledad
 Bogotá D.C. - Colombia
 www.juntanacional.com

La información contenida en este correo es de carácter confidencial para el uso exclusivo del destinatario. Se prohíbe a cualquier persona o entidad distinta al receptor, cualquier revisión, retransmisión, distribución u otro uso, salvo autorización previa y por escrito de la parte emisora. Si recibió este mensaje por equivocación, atentamente le solicitamos eliminar el correo y reportarlo a tecnologia@juntanacional.com. De acuerdo con la LEPID, el titular presta su consentimiento para que sus datos, facilitados voluntariamente, pasen a formar parte de una base de datos, cuyo responsable es la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, siendo la finalidad de la base de datos, la gestión administrativa de la entidad y el envío de comunicaciones administrativas sobre nuestros servicios.

El contenido de este mensaje y sus anexos son propiedad del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en consecuencia para el uso del destinatario y con sujeción a la Ley 1712 de 2014, se prohíbe a cualquier persona o entidad distinta al receptor, cualquier revisión, retransmisión, distribución u otro uso, salvo autorización previa y por escrito de la parte emisora. Si recibió este mensaje por equivocación, atentamente le solicitamos eliminar el correo y reportarlo a tecnologia@juntanacional.com. De acuerdo con la LEPID, el titular presta su consentimiento para que sus datos, facilitados voluntariamente, pasen a formar parte de una base de datos, cuyo responsable es la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, siendo la finalidad de la base de datos, la gestión administrativa de la entidad y el envío de comunicaciones administrativas sobre nuestros servicios.

Bogotá, septiembre 17 de 2019.

Honorables Senadores(as) de la Comisión Séptima:

- H.S. Fabián Gerardo Castillo Suarez Presidente
- H.S. José Auto Polo Narvaez Vicepresidente
- H.S. Álvaro Uribe Vélez
- H.S. Aydee Lizarazo Cubillos
- H.S. Carlos Fernando Motoa Solarte
- H.S. Eduardo Enrique Pulgar Daza
- H.S. Gabriel Jaime Velasco Oscampo
- H.S. Honorio Miguel Heiniquez Pinedo
- H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar
- H.S. José Ritter López Peña
- H.S. Laura Ester Forriich Sanchez
- H.S. Manuel Biterbo Palhuacut
- H.S. Nadia Georgett Biel Scaif
- H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera



Asunto: Observaciones al proyecto de ley 090 de 2019

Los miembros de Juntas de Calificación de Invalidez abajo firmantes nos permitimos presentar ante la Comisión Séptima del Senado nuestras observaciones al Proyecto de Ley 090 de 2019, publicado en la Gaceta del Congreso No. 733 del 9 de agosto de 2019, manifestando que consideramos inconveniente el trámite de esta iniciativa legislativa, dado que su fundamentación y articulado adolecen de criterios jurídicos y técnicos que satisfagan la necesidad de reglamentar mediante Ley la estructura orgánica, conformación y funcionamiento de estas entidades de la seguridad social del orden nacional, a las cuales orgánicamente pertenecemos.

El presente documento se ha estructurado de la siguiente manera a fin de dar alguna claridad (no exhaustiva dada su complejidad), a aquellos Honorables Senadores y personas que tendrán que ver con el estudio del proyecto de ley objeto del presente análisis, y que dada la especificidad del tema a reglamentar no han tenido oportunidad de acercarse con mayor profundidad a su conocimiento:

1. Antecedentes de la creación de las Juntas de Calificación de Invalidez.
2. Qué son y qué hacen las Juntas de Calificación de Invalidez.
3. Requerimientos de formación profesional, técnica y especializada, y del abordaje interdisciplinario de los equipos que califican origen, pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración.

4. Observaciones sobre la exposición de motivos del Proyecto de Ley.
5. Observaciones sobre el articulado del Proyecto de Ley.
6. Conclusión y recomendaciones.

1. ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ

Las Juntas de Calificación de Invalidez hacen en el contexto de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", la cual dispone en el artículo 8º la conformación del sistema de seguridad social integral (salud, pensión, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios), y en el artículo 132 la separación de los riesgos, artículo que se transcribe a continuación:

"ARTICULO 132.-Separación de riesgos. A partir de la vigencia de la presente ley, las cajas, fondos y entidades del sector público, en todos sus órdenes, deberán financiar y administrar en forma independiente y en cuentas separadas, las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, del régimen de protección contra los riesgos profesionales y del régimen de amparo contra enfermedad general y maternidad. Deberán además administrar las mismas en cuentas separadas con respecto a las cuentas y conceptos restantes utilizadas por la administración respectiva". Negrilla fuera de texto.

Es así como desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 las contingencias de origen común (enfermedad y accidente), que ocurren a los afiliados cotizantes al sistema de seguridad social integral son cubiertas en cuanto a prestaciones económicas (auxilio por incapacidad, pensión por invalidez o sobrevivencia, auxilio funerario) y a prestaciones asistenciales (tratamientos médicos y complementarios, hospitalización, medicamentos) por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y por los Fondos Privados de Pensiones o por Colpensiones, según corresponda.

A su vez las prestaciones económicas y asistenciales por contingencias de origen profesional (enfermedades y accidentes), son cubiertas por las Administradoras de Riesgos Profesionales, hoy riesgos laborales (ARL).

Lo anterior implica que a partir de la DEFINICIÓN O CALIFICACION DEL ORIGEN de la contingencia, se determina la responsabilidad por la cobertura de las prestaciones, así:

ENFERMEDADES Y ACCIDENTES DE ORIGEN COMÚN		ENFERMEDADES Y ACCIDENTES DE ORIGEN LABORAL	
EPS cubren:	Fondos de Pensiones o Colpensiones cubren:	Administradoras de Riesgos Laborales cubren:	
Tratamientos médicos complementarios, Hospitalización.	Auxilio por incapacidad. Pensión por invalidez o sobrevivencia.	Tratamientos médicos complementarios, Hospitalización, Medicamentos. Auxilio por incapacidad.	

<p>Medicamentos por incapacidad</p>	<p>Auxilio funerario</p>	<p>Pensión por invalidez o sobrevivencia, indemnización por incapacidad permanente parcial, Auxilio funerario</p>
<p>Además de la calificación del origen (que determina las entidades que cubrirán las prestaciones económicas y asistenciales a los afiliados al sistema), resulta necesaria la calificación de la pérdida de capacidad laboral que en caso de alcanzar un resultado de 50% ó más permite al afiliado que cumpla todos los requisitos, acceder al beneficio de una pensión por invalidez por secuelas derivadas de una enfermedad o accidente (común o laboral).</p>		
<p>En caso de que dicha pérdida de capacidad laboral corresponda a un porcentaje entre 5% y 49,9%, la calificación permite acceder a una indemnización por incapacidad permanente parcial, prestación económica que en la normatividad colombiana aplica exclusivamente en casos de enfermedad o accidente de origen laboral.</p>		
<p>La calificación del estado de invalidez quedó reglamentada en los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 en los que se define, respectivamente, - que la calificación de pérdida de capacidad laboral se hará con base en el manual único para la calificación de la invalidez expedido por el Gobierno Nacional, - que se crean las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez (comisión interdisciplinaria) que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen y finalmente el artículo 43 - crea la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (comisión interdisciplinaria conformada por un número impar de miembros con la responsabilidad de resolver las "controverencias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión: por las juntas regionales o seccionales respectivas". En el artículo 250 de la Ley 100 se determina que la calificación del estado de invalidez derivado de una contingencia de origen profesional se hará de conformidad con lo dispuesto para la invalidez por riesgo común (artículos 41, 42 y 43, ya referidos).</p>		
<p>El proceso de calificación del origen, pérdida de capacidad laboral y fecha de estructuración ha sido objeto de desarrollos normativos y jurisprudenciales amplios y actualmente en cuanto a la garantía de la doble instancia funciona de la siguiente manera, de conformidad con lo reglamentado en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 (previamente modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005), y en el artículo 18 de la Ley 1562 de 2015, que adiciona un inciso al artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012:</p>		
<p>Calificación en primera oportunidad</p>	<p>Calificación en primera instancia</p>	<p>Calificación en segunda instancia</p>
<p>"Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos y la</p>	<p>"En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la</p>	<p>La decisión de las Juntas Regionales será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.</p>

<p>Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias".</p>	<p>entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes".</p>
<p>2. QUÉ SON Y QUÉ HACEN LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.</p>	
<p>De conformidad con la normatividad vigente, Ley 1562 de 2015, artículo 2.2.5.1.4.</p>	
<p>"Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez son organismos del sistema de la seguridad social integral del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo, con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio".</p>	
<p>Las Juntas financian su funcionamiento con el producto de los honorarios que por las calificaciones pagan las entidades de seguridad social, los ciudadanos que acuden directamente a ellas, o la persona natural o jurídica que la entidad judicial o administrativa defina como responsable de tal pago. Las Juntas no reciben recursos de la Nación, deber ser autosostenibles y sus estados financieros de conformidad con la normatividad vigente "en ningún caso pueden arrojar pérdida" (numeral 17 del artículo 2.2.5.1.8 del Decreto 1072 de 2015).</p>	
<p>Están conformadas por particulares (miembros de Junta), que perciben honorarios y no tienen el carácter de servidores públicos, y por trabajadores que se rigen por las normas del código sustantivo del trabajo.</p>	
<p>Las Juntas prestan un servicio público de calificación del origen, de la pérdida de capacidad laboral y de la fecha de estructuración de la siguiente manera:</p>	
<p>Qué hacen las Juntas en casos provenientes de afiliados a la seguridad social integral: Actúan las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en primera instancia para resolver controversias que hayan sido presentadas por cualquiera de las partes interesadas ante calificaciones realizadas en primera oportunidad por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), o Colpensiones. Las Juntas Regionales actúan como segunda instancia en</p>	

casos de controversia de personas que pertenezcan a los regímenes de excepción de Ecopetrol y Magisterio.

Actúa la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia para resolver apelaciones que se haya presentado por cualquiera de las partes interesadas ante calificaciones realizadas por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Lo anterior implica que las Juntas desarrollan su función en un contexto de controversia entre las partes interesadas que de conformidad con el artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 1072 de 2015 son:

1. La persona objeto de dictamen o sus beneficiarios en caso de muerte.
2. La Entidad Promotora de Salud.
3. La Administradora de Riesgos Laborales.
4. La Administradora del Fondo de Pensiones o Administradora de Régimen de Prima Media.
5. El Empleador.
6. La Compañía de Seguro que asuma el riesgo de invalidez, sobrevivencia y muerte.

Qué hacen las Juntas en otras actuaciones:

Califican casos:

- ✓ Por solicitud de los Inspectores de Trabajo para el caso de personas trabajadoras cuyo empleador no las tenía afiliadas al sistema de seguridad social integral.
- ✓ Por solicitud de autoridades judiciales o administrativas (Juzgados, Fiscalías, Tribunales)
- ✓ Por solicitud de personas con derecho a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley 418 de 1997.
- ✓ Por solicitud de cualquier ciudadano que requiera dictamen de pérdida de capacidad laboral para reclamar un derecho o para aportarlo como prueba en procesos judiciales o administrativos.

3. REQUERIMIENTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL, TÉCNICA Y ESPECIALIZADA Y DEL ABORDAJE INTERDISCIPLINARIO DE LOS EQUIPOS QUE CALIFICAN ORIGEN, PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL Y FECHA DE ESTRUCTURACIÓN.

La necesidad de definir el origen del accidente y de la enfermedad, la existencia de variados y múltiples factores de riesgo a los que están expuestos los trabajadores y la población en general que pueden generar enfermedad o accidentes, la singularidad de las condiciones propias del organismo de cada persona y de sus condiciones socioeconómicas y biopsicosociales que la pueden hacer proclive o no al desarrollo de determinado tipo de enfermedades y a tener una respuesta en algunos casos más y en otros menos favorable a los procedimientos terapéuticos a los que es sometida, han generado el desarrollo de diversos documentos técnicos y de normatividad legal y científico-técnica tanto para la calificación del origen como de la pérdida de capacidad laboral, que involucra la necesidad

de un abordaje tanto legal, como de un enfoque biopsicosocial en el proceso de valoración de cada caso particular, lo que es más eficiente a través de la conformación interdisciplinaria de los equipos de calificación.

A continuación se mencionan de manera elemental los requerimientos para la calificación del origen, de la pérdida de capacidad laboral y de la fecha de estructuración, a fin de ilustrar que se requiere contar con un conocimiento especializado técnico y normativo para realizar los procesos de calificación.

Para la calificación del origen se requiere determinar la relación causal o no de la enfermedad o el accidente con el trabajo, así:

CAUSALIDAD DE LA ENFERMEDAD: Requiere de conformidad con el Decreto 1477 de 2014 (Tabla de enfermedades laborales):
 La presencia de un factor de riesgo en el sitio de trabajo al cual haya estado expuesto el trabajador o contratista.
 La valoración a partir de elementos técnicos, del tiempo de exposición y criterios de medición, concentración o intensidad de la exposición a tal factor de riesgo.
 La presencia de una enfermedad diagnosticada médicamente, relacionada causalmente con ese factor de riesgo.

CAUSALIDAD DEL ACCIDENTE
 Requiere:
 La valoración de las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que haya ocurrido el evento, a fin de determinar si el evento reportado:
 -Se ha generado por causa o con ocasión del trabajo,
 -Durante la ejecución de órdenes del empleador o contratante, aun fuera del lugar y horas de trabajo, o
 -Durante el traslado de los trabajadores o contratistas cuando el transporte lo suministre el empleador.
 -Existe o no un mecanismo de trauma en el evento reportado.
 -El mecanismo de trauma explica médicamente o no la lesión presuntamente derivada del evento

Para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y de la fecha de estructuración, se requiere:

Pérdida de capacidad laboral
 Requiere la valoración del paciente o del caso y de su historia clínica por parte de un equipo interdisciplinario con formación y experiencia en el manejo de los siguientes documentos y temas (entre otros):
 Decretos de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral: (Decreto 692 de 1995, Decreto 917 de 1999, Decreto 1507 de 2014).
 Decreto 1655 de 2015 (Decreto de Calificación del Magisterio).
 Decreto de Calificación de las Fuerzas Militares.

ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>obligatoriedad de preservar las mejores condiciones para el desarrollo de la labor de sus trabajadores.</p> <p>Aplicables a los "actores beneficiados económicamente por el sistema": su retiro sobre el análisis de la calificación de origen y calificación de pérdida de capacidad laboral.</p> <p>Aplicables a las Juntas de calificación de Invalidez ("instancias que dentro del sistema de seguridad social definen el reconocimiento de la enfermedad laboral y la pérdida de capacidad laboral en última instancia"): ordenamiento y reglamentación clara propuesta en el proyecto de ley por iniciativa de los trabajadores y respaldada por el Senador Alberto Castilla</p>	<p>estableció prestaciones económicas más favorables para el caso de las enfermedades y accidentes laborales y que la atención médica y procedimientos administrativos generalmente resulta más expedita en las ARL, se entendería el interés de que toda enfermedad y accidente de presunto origen laboral fuera reconocido como tal y por ende que las prestaciones económicas correspondientes (en especial la calificación de pérdida de capacidad laboral), también fuera la esperada por el interesado. De allí potencialmente deriva la insatisfacción con los resultados de los procesos de calificación, cuando no cumplen la expectativa de los trabajadores.</p> <p>Sin embargo dada por una parte la separación normativa de los riesgos establecida en el sistema de seguridad social (salud, pensión y riesgos explicada anteriormente), y por otra el hecho de que son partes interesadas en los procesos de calificación no solo los trabajadores, sino también los empleadores, las EPS, las AFP, las ARL y las compañías aseguradoras de riesgos, los procesos de calificación del origen son necesarios dentro del sistema de seguridad social para establecer las responsabilidades económicas y asistenciales de las entidades y para garantizar el debido proceso a las partes interesadas.</p> <p>Finalmente frente a considerar el retiro de "los actores beneficiados económicamente por el sistema", si bien no se explicita en la exposición de motivos quiénes serían estos actores, se presume que se hace referencia a las entidades de seguridad social quienes califican en primera oportunidad. Al respecto es de mencionar que según datos de Fasecoidea publicados en la Gaceta 193 del Congreso de fecha 2 de abril de 2019, en observaciones que hiciera esta entidad al proyecto de ley 154 de 2018 (proyecto de ley sobre sistema de</p>

<p>Fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral</p> <p>Clasificación Internacional de las Enfermedades (CIE-10). Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF). Conocimiento de las diferentes enfermedades y traumas (accidentes), manejo terapéutico y evolución. Requiere un análisis técnico-médico y en algunos casos jurídico, de la información disponible en la historia clínica del paciente y de su valoración, para definir la fecha a partir de la cual la persona evaluada alcanza el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que resulte de su calificación. Para el caso del estado de invalidez corresponde a la fecha en la cual la persona alcanza un 50% o más de pérdida de su capacidad laboral.</p>	<p>4. OBSERVACIONES SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Para el análisis de la exposición de motivos la primera columna contiene los argumentos planteados en el proyecto de ley, y la segunda columna las observaciones frente a las mismas.</p>
<p>ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>Argumentos planteados en la exposición de motivos a partir de las estadísticas de enfermedades y accidentes laborales:</p> <p>Las estadísticas analizadas del año 2016 de accidentes y enfermedades de origen laboral no calificadas como tales "evidencian los niveles precarios de promoción y garantía de seguridad y salud en el trabajo, así como los niveles de vulneración de derechos a los que están sometidos millones de trabajadores afiliados a una Administradora de Riesgos Laborales". "La mayor brecha de no reconocimiento al riesgo laboral se presenta en el caso de las enfermedades laborales y las muertes por accidente de trabajo"</p> <p>Soluciones planteadas en la exposición de motivos:</p> <p>Aplicables a los empresarios: mayor énfasis en los programas que impongan la</p>	<p>OBSERVACIONES</p> <p>Es importante tener presente que las estadísticas muestra reportes de presuntas enfermedades y accidentes laborales, sobre los cuales se entra a definir el origen por parte de las entidades que califican en primera oportunidad y en caso de que se presenten controversias, el origen se define por las Juntas Regionales o en apelación por la Junta Nacional.</p> <p>Las enfermedades y accidentes "no calificados" a los que hace se hace referencia en la exposición de motivos corresponden a los que NO han sido reconocidos como de origen laboral y por tanto han sido calificados como de origen común, lo que implica la correspondientes cobertura de las prestaciones económicas y asistenciales por parte de las EPS y de los Fondos de Pensiones o Colpensiones, según corresponda.</p> <p>Siendo el presente proyecto de ley una iniciativa de los trabajadores y teniendo en cuenta que la normatividad colombiana</p>

ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
	<p>calificación, procedimiento de Juntas y otras disposiciones, retirado en el mes de junio de 2019), se menciona que para el periodo 2016-2018 de las calificaciones realizadas en primera oportunidad por las ARL (no se especifica si son exclusivamente de origen o de pérdida de capacidad laboral o ambas) el 92.4% de los afiliados por accidente aceptaron dicha calificación (es decir 7.6% de los casos fueron en controversia a las Juntas de calificación), y el 60% de las calificaciones por enfermedad fueron aceptadas por los afiliados, en consecuencia se entendería que en el 40% de los casos se presentó controversia ante las Juntas. Con relación a las calificaciones de primera oportunidad de fondos de pensiones y Colpensiones solo 32% acudieron a Juntas.</p> <p>En este sentido el Ministerio de Salud en observaciones al mismo proyecto de ley (154), publicadas en la Gaceta del 1010 del Congreso del 20 de noviembre de 2018, indica el significativo porcentaje de acuerdo que hay en la calificación de primera oportunidad y menciona el impacto fiscal que generaría para el sistema el hecho de que todos los casos tuvieran que calificarse en las Juntas.</p> <p>Es de anotar que existen algunas imprecisiones en los cálculos y por ende en las interpretaciones registradas en la exposición de motivos en lo que hace referencia a las estadísticas del año 2016, que están disponibles para consulta pública en la siguiente página: http://www.bndorriesgoelaborales.gov.co/info-estadistica/estadisticas-2016/</p>
<p>Argumentos en la exposición de motivos sobre las Juntas de Calificación de Invalidez:</p> <p>“Las Juntas no brindan garantías plenas a los trabajadores para el reconocimiento,</p>	<p>No se explican en este argumento las razones o hechos objetivos por los cuales se considera que las Juntas no brindan garantías para el reconocimiento de las prestaciones económicas.</p>
ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>bajo mecanismos objetivos e idóneos, de las prestaciones económicas a que tienen derecho”.</p> <p>Derivado de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que regulan las Juntas, éstas no están debidamente reglamentadas y no es claro su sistema de escogencia lo cual “facilita la corrupción y falta de ética y transparencia en el proceso de calificación por parte de los delegados” <i>Negrilla fuera de texto.</i></p> <p>Con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas de la Ley 1562 de 2012 que se refieren a la forma de elección de los miembros de las “Juntas Médicas de Calificación”, existe un vacío legal que el Congreso debe atender de manera prioritaria pues “es evidente la falta de transparencia y mérito en la provisión de estos cargos, trayendo consigo que las personas que actualmente los desempeñan, tengan nombramientos a perpetuidad”. <i>Negrilla fuera de texto.</i></p>	<p>Es de anotar que la competencia de las Juntas se centra exclusivamente en la calificación del origen la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, los trámites de reconocimiento de las prestaciones corresponden a las entidades de seguridad social.</p> <p>Los actuales miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez fueron seleccionados mediante un concurso público y objetivo, de conformidad con criterios de mérito en formación y experiencia vigentes al momento de la realización de tal concurso, el cual fue llevado a cabo por la Universidad Nacional de Colombia mediante contrato interadministrativo suscrito por el Ministerio de Trabajo con esta institución universitaria de reconocido prestigio.</p> <p>No es de recibo generar un manto de duda sobre los actuales miembros de Junta y específicamente sobre los miembros de la Junta Nacional, cuya antigüedad es tomada como ejemplo para argumentar que los miembros antiguos están nombrados a perpetuidad, considerando alarmante la experiencia específica de 15 años o más con la que cuentan 4 de sus integrantes, concluyendo que dicha antigüedad facilita prácticas de corrupción y clientelismo, cuando lo que en realidad sucede es que se encuentran allí por mérito ya que han obtenido los mejores resultados en los diferentes concursos que se han realizado para la selección de los integrantes de las Juntas.</p>
<p>A partir de los datos de años de experiencia específica en Juntas de Calificación de Invalidez de los actuales miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se afirma: “La anterior información evidencia que las personas nombradas en los cargos de decisión de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se encuentran nombradas a perpetuidad, siendo alarmante que existan cuando menos cuatro personas que llevan más de 15 años en los cargos, lo que facilita prácticas de corrupción y clientelismo” <i>Negrilla fuera de texto.</i></p>	<p>Correspondería a los creadores del proyecto de ley poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos de corrupción, falta de ética y transparencia en el proceso de calificación y la falta de transparencia y mérito en la provisión de los cargos.</p>

ARGUMENTO EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>Las anteriores afirmaciones son graves ya que atentan contra el buen nombre de los miembros de Junta, y constituyen un contrasentido frente al mérito que representaría en cualquier concurso el poder demostrar una mayor experiencia específica en un tema, junto con la calidad en el desempeño que conlleva. Es de anotar que los miembros de Junta en el año 2017 solicitamos mediante derecho de petición una rectificación al Senador Castilla quien tanto en los dos proyectos de ley anteriores relacionados con este tema (PL 109/17 y PL 154/18), como en eventos públicos y en el Noticiero del Senado, hizo afirmaciones similares.</p> <p>Es de resaltar que la Junta Nacional fue auditada por la Contraloría General de la Nación sin que se encontrara ningún hallazgo fiscal y reporta cuatrimestralmente al Sireci la información contractual y anualmente los indicadores del plan de mejoramiento. En el caso de todas las Juntas se envía trimestralmente al Ministerio de Trabajo información financiera y de gestión, y mensualmente se recibe la visita de un inspector de la Dirección Territorial.</p> <p>Se invita a que si alguien tiene conocimiento de actos de corrupción en las Juntas, haga la respectiva denuncia ante las autoridades competentes para que se proceda, como efectiva y lamentablemente sucedió con los integrantes de la Junta del Cesar. En caso contrario, como corresponde, se abstengan de hacer afirmaciones que no tienen fundamento.</p> <p>Como se explicó en los dos primeros puntos de este documento, la normatividad relacionada con los procesos de calificación en el marco del sistema de seguridad social, buscan ofrecer garantías a todas las partes interesadas en los mismos (trabajadores,</p>	<p>por Colombia. Para hacer efectivo el disfrute a los derechos a la seguridad social los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, determinaron que el estado invalidante fuera calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez en primera instancia y en caso de desacuerdo por la Junta Nacional en segunda instancia. Las facultades que le fueran otorgadas al Ministerio de Trabajo para reglamentar la designación de los integrantes de las Juntas de Calificación, específicamente en la Ley 1562 de 2012, fueron declaradas inexecutable por la sentencia C 914 de 2013.</p> <p>Conclusiones exposición de motivos:</p> <p>El proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - recoge y armoniza disposiciones que han transitado por la errática normativa "... que han regido el funcionamiento y conformación de las Juntas de Calificación de la invalidez, conservando en buena parte aspectos de estas disposiciones"; - Incorpora "medidas tendientes a poner fin a prácticas que hoy afectan la efectividad" de las Juntas, "la imparcialidad de sus miembros y la seguridad jurídica de quienes acuden a las mismas"; - Además de "condensar la normativa existente sobre la composición e integración de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de la Invalidez se pretenden establecer criterios y procedimientos de selección más severos para los aspirantes a las mismas, así como lo es el de generar impedimentos, para que una vez terminado su periodo, en este cuerpo colegiado sus miembros no ingresen inmediatamente a la nómina de las administradoras del sistema de seguridad social, lo que pone en riesgo la imparcialidad de las decisiones".
ARGUMENTO EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>empleadores, EPS, ARL, AFP, Colpensiones, Compañías Aseguradoras), y efectivamente la sentencia C 914 de 2013 ratificó que por ser las Juntas entidades de la seguridad social del orden nacional, su organización, estructura, funcionamiento y la designación de miembros, tiene reserva de ley.</p> <p>Finalmente se reitera la selección de los miembros de Junta que actualmente actúan en las Juntas de Calificación respondió a criterios objetivos de conocimientos y experiencia.</p> <p>Disto el proyecto de Ley en sus 7 artículos, de recoger y armonizar las disposiciones relacionadas con el funcionamiento y conformación de las Juntas. Se hacen nuevamente afirmaciones en este apartado que no van acompañadas de los hechos que demuestran la afectación de la "imparcialidad de sus miembros y la afectación de la "seguridad jurídica" de quienes acuden a las Juntas.</p> <p>El proyecto de Ley hace referencia a la integración, vigencia, proceso de selección de sus miembros y la prohibición de su vinculación con entidades de la seguridad social, aspectos insuficientes frente a la necesidad de reglamentar la organización y funcionamiento de un organismo del orden nacional.</p> <p>Es de observar que los impedimentos para los miembros de Junta están definidos desde el Decreto 1346 de 1995 (hoy derogado), retomados en el Decreto 2463 de 2001 (derogado parcialmente), y en la normatividad vigente -Decreto 1552 de 2013 y Ley 1562 de 2012.</p> <p>No se contemplan en el proyecto de ley los</p>	OBSERVACIONES

ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>-Se indica en la exposición de motivos que se busca cerrar "la puerta giratoria" que hoy permite que los miembros de Junta "transiten entre ésta y las entidades responsables del pago de prestaciones" ... "práctica que conlleva un alto riesgo de parcialización de los integrantes de las Juntas y un alto riesgo de corrupción y clientelismo en el sistema". <i>Negrillas fuera de texto.</i></p> <p>-Garantizar un eficiente y oportuno reconocimiento de los derechos a la seguridad social al facultar al Ministerio de Trabajo y a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que se puedan ampliar el número de salas de decisión que conforman las Juntas de Calificación de Invalidez, cuando la demanda así lo requiera para dar cumplimiento a los términos legales previstos.</p>	<p>costos asociados a la conformación de cada sala, generados por los requerimientos de infraestructura, apoyo logístico y de personal.</p>

TITULO DEL PROYECTO DE LEY	OBJETO DE LA LEY PLANTEADO EN EL ARTICULADO
<p>5. OBSERVACIONES SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Se presenta el análisis y observaciones sobre el articulado en una primera tabla que contiene un análisis del título del proyecto con respecto al objeto planteado en el proyecto de ley. Para los artículos 2 y 3 se presenta una matriz con lo planteado en el proyecto de ley en una columna, la situación actual de las juntas en la otra columna, y el análisis en el recuadro inferior de ambas columnas. Para los demás artículos se presentan dos columnas, la primera contiene el artículo del proyecto de ley y la segunda las observaciones frente al articulado propuesto.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto: Garantizar el debido proceso en la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, de su origen y de la fecha de estructuración, a través del establecimiento de un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito, para la escogencia de los miembros que integran las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.</p>

ARGUMENTO EXPOSICION DE MOTIVOS	OBSERVACIONES
<p>Observaciones: No se identifica que haya coherencia entre el objeto del proyecto de Ley con el título del mismo y con el contenido del articulado, ya que la garantía del proceso de calificación comienza desde el adecuado control de riesgos para la salud e integridad física de los ciudadanos (trabajadores y no trabajadores), la atención médica eficiente para un diagnóstico y tratamiento oportunos, la calificación en primera oportunidad, entre otros, y no depende exclusivamente del proceso de escogencia de los miembros de las juntas de calificación. Por otra parte, el esquema de un procedimiento imparcial, transparente y basado en el mérito (por el cual, reiteramos, fuimos nombrados los actuales miembros de Junta), se mantiene en la propuesta del proyecto de ley.</p>	<p>costos asociados a la conformación de cada sala, generados por los requerimientos de infraestructura, apoyo logístico y de personal.</p>

TEMA EN EL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY	SITUACION ACTUAL
<p>Artículo 2. Conformación e Integración la Artículo 3. Criterios para la conformación e Integración</p> <p>Junta Nacional de Calificación:</p> <p>Sede: en la capital de la República.</p> <p>Salas de decisión: las que la demanda exija.</p> <p>Integración de cada sala: 3 médicos especialistas en salud ocupacional.</p> <p>Experiencia mínima en calificación de pérdida de capacidad laboral, origen y fecha de estructuración: 10 años.</p> <p>Juntas Regionales de Calificación:</p> <p>Tipo A: Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.</p> <p>Salas de decisión: las que la demanda exija.</p> <p>Integración de cada sala: un mínimo de 3 médicos especialistas en salud ocupacional. Experiencia mínima en calificación de pérdida de capacidad laboral, origen y fecha de estructuración: 5 años.</p> <p>Tipo B: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Cauquetá, Casanare.</p>	<p>Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Juntas Regionales de Bogotá y Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico:</p> <p>Sede: ídem.</p> <p>Salas de decisión: Junta Nacional: 4 salas. Juntas Regionales de Bogotá y Antioquia: 3 salas.</p> <p>Junta de Valle del Cauca: 2 salas</p> <p>Juntas con una sala de decisión: Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Quindío, Tolima.</p> <p>Integración de cada sala: Dos médicos(as) con especialización en medicina laboral, medicina del trabajo o salud ocupacional, con experiencia específica mínima de 5 años. Un psicólogo(a), terapeuta físico u ocupacional, con título de especialización en salud ocupacional y experiencia específica mínima de 5 años. Un abogado(a), con título de especialización en derecho laboral, en salud ocupacional o en seguridad social, y mínimo 5 años de experiencia en alguna de esas disciplinas.</p> <p>Es de anotar que los actuales miembros de</p>

<p>en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por analogía con las disposiciones que rigen el procedimiento legislativo debería estar contemplado en la exposición de motivos el impacto financiero de la conformación del "número de salas que la demanda exige" y el impacto financiero de la ampliación del número de salas según la demanda que se faculta a hacer al Ministerio de Trabajo con la entrada en vigencia de la Ley.</p> <p>Es así como no se evidencia en la exposición de motivos un análisis de costos financieros de la implementación del proyecto de Ley.</p>	<p>Artículos 4º. a 7º.</p> <p>Tema en el proyecto de ley</p> <p>Artículo 4. Períodos de vigencia Incrementa de 3 a 5 el período de actuación de los integrantes. En el parágrafo del artículo se mantiene la disposición de limitar a dos periodos máximo la actuación de los miembros de Junta y la prohibición de suscribir contratos en actividades de medicina laboral hasta por 3 años con las entidades administradoras de la seguridad social y dispone que los actuales miembros de Junta no podrán participar en el próximo concurso que se realice.</p> <p>Observaciones Se considera que al prohibir por 3 años la suscripción de contratos con entidades de la seguridad social se limita el ejercicio de la actividad profesional acumulada por los miembros de Junta, violando principios constitucionales de derecho al trabajo. La inhabilidad establecida en el proyecto de ley para los actuales miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez para presentarse en un eventual concurso, carece de sustento objetivo alguno, es subvalorar la experiencia y el conocimiento ganados por los actuales miembros de las Juntas de Calificación en perjuicio del mérito que se dice buscar en la elección de los calificadores, es una discriminación para los actuales integrantes a los cuales el proyecto de ley, sin sustento alguno y en forma infundada, acusa de corrupción e imparcialidad. Creemos que tal disposición es inconstitucional pues no tiene fundamento alguno y es violatorio del derecho al trabajo y el derecho a presentarse a un concurso de méritos.</p> <p>Artículo 5. Propuesta de proceso de selección de miembros de las Juntas de Calificación: Concurso de méritos público y objetivo a cargo del Ministerio de Trabajo con apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por intermedio de Universidad de reconocido prestigio con áreas de formación en salud ocupacional, medicina</p> <p>Como se mencionó anteriormente se realizó un concurso de méritos público y objetivo a cargo del Ministerio de Trabajo con apoyo de una Universidad de reconocido prestigio (Universidad Nacional de Colombia). Es decir el proyecto de ley no modificaría la forma en la que se han seleccionado y</p>
--	---

<p>Gibania, San Andrés y Providencia, Vichada y Amazonas.</p> <p>Salas de decisión: no indica.</p> <p>Integración de cada sala: un mínimo de 3 médicos especialistas en salud ocupacional.</p> <p>Experiencia mínima en calificación de pérdida de capacidad laboral, origen y fecha de estructuración: 1 año.</p>	<p>Junta superan significativamente los criterios mínimos de formación y experiencia solicitados en el concurso.</p> <p>Observaciones: Se propone en el proyecto de ley salas de decisión conformadas exclusivamente por médicos, eliminando la conformación del equipo interdisciplinario contemplado en el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, en el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012, y en el artículo 1.2.1.5 del Decreto 1072 de 2015), y por ende no reconociendo uno de los fundamentos del Decreto Único de Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional que es el abordaje biopsicosocial y desde el modelo de la ocupación humana que describe al ser humano desde tres componentes interrelacionados (volición, habituación, y capacidad de ejecución), que tienen en cuenta los componentes biológico, psíquico y social de la personas. Esta disposición va en contravía del marco normativo de la calificación de la pérdida de capacidad laboral en Colombia, careciendo de una argumentación en la exposición de motivos en la que se expresen las razones jurídicas y técnicas que permitan evidenciar la necesidad de un cambio estructural de las Juntas de Calificación de Invalidez que anule la interdisciplinariedad en la conformación de las mismas. Contradice el principio básico de progresividad esperado de una normatividad. La estructura actual de conformación de las Juntas favorece la implementación de saberes y competencias, permitiendo una calificación de mayor calidad técnica. Lo anterior se explica teniendo en cuenta que la valoración del dano en Colombia en el marco de la seguridad social ha evolucionado de un modelo eminentemente biológico médico (afectación del órgano - deficiencia), a un modelo biopsicosocial en el que se reconoce la importancia de los factores personales y contextuales (tales como familia, trabajo-rol laboral, ambiente, condición socioeconómica, etc.), en la vivencia y significación particular del funcionamiento de una persona en relación con una condición particular de salud, factores cuya valoración son competencia de los profesionales no médicos que actualmente conforman las Juntas de Calificación (terapeutas físicos, psicólogos, terapeutas ocupacionales). La eliminación de los abogados de las Juntas de Calificación es un debilitamiento de la seguridad jurídica de las mismas por la defensa que debe hacerse ante las entidades correspondientes de los dictámenes que son demandados ante la justicia ordinaria. Es de observar que la Junta Nacional actualmente lleva cerca de 1800 demandas, las Juntas Regionales igualmente deben llevar procesos de demanda sobre dictámenes emitidos y están vinculadas en varios de los procesos de la Junta Nacional. Por otra parte se desconoce al eliminar a los abogados, la importancia del concepto jurídico de los mismos sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en la calificación de origen de algunos accidentes de trabajo. Si bien la Juntas no reciben recursos de la Nación y por lo tanto el proyecto de ley 090/19 en cuanto a la conformación de salas de las Juntas de Calificación no generaría un impacto.</p>
---	---

Tema en el proyecto de ley del trabajo o laboral.	Observaciones los actuales miembros de Junta.
<p>Términos y bases del concurso: Conocimiento y manejo de los diferentes manuales de calificación, incluidos los manuales para regímenes de excepción. Conocimientos en normas sobre procedimiento, proceso de calificación del origen, pérdida de capacidad laboral, u demás normas técnicas, jurídicas y jurisprudenciales relacionadas.</p>	<p>Términos y bases del concurso En el concurso en el que participamos los actuales miembros de Junta, aparte de la experiencia mínima ya mencionada, para el examen de conocimientos se definió lo siguiente: "En el componente cognoscitivo se contemplarán los aspectos conceptuales, técnicos, normativos legales vigentes, jurisprudenciales y administrativos que aplican a los procesos de determinación del origen de las enfermedades y accidentes; y de calificación de pérdida de la capacidad laboral". No se comprende ni está definido en el proyecto de ley cómo sería la participación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual tiene competencia sobre la carrera administrativa y algunos aspectos de quienes desempeñan cargos de libre y nombramiento, pero exclusivamente de funcionarios públicos. Los miembros de Junta no tienen tal carácter.</p>
<p>Artículo 6. Prohibición para la vinculación de las entidades de seguridad social integral o de vigilancia y control. Artículo 7. Transición. Nuevamente en este artículo se faculta al Ministerio de Trabajo con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a realizar las adecuaciones, ajustes, redistribuciones de cargos y acciones necesarias para la implementación de la Ley, designaciones y nombramientos provisionales.</p>	<p>Sin observaciones, actualmente existe la exigencia de dedicación exclusiva la cual es procedente. No es claro, como se mencionó anteriormente, la participación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). La figura del nombramiento provisional, como es entendida en el contexto de actuación de la CNSC, no aplicar para los miembros de Junta.</p>

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se mencionó en la introducción del presente texto y se explicó a lo largo del mismo, se considera que la tanto la exposición de motivos como el articulado adolecen de criterios jurídicos y técnicos que satisfagan la necesidad de reglamentar mediante Ley la estructura orgánica, conformación y funcionamiento de las Juntas de Calificación y no se evidencian la forma en que se harán viables financieramente.

Si bien se reconoce el liderazgo de los trabajadores de algunos sectores de la economía para presentar esta iniciativa legislativa, respaldada por el Senador Castilla, se considera que el proyecto de ley va en contra del principio de progresividad, la exposición de motivos es abundante en insinuaciones y en algunos apartes afirmaciones de falta de imparcialidad, de clientelismo y corrupción de sus miembros, adolece de fundamentación técnica, de análisis del impacto financiero de su implementación, de justificación técnica y jurídica de la anulación de la interdisciplinariedad de la actual conformación de las Juntas y en cuanto a la selección de los integrantes de las Junta no hace ningún aporte con respecto al proceso con el que fuimos seleccionados los actuales miembros. Incremento de 5 a 10 los años de experiencia exigibles a quienes aspiren a ser parte de la Junta Nacional, mantiene en 5 los años de experiencia para ser parte de las denominadas Juntas tipo A y disminuye de 5 a 1 (uno), los años de experiencia para quienes se presenten en las denominadas Juntas Tipo B lo cual no garantiza calidad en la calificación, siendo una medida regresiva en cuanto a los requisitos exigibles a los calificadores.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que, como se menciona en la exposición de motivos, la sentencia C-914 de 2013 concluyó que la reglamentación de las Juntas tiene reserva de Ley, se recomienda el archivo del presente proyecto de Ley por considerarlo regresivo, anti-técnico e insuficiente respecto al tema que se pretende legislar y se recomienda que bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Salud y Protección Social, se convoque a un proceso de construcción de un proyecto de ley con carácter progresivo, con participación de todos los actores involucrados en el tema.

Atentamente,
 Se anexan hojas de firmas.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA

NOMBRE	CÉDULA	CARGO	FIRMA
ZOILO ROSENDO DELVASTO RICAURTE	19414092	Médico Sala Uno Principal	
DAVID ANDRÉS ALVAREZ RINCÓN	80082930	Médico Sala Uno Principal	
HÉCTOR VELÁSQUEZ RODAS	14436803	Psicólogo Sala Uno Principal	
MARÍA CRISTINA TABARES OLIVEROS	31852059	Abogada Sala Uno Principal	
ALBA LILLIANA SILVA DE ROA	31269995	Médica Sala Dos Principal	
JUDITH EUFEMIA DEL SOCORRO PARDO HERRERA	41731651	Médica Sala Dos Principal	
LILIAN PATRICIA POSSO ROSERO	66822823	Terapeuta Ocupacional Principal Sala Dos	
JULIETA BARCO LLANOS	31414999	Abogada Sala Dos Principal	

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ

Subgerente
 DEPARTAMENTO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
 CC NO 3041397

Juan Ricardo Santos Lopez
 CC 10116183

Franz Fede Jimenez D.
 CC #10 24001619/1

MADRIDIS VEJUNA 10266718

Nombre Junta: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

Nombre miembros:

Glenn Skello Estrada R. C.R. Estrada CC 51701098

Fabián *Rubén* *Gerardo* *D. C. 44044001*

Jorge Alberto Alvarez *Juan* *CC 51723834*

Sandra F. Franco B. *CC 51860677*

Diana Nimera Rodriguez H. *CC 51723834*

Eduardo Alfredo Pineda *CC 19 295791*

Jairo Fede Cordoba Diaz *CC 0772610*

César Minceur Vicuña *CC 52018107*

Alba Lucia Lopez Villalobos *CC 42078084*

César Augusto Morales Chouán
 cc. 14.269.248
 [Signature]
 Juan Carlos Toro Carhuá
 cc. 10123401 [Signature]
 Beatriz Lee Gómez
 c.c. 51.610.036
 Beatriz Lee Gómez
 JAMES ALBERTO FARRAGO BETAÑACOURT
 c.c. 10-114-171
 [Signature]
 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE
 DE RISARALDA.

[Signature]
 YAZMITH AGUDELO OVALLOS
 C.C. 63.512.653 de Bucaramanga
 Miembro Principal de la Junta.

[Signature]
 AURORA ESPINEL QUINTERO
 C.C. 27.766.271 de Ocaña
 Miembro Principal de la Junta.

[Signature]
 JOSE DANIEL GONZALEZ JOQUE
 C.C. 19.498.852 de Bogotá
 Miembro Principal de la Junta.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER.

[Signature]
 SERGIO EDUARDO AYALA MORENO
 Medico Principal.
 C.C. 91.253.144

[Signature]
 MYRIAM BARBOSA ZARATE
 Medico Principal
 C.C. 51.685.857

[Signature]
 JEANNETE DURAN SALAZAR
 Psicóloga
 C.C. 65.320.973

[Signature]
 ELVA SANTAMARIA SANCHEZ
 Directora Administrativa y Financiera.
 37.827.644

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA

NOMBRE	CÉDULA	CARGO	FIRMA
Dr. Elvo González Olarte	516540116	Terapeuta Ocupacional	
Dr. Fernando López Galindo	19236483	Médico Laboral	
Dr. Luisa Fernanda Pardo Restrepo	66845274	Médico Laboral	

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
Nit. 830.025.324 - 5

Junta Nacional de Calificación de Invalidez

NOMBRE	CÉDULA	CARGO	FIRMA
Vicior Hugo Trujillo Hurtado	10.118.459	Director Administrativo y Financiero	
Diana Elizabeth Cuervo Diaz	52.100.205	Médico	
Margoth Rojas Rodríguez	51.990.604	Terapeuta Ocupacional	
Dora Angelica Vargas Ruiz	52.057.874	Terapeuta Ocupacional	
Cristian Ernesto Collazos Salcedo	13.466.381	Abogado	

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia
de Invalidez de Antioquia

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia se adhiere a este concepto técnico:

Jorge Augusto Carrea Ochoa
 Médico Ponente

María Clara Aramburo Penagos
 Psicóloga Ocupacional

Sandra Milite Yepes Yepes
 Terapeuta Ocupacional

Hector Orlando Agudelo Flores
 Médico Ponente

María Magdalena Uruán
 Directora Administrativa y Financiera
 y Representante Legal

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY 135 DE 2018 SENADO**
*por medio del cual se ofrecen Estímulos a trabajadores de la educación
que operen en sitios de difícil acceso.*

El emprendimiento es de todos **Minhacienda**

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorables Congresistas
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7, N° 8 — 68
Ciudad.

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN
BOGOTÁ, D. C., 10 de octubre de 2019
C.O. 3017

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 135 de 2018 Senado "por medio del cual se ofrecen Estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso."

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de Iniciativa parlamentaria, tiene como objeto modificar el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001¹, consagrando que, además de los docentes, los trabajadores administrativos de la educación que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación que no constituya factor salarial ni prestacional para ningún ateco, capacitación, y tiempo, entre otros.

Sea lo primero decir que la iniciativa busca modificar una ley orgánica, lo que por fuerza se hace necesario que en su trámite legislativo y aprobación se cumpla con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución y el artículo 119 de la Ley 5 de 1992², so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Sobre el posible impacto fiscal que podría producir, el proyecto expresa en su exposición de motivos lo siguiente:

"... el bien es importante, carta marginal frente al presupuesto total destinado por el Gobierno nacional para educación, pero debería en un mayor compromiso, en una mayor productividad, en mejor gestión en la educación de los niños y jóvenes y en un beneficio concreto a trabajadores tradicionalmente mal remunerados."

De la anterior cita y de la redacción del articulado propuesto se puede constatar que el proyecto de ley genera gastos sin que se señale expresamente cuál será su fuente de financiación o si es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que se hace un llamado respetuoso para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003³, que consagra que en todo proyecto de ley deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de sus propuestas y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos.

Aun así, en caso de que se presuponga que estos gastos serán financiados a través del Sistema General de Participaciones (SGP), se considera que el proyecto generaría efectos negativos desde el punto de vista presupuestal. En primer lugar, el Ministerio de Educación Nacional en diversas oportunidades ha señalado el déficit que presenta para su financiación. En los últimos informes anuales presentados en el marco de la Estrategia de Montiores, Seguimiento y Control Integral al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, dicha entidad ha indicado que el 25 % de las Entidades Territoriales Certificadas en

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 101, 286, 308 y 357 (Acta Legislativa 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y para el fortalecimiento institucional de los entes territoriales.

² Por la cual se aprobó el Reglamento del Congreso de la Cámara de Representantes.

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



Comisión Séptima Constitucional Permanente |

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los siete (07) días del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA REFRENDADO POR: DOCTOR, JAIRO RAUL CLOPATOFSKY GHISAYS-CONSEJERO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

AL PROYECTO DE LEY No. 90/2019 Senado. TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE ESTABLECE LA CONFORMACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS REGIONALES NACIONALES DE LA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y TRES (33) FOLIOS RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES SIETE (07) DE OCTUBRE DE 2019 HORA: 10:37 A.M.

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

El Secretario

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO
Comisión Séptima del H. Senado de la República

Educación han superado el tope de gastos administrativos autorizado por la Nación, y no ha cumplido con la obligación contenida en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007* de compensar dichos excesos con recursos propios.

Es necesario aclarar que el SGP ha sido diseñado como una bolsa de recursos sujeta al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación, de manera que, si no se aumenta el tamaño de dicha bolsa de recursos, el incluir una nueva destinación específica implicaría automáticamente desfinanciar los demás proyectos que ya se financian en igual cuantía. Adicionalmente, a dichos recursos ya se le han cargado nuevas obligaciones de gasto, como por ejemplo las correspondientes al Acuerdo del Gobierno Nacional con Fedcode en la vigencia 2019 para una segunda nivelación salarial¹, lo que agrava aún más la financiación de las necesidades de gasto del sector.

Finalmente, de acuerdo con los cálculos realizados por el Ministerio de Educación Nacional², en el supuesto de que se aprobase este proyecto de ley, se generarían costos adicionales para la Nación por el orden de \$16.181 millones anuales, que se constituirían en gastos recurrentes, para alrededor de 30.382 trabajadores administrativos, por concepto de una bonificación del 15% de la asignación básica mensual, es decir, en iguales condiciones que los docentes.

Por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con las iniciativas parlamentarias dentro de los parámetros legales y constitucionales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,


LUIS ALBERTO RODRIGUEZ OSPINO
 Viceministro Técnico
 DGP/ND/AF/OJA

Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda
 Revisó: Germán Andrés Rubio Casiblanco

Con copia:

- H.S. Berner León Zambrano Eraso – Autor
- H.S. Juan Felipe Lemos Uribe – Autor
- H.S. Andrés García Zuccardi – Autor
- H.R. Martha Patricia Villalba Hodevalker – Autor
- H.R. José Edilberto Calcedo Satoque – Autor
- H.R. Alfredo Rafael Delgado Zúñiga – Autor
- H.R. Oscar Tullio Lizcano González – Autor
- H.R. Carlos Adolfo Ardilla Espinosa – Autor
- H.R. Harold Augusto Valencia Infante – Autor
- H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón – Autor
- H.R. Fernando Guido Ponce – Autor
- H.S. Jhon Molisés Bessalle Fayad – Ponente

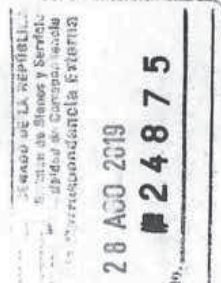
Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República para que obre en el expediente.

UJ-2126-19

* Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹ Acuerdo FECODE 2019: 1 punto adicional en 2020, 1,5 en 2021 y 2,5 en 2022.

² Concepto remitido por el Ministerio de Educación Nacional a la Comisión Sexta del Senado en fecha 23 de enero de 2019. Enviado a este ministerio por correo electrónico de fecha 5 de agosto de 2019.



CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENTIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2019 SENADO

por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.

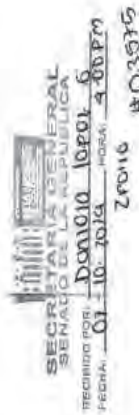


Página 1 de 3

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congreso
 LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
 Senado de la República
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Ciudad



Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 237 de 2019 Sernado *por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto: *“establecer garantías laborales en favor del personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología, que debe prestar el Servicio Social Obligatorio.”*

Para desarrollar el objeto de la iniciativa legislativa, se hacen las siguientes propuestas respecto de las cuales este Ministerio realizará el correspondiente análisis:

Tabla No. 1.
 Propuestas a analizar

Artículo Proyecto de Ley	Propuesta
Artículo 5*	Se determinan las condiciones de vinculación, jornada laboral, remuneración y afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales para los profesionales que deben prestar el Servicio Social Obligatorio.
Artículo 6*	Se otorga en las Direcciones Departamentales o Secretarías de Salud de los entes territoriales, las funciones de inspección, vigilancia y control del Servicio Social Obligatorio.

En este sentido, sea lo primero señalar que resulta loable que se persiga el desarrollo y fomento de nuevos escenarios laborales y presenciales dignos, para quienes ejercen disciplinas médicas que deben prestar el Servicio Social Obligatorio en el país, esto con el fin de garantizar el derecho a la salud de todos los habitantes ubicados en territorios tanto urbanos como rurales como rurales de difícil acceso o deprimidos involucrando para el efecto a las entidades territoriales en la inspección, vigilancia y control del Servicio Social Obligatorio, lo cual redundaría

la obligación o necesidad de que el resultado de sus actuaciones deba ser remitido a dicha instancia. De otro lado, frente al literal d) se recomienda incluir como variable a tener en cuenta para efectos de la habilitación de servicios, la capacidad financiera de la institución pública o privada, esto con el fin de que exista coherencia con lo planteado en el parágrafo 2 de esta misma norma, el cual si tiene en cuenta la condición de riesgo financiero de las Empresas Sociales del Estado.

Así mismo, dado que se plantea otorgar funciones de inspección, vigilancia y control frente al proceso del Servicio Social Obligatorio a instancias territoriales (Departamentales y Distritales) se recomienda validar su pertinencia a la luz de las competencias que en materia de salud otorga la normatividad vigente, en especial la Ley 715 de 2001³ a las entidades territoriales, las cuales a la luz de lo normado en los artículos 43 y 44 de esta preceptiva tienen asignada la función de vigilar y controlar el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción. Lo anterior es relevante dado el impacto que podría tener la iniciativa en términos de recursos (humano y financiero) en estos territorios y que resulta incuantificable en los términos expuestos en la iniciativa legislativa.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

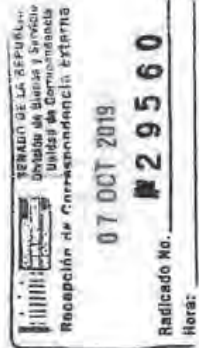


JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
Viceministro Técnico

DAV-14030271
U-283119

Presidencia del Consejo de Ministros

- Consejo de
- M.S. Juan Luis Cárdenas Córdoba - Abo
- M.S. Angélica Lozano Torres - Abo
- M.S. María Victoria Rodríguez - Abo
- M.S. María Lucía López - Abo
- M.S. María Enríquez Jaramila Pérez - Abo
- M.S. Leonor María López - Abo
- M.S. Gloria María López - Abo
- M.S. Gloria María López - Abo
- M.S. Carolina Ortiz Luján - Abo
- M.S. José Luis Pardo - Abo



Radicado No. **29560**
Hora:

³ Por la cual se dictan normas técnicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2007) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

en la ampliación de la cobertura de las plazas disponibles al hacerlas más atractivas para los profesionales de la salud.

No obstante, al dirigirse exclusivamente a uno de los actores del sector salud (los profesionales) se podría limitar el alcance de la iniciativa legislativa puesto que no se plantean alternativas que impidan la concentración del Servicio Social Obligatorio en las grandes ciudades e incentivos para las entidades contratantes de estos profesionales.

Aunado a lo anterior, este Ministerio encuentra oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

I. Frente a las condiciones de vinculación de los profesionales al Servicio Social Obligatorio

Sobre el particular, el artículo 5 del Proyecto de Ley señala que los profesionales en Servicio Social Obligatorio: i) deberán ser vinculados mediante contrato laboral o vinculación legal reglamentaria, so pena de que la plaza sea sancionada; ii) la remuneración debe ser la misma que la percibida por un médico de planta de la institución donde estén desempeñando el Servicio Social Obligatorio y, iii) se debe garantizar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Riesgos Profesionales.

Al respecto, cabe resaltar que la propuesta de vinculación a través de contrato laboral o relación legal y reglamentaria, genera un impacto fiscal para las entidades contratantes al tener que asumir la carga adicional de parafiscales, razón por la cual se haría necesario incluir en las ponencias de la propuesta legislativa su impacto fiscal y fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, máxime si tiene en cuenta que para el caso de las entidades de primer nivel, la Nación concurre con el Sistema General de Participaciones para la financiación de los aportes patronales hasta la vigencia 2019.

De igual manera, debe señalarse que la unificación de la remuneración de los profesionales que prestan el servicio social obligatorio con los de planta, podría generar un incentivo contrario al objetivo, toda vez que para la entidad contratante las calidades y la experiencia del personal pasarían a un segundo plano, lo que podría desencadenar en una eventual desmejora en la calidad del servicio de salud que debe ser prestado. Por este motivo, también sería pertinente que se definiera el mecanismo y los parámetros para que las instituciones públicas o privadas apliquen dicha unificación, frente a lo cual se considera relevante tener en cuenta las condiciones sociodemográficas del territorio en donde prestan el servicio.

II. Frente a las funciones de inspección, vigilancia y control en el Servicio Social Obligatorio

De otro lado, en lo que respecta a la modificación que se introduce al artículo 6 en relación al texto aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, sería importante precisar si el Comité de Servicio Social Obligatorio, creado por la Resolución 1058 de 2010⁵ queda eliminado con la supresión de su instancia técnica, toda vez que lo propuesto en este caso, para los nuevos actores, no incluye en su articulado

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones (...)
ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).

⁵ Por medio de la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud y se dictan otras disposiciones.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE AGRICULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.



Al contestar por favor cite estos datos:
 Radicado No.: 20195400108781
 Fecha: 24-05-2019



Bogotá, D.C.

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General
 Senado de la República
 La ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 97 de 2018 Senado "por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Respetado doctor Eljach,

En atención al trámite del proyecto de ley del asunto y teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa legislativa que hace tránsito en el Honorable Senado de la República, por tratarse de asuntos de nuestra competencia, previo concepto rendido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRRA el 7 de diciembre de 2018, de manera atenta emitimos nuestro concepto técnico en los siguientes términos:

Sujeto	Predio Rural	Obligación
Propietario	Uso agropecuario Extensión: Una (1) UAF o más. Pendiente [25%-50%] Uso Agropecuario Extensión: 50 has o más. Con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular	5% superficie Arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores para restaurar con especies nativas 10% superficie Arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores para restaurar con especies nativas Proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de revegetalización con especies nativas

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El proyecto de ley refiere a una carga impuesta a los propietarios de predios rurales que son aprovechados con fines de producción agropecuaria.

Se debe precisar que ceñirse a los "propietarios" de predios rurales como destinatarios de las obligaciones contenidas en este proyecto es bastante complejo e inexacto, pues como lo ha podido determinar este Ministerio, más del 50% de la tierra que se aprovecha agropecuariamente no cuenta con una tradición formal de propiedad.

Por temas culturales y de dinámica rural en el país la propiedad se transmite aún por cadenas de posesión, simples tenencias o títulos nunca registrados de propiedad, siendo estos la mayoría, por lo que escapan a cualquier aplicación de las medidas que se llegaren a aprobar.

La formalización de la propiedad de la tierra rural del país resulta ser en sí misma un fin de acuerdo con lo establecido en el artículo 64¹ de la Constitución Política, en el entendido que son más quienes explotan el campo colombiano en condiciones de informalidad.

En este sentido se considera que el concepto de propietario limita en gran medida la real aplicación de las medidas que se pretenden, por lo cual se debería reconsiderar los sujetos a quienes va dirigida la previsión normativa.

Al respecto, también es del necesario citar el concepto que para el efecto expidió la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRRA, así:

"No es claro el ámbito de aplicación de la Ley. De acuerdo con la Resolución 261 de 2018 del MADR que define e identifica la frontera agrícola nacional, establece que los predios dentro de ella, deben considerarse las determinantes ambientales existentes definidas por las autoridades ambientales y pueden ser objeto de reconversión productiva y no de "restauración".

Los predios que están por fuera de la frontera agrícola con usos agropecuarios generan conflictos de uso y por lo tanto, deberán sujetarse a un proceso de zonificación ambiental donde se identifiquen las áreas objeto de restauración. No obstante, el título del proyecto de ley hace referencia únicamente a predios con uso agropecuario.

Los predios objeto de intervención deben ser identificados no solo por criterios de pendiente, tamaño o de uso (agropecuario, pecuario y monocultivo), sino también, se pueden considerar entre otros, las coberturas vegetales (bosques naturales, IDEAM 2010), degradación de suelos, conflictos de uso, etc.". (Se subraya)

Por lo anterior, esta Cartera considera no viable el ámbito de aplicación que se propone en el Proyecto de Ley no solo desde el punto de vista de los derechos inherentes a la propiedad y posesión formal del suelo rural en el país, sino también desde el punto de vista técnico, pues como lo señala la UPRRA, quienes aprovechan el suelo rural en proyectos agropecuarios formales ya han debido considerar las "determinantes

¹ Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

extensión superior a cincuenta (50) hectáreas, tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el diez por ciento (10%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.

Parágrafo 1. En predios en donde se encuentren áreas de sabanas inundables y ecosistemas desérticos, dichas áreas no contarán como base para determinar el porcentaje de restauración del ecosistema con especies nativas, ni podrá realizarse en ellas ningún tipo de restauración del ecosistema con especies foráneas.

Parágrafo 2. Los predios rurales en cuyo interior las coberturas naturales cumplan la normativa ambiental y cuya superficie sea igual o mayor al porcentaje previsto en la presente ley, se encuentran exentos de esta obligación siempre que mantengan dicha.

Esta Cartera considera que una medida como la que se pretende, es decir, la de afectar para arreglos silvícolas el 10% de los predios productivos, basados solo en una unidad de medida de área, sin un componente técnico que determine el impacto negativo que pudiera haber generado el propietario del predio o la deforestación *in situ*, no resulta atendible. Gravar a un propietario rural por el simple hecho de haber adquirido un área superior a 50 hectáreas, sin ningún análisis no parece congruente.

Resalta la UPRA que si el propósito es lograr la restauración de áreas degradadas por procesos de deforestación en los últimos 10 años, éstas deberían apuntar estratégicamente a la Amazonía Colombiana, pues es allí donde ocurre en su mayoría, aunque contando con pendientes menores al 25%, por lo cual se consideraría necesario establecer criterios adicionales.

Adicionalmente a lo anterior y atendiendo la denominación y el sentido del proyecto de ley "Fomentar la Restauración de Ecosistemas", el Ministerio considera que lo más acertado y congruente sería establecer medidas reales de fomento acompañadas por la presencia institucional, buscando dar un impacto real en cuanto a reconversión del uso del suelo y apuntando a la sostenibilidad de la frontera agrícola nacional.

En este marco de trabajo, como lo expuso, por ejemplo, la señora Viceministra de Asuntos Agropecuarios en la Comisión Quinta del Senado el 22 de mayo del corriente, se viene trabajando en el Plan de Ordenamiento de la Productividad apuntando a establecer 120.000 nuevas hectáreas de plantaciones forestales.

Igualmente, esta cartera ha establecido un incentivo a la "Transformación Productiva Sostenible (ITPS)", con el cual se busca que los productores realicen conservación y liberación de áreas para recuperar la vocación natural de la tierra, con lo que se espera liberar al menos 4.000 hectáreas.

En armonía con lo anterior, la Comisión Intersectorial de Control de Deforestación de la

ambientales" preexistentes definidas por las autoridades ambientales, por lo que resulta redundante y gravoso el querer garantizar arreglos silvícolas nativos con cargo a los propietarios como se propone.

II. ARTICULADO.

En razón a lo concreto del Proyecto de Ley, a continuación se hará un análisis artículo por artículo con el fin de determinar si es del caso dar concepto favorable desde este Ministerio o no.

Artículo 1°. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a una (1) unidad agrícola familiar, cuyas pendientes estén entre veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%), tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el cinco por ciento (5%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas.

Como líder del sector Agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reitera que dadas las circunstancias de respeto a las determinantes ambientales en todos los predios enmarcados en la frontera agrícola nacional, no resulta del caso propender por establecer arreglos silvícolas protectores con cargo a los propietarios de predio. Por el contrario, se debe propender por la reconversión y ajuste del uso eficiente del suelo en actividades productivas, de acuerdo con el ordenamiento productivo establecido por cada municipio y el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas.

Sumado a lo anterior, resulta trascendental tomar en cuenta lo señalado por la UPRA al analizar el presente artículo, al señalar que:

"El proyecto de ley propone "Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a una (1) unidad agrícola familiar". De acuerdo con los análisis de distribución y tenencia de la propiedad adelantados por la UPRA, independiente de frontera agrícola, tan solo el 7 % de los predios rurales supera la UAF". (Se subraya)

Teniendo en cuenta lo anterior, la obligación prevista en el artículo 1° del Proyecto de Ley resulta en la práctica de muy poco impacto, pues el 93% de los predios rurales del país estarían excluidos de tal previsión, sin considerar aún el porcentaje de predios que tienen pendientes entre 25% y 50% y que son explotados productivamente, lo que podría aumentar ese porcentaje y llevarlos a niveles de exclusión por encima del 95%, lo que haría casi que inane esta normativa.

Artículo 2°. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una

que hacen parte los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han adelantado varias iniciativas que cuentan con recursos de cooperación internacional tales como: La Visión Amazonia, el Fondo Biocarbono, la iniciativa de Colombia Sostenible, entre otros, que cuentan con recursos para la consolidación de proyectos productivos sostenibles, las que claramente han encontrado eco en la ruralidad colombiana sin necesidad de generar mayores cargas a los propietarios.

Por todo lo anterior, esta Cartera considera que lo señalado en el artículo debe ser revisado desde la óptica de la dinámica predial de las zonas heterogéneas del país, la composición vegetal y arborea preexistente en ellas y los trabajos que vienen adelantando tanto Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el fomento de la reconversión del uso del suelo con fines forestales.

Artículo 3°. *Aquellos predios rurales que cuenten con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberán proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de revegetalización con especies nativas previamente aprobado por las Autoridades Ambientales, UPRA, IGAC, Institutos de Investigación del SINA; y con los paquetes tecnológicos desarrollados para las condiciones físicas y ambientales de cada región.*

Es claro que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPPRA no es competente para "aprobar" planes de revegetalización con especies nativas, de conformidad con el Decreto 4145 de 2011. En consecuencia, se sugiere que estos planes sean aprobados por las autoridades ambientales de acuerdo con los lineamientos del Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual se tendrán en cuenta los estudios de los Institutos de Investigación del SINA.

En igual sentido se reitera que resulta de suma importancia que los planes de revegetalización sean acompañados por líneas especiales de estímulos o incentivos, pues de lo contrario se estarían generando cargas injustificadas a propietarios rurales que difícilmente querrán perder áreas de producción, lo que llevaría al traste cualquier objetivo de reconversión del uso del suelo.

Artículo 4°. *Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto número 953 de 2013 y en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; a los propietarios determinados en los artículos 1° y 2°.*

Parágrafo. *En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área*

de su propiedad rural para la restauración de ecosistemas con especies nativas. Los mecanismos y montos tarifarios objeto de dichos incentivos serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.

Se considera que para que haya un impacto real de este instrumento, se deben establecer líneas de fomento e incentivos, no solo a cargo de los entes territoriales sino de las entidades nacionales que tienen competencias en el asunto, para el caso el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con sus entidades adscritas y vinculadas.

Debe resaltarse que actualmente cada una de estas Carteras viene ejecutando proyectos de revegetación, reconversión del uso del suelo y reforestación en el marco de sus competencias, al igual que a partir de trabajos concertados en el seno de la Comisión Intersectorial de Control de Deforestación.

Por lo anterior habrá de replantearse la batería de incentivos y líneas de fomento que desde la institucionalidad se pudieran brindar a los propietarios afectados, para que pudiera pensarse en un impacto positivo en el campo colombiano.

Artículo 5°. *La restauración del ecosistema con especies nativas deberá realizarse de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario del predio rural de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente a través de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la Unidad de Adecuación de Tierras del Ministerio de Agricultura para el efecto.*

Este artículo resulta contradictorio, pues a pesar que durante todo el articulado se hablan de obligaciones que deben cumplir los propietarios de predios rurales, en este específicamente se señala que el cumplimiento de todo lo señalado estará al presupuesto y herramientas con que disponga cada propietario, suponemos en reconocimiento de la capacidad económica que ostenta la mayoría de pobladores rurales en Colombia.

Por ello reiteramos que es inconveniente, por decir lo menos, generarles costos y cargas adicionales a campesinos colombianos que muchas veces adelantan sus proyectos con márgenes de ganancia muy pequeños, más aún cuando se les está conminando a no utilizar productivamente el 10% de su predio, lo que no es poca cosa.

Se reitera, que para poder llevar a cabo en concreto las directrices de arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores se hace necesario establecer estímulos y ayudas para el efecto, pues establecer netamente la carga económica al productor rural no encontraría eco alguno y sería más que gravoso, más aún cuando ni siquiera existe certeza de si se ha deforestado o no.

Artículo 6°. *Los propietarios de predios rurales que incumplan lo previsto en los artículos precedentes estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo*

40 de la Ley 1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Sobre la aplicación de la sanción prevista para las infracciones de orden ambiental, consideramos que la misma es incongruente y altamente subjetiva en cuanto a su interpretación, pues como se señaló en el artículo anterior, el cumplimiento de las cargas establecidas para los propietarios de los predios solo se hará "de conformidad con el presupuesto y las herramientas con que cuente", por lo que no se estaría ante un mandato de obligatorio cumplimiento, por lo cual establecer unas multas diarias de hasta 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, resulta incongruente a más de desmedido e inadecuado.

III. CONCEPTO.

En conclusión y con base en todo lo señalado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se abstiene de dar concepto favorable al texto del proyecto de ley en cuestión.

En atención a lo señalado, consideramos del caso se revise el contenido del proyecto en los términos señalados, para lo cual ofrecemos el apoyo de esta cartera y de sus entidades adscritas o vinculadas que tuvieran injerencia en el asunto.

Cordialmente,


ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 240 DE 2019 SENADO
por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente.



La salud es de todos
Minisalud

30.07.2019
30.07.2019
30.07.2019

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 201911400906241
Fecha: 15-07-2019
Página 1 de 5

RECEIBO DE LA REPUBLICA
DINERO EN CUMPLIMIENTO
RECEIBO DE LA CONGRESACION ESTADAL

29 JUL 2019
Radicado No. 2-477
Here!

Bogotá D.C.,
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 - 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 240/19 (S) "por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente".

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento los textos publicados en las Gaceta del Congreso N° 400 y N° 410, ambas de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Objeto. Garantizar el derecho al mínimo vital y manutención, del cónyuge o compañero (a) permanente que se ha dedicado por 20 años o más al cuidado del hogar, labores domésticas o cuidado de los hijos, y por ello no realizó aportes al sistema de seguridad social en pensiones, ni como dependiente ni independiente).

1 Gaceta del Congreso No. 400 de 2019.

Desde esta óptica, el proyecto de ley se compone de preceptos relativos a: porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente (art. 2°); naturaleza jurídica (art. 3°); requisitos (art. 4°), orden judicial (art. 5°), aportes a salud (art. 6°) y, finalmente, vigencia (art. 7°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. En primer lugar, es oportuno hacer énfasis en la naturaleza jurídica de la pensión de vejez, la cual se constituye como una prestación económica del resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Pensiones (SGP), y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su propósito directo es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. Para la Corte Constitucional:

[...] En la actualidad la pensión de vejez se define como "un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años-, es decir, que el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador"² [...]³

El desgaste físico, psíquico y/o emocional al que se encuentran sometidas las personas que a lo largo de su vida han laborado, encuentra su recompensa en la obtención de la pensión de vejez, la cual garantiza unas condiciones mínimas de subsistencia. Por lo que, con dicha prestación económica se persigue que los individuos no queden expuestos a un nivel de vida deplorable, ante la disminución indudable de la producción laboral.

En cuanto a la finalidad de la pensión de vejez, la Corte puntualizó:

[...] nadie pone en duda que la pensión de vejez tiene por objeto "garantizar al trabajador que, una vez transcurrido un cierto lapso de prestación de servicios personales y alcanzado el tope de edad que la ley define, podrá pasar al retiro sin que ello signifique la pérdida del derecho a unos ingresos regulares que le permitan su digna subsistencia y la de su familia, durante una etapa de la vida en que, cumplido ya el deber social en que consiste el trabajo y disminuida su fuerza laboral, requiere una compensación por sus esfuerzos y la razonable diferencia de trato que amerita la vejez"⁴ [...]⁵

² Cfr. Sentencia C-546 de 1992.
³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-107 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
⁴ Cfr. Sentencia T-183 de 1996.
⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-107 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Bajo esta perspectiva, el derecho a la pensión tiene nexo directo con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho (ESD) se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso "remunerado" y "digno", fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución.

2.2. En segundo lugar, no hay que desconocer que el artículo 48 de la Carta Política establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional, y en este la pensión de vejez. Es así que en consonancia con ello y en cumplimiento del mandato superior, el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 prevé los presupuestos para acceder a ella, determinando lo que a continuación se transcribe:

Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.
2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015 [...].

Tras esto, es claro que para acceder a una pensión de vejez en el SGP debe cumplirse con los requisitos antes mencionados, esto es, la edad y semanas cotizadas, sin que las mismas puedan ser sustituidas por otros factores, como es la convivencia con el cónyuge o el compañero (a) permanente y el deber de alimentos, encontrando justificación en lo dispuesto en el literal l) del artículo 2° de la Ley 797 de 2003, a saber:

[...] En ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas de trabajo [...]

Ello fue ratificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que modificó el artículo 48 constitucional al preceptuar:

[...] Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones [...]

[...] A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo [...]

Por lo tanto, en el marco de la normativa que regula el SGP, la pensión es un derecho de carácter prestacional que se otorga por el cumplimiento de los requisitos establecidos y que forman parte del ordenamiento jurídico.

2.3. En tercer lugar, es dable indicar que en la legislación civil, se contempla el deber de alimentos, en caso de divorcio, al conyuge divorciado o separado que no es culpable; en este sentido, el artículo 11 de la Ley 25 de 1992, la cual modificó el artículo 160 del Código Civil, señala que una vez ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, cesan los efectos civiles al disolverse la sociedad conyugal, pero subsiste el derecho de percibir alimentos de los conyuges entre sí, según el caso; de igual modo, el artículo 411 del C.C. en su numeral 4°, modificado por el artículo 23 de la ley 1° de 1976, señala que el conyuge divorciado tiene el deber de proveer alimentos al divorciado o separado de cuerpos sin su culpa.

Así, en la legislación civil colombiana, en atención del principio de solidaridad que se traduce en el deber de ayuda mutua entre los conyuges, se encuentra consagrado el deber de alimentos, en caso de divorcio, cuando el conyuge separado no es culpable, e inclusive, recientemente la Corte Suprema de Justicia ha precisado que aunque el divorcio se decreta por causal objetiva, es posible condenar al pago de alimentos⁶.

2.4. En cuarto lugar, es importante señalar que el artículo 6° del proyecto de ley⁷, asociado a la cotización mensual al régimen de salud del pensionado, debe revisarse de cara a la Ley 1250 de 2008, “[p]or la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley

⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Civil, sentencia STC- 4422019 (11001020300020180377700), Ene. 24/19.

⁷ “[...] Aportes a salud. La cotización mensual al régimen de salud del pensionado y del beneficiario de esta ley será equivalente al 12% o el porcentaje establecido para los pensionados, sobre la suma ordenada por el Juez a cada uno, en forma proporcional. // Parágrafo. Para efectos de los beneficios en salud, el conyuge o compañero(a) permanente inocente, beneficiario de esta ley, no podrá incluir nuevos beneficiarios con cargo a esta cotización, ni recibir pago por incapacidades. // En todo caso, subsiste el derecho del pensionado divorciado, de afiliar un nuevo beneficiario de los establecidos en el régimen contributivo”.

100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6o de la Ley 797 de 2003, en tanto establece que “[...] la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional [...]”. Frente a ello, al incorporarse en la propuesta la disposición que la “[...] cotización mensual [...] del pensionado y del beneficiario de esta ley [...]”, se entiende que hay dos cotizantes diferentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo cual genera que el aporte que antes realizaba el pensionado sea fraccionado.

Dicho precepto, produce impactos en el SGSSS en la medida en que la cotización del pensionado y del beneficiario depende de “[...] la suma ordenada por el Juez a cada uno, en forma proporcional [...]”, lo cual podría ocasionar que al fraccionar la pensión el Ingreso Base de Cotización (IBC) sea menor a un salario mínimo legal mensual vigente, aspecto que sería contrario a la normativa vigente del SGSSS. Es más, se forjarían cargas operativas relacionadas con el ajuste a la planilla única de liquidación de aportes, sumado a que los fondos pensionales deberían liquidar la salud de conformidad con el porcentaje establecido por el juez.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones realizadas con el ánimo de fortalecer la propuesta durante el curso legislativo.

Atentamente,

JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 20 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.



S113100409190330381000003158100
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 0000031581
Fecha: 04/09/2019
Página 1 de 11

Bogotá D.C.,

Señor
ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
Honorable Senador de la República
Congreso de Colombia
Carrera 7 # 8-68
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarlos al Proyecto de Ley 20 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador Zabarain:

De manera atenta y luego de un análisis del impacto que tendría el Proyecto de Ley mencionado en el asunto de esta comunicación sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, presentamos las preocupaciones que se detallan más adelante.

1. Del proyecto de Ley 20 de 2018 – Senado

Los artículos 4º y 5º del proyecto de ley 20 de 2018 modificatorio de la Ley 769 de 2002, regulan el valor del cobro de la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), para lo cual, de una parte establece descuentos sobre el valor del SOAT para el año correspondiente que irán desde el 5% al 20%, y de otra, sobrecostos para los propietarios de los vehículos automotores que reporten

sinistros o accidentes y hagan uso del SOAT, quienes deberán pagar un recargo adicional al valor base establecido dependiendo el número de siniestros reportados.

Proyecto de ley 20 de 2018 Senado
(Texto propuesto para segundo debate)

“Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tendrá por objeto modificar la Ley 769 de 2002 para darle aplicación al principio de igualdad en sentido material y no permitir discriminaciones injustificadas en función de los tipos de automotor que conforman el parque automotor del país, así como generar incentivos en los valores del seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT.

Artículo 2º. El artículo 49 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 49. Autorización previa para cambio de características. Cualquier modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, estará sujeto a la autorización previa por parte de la autoridad de tránsito competente y deberá inscribirse en el Registro Nacional Automotor. En ningún caso se podrán cambiar, modificar, ni adulterar los números de identificación del motor, chasis o serie de un vehículo, ni retocar o alterar las placas del vehículo, so pena de incurrir en la sanción prevista en este Código para quien transite sin placas.

Parágrafo. Se podrá modificar el número de motor sólo cuando haya cambio de este, previo cumplimiento de los requisitos determinados por los organismos de tránsito y aduana.

Parágrafo 2°. La autoridad de tránsito competente que autorice la modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, deberá expedir un Certificado de Modificaciones que incluya todos los cambios realizados en el vehículo. El conductor de un vehículo automotor que haya sido modificado, deberá portar este certificado además de los documentos exigidos en la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el literal D) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 así:

Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

- D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.
- D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.
- D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.
- D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.
- D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

Artículo 4°. Incentivos en el valor del SOAT. En el caso de accidentes de tránsito el SOAT reconocerá incentivos al propietario del vehículo automotor, motocicleta, motociclo o similares, así:

a) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, tendrá un descuento del cinco por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

b) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante dos años consecutivos, tendrá un descuento del diez por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

c) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante tres o más años consecutivos, tendrá un descuento del 20% del valor de la tarifa del siguiente año.

Artículo 5°. Recargos en el valor del SOAT. En caso de hacer uso, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, se cobrará un recargo adicional al valor del Seguro equivalente a cinco por ciento de la tarifa del siguiente año, el cual se deberá cancelar junto al valor del seguro.

Parágrafo. En caso de hacer uso del Seguro de Accidentes de Tránsito, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, dos o más veces durante un año, el valor del recargo aumentará de cinco en cinco por ciento por cada vez adicional hasta el 20%.

Artículo 6°. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias."

2. Creación del SOAT

Es de suma importancia recordar que el SOAT se creó en el marco de la Ley 33 de 1986, en aras de contar con los recursos que garanticen la atención integral en salud de las personas que han sido víctimas de accidentes de tránsito. Posteriormente, el Decreto 1032 de 1991, el cual fue incluido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en 1993, estableció la reglamentación total del SOAT, destacando su función social de *"cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de todas las víctimas a las entidades de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo"*. Se establece entonces la creación del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT), el cual, mediante la Ley 100 de 1993, se adhiere a la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT), que se financia a través de una contribución pagada por el tomador de la póliza SOAT y un porcentaje que se deduce de la prima de esta.

Por su parte, la Resolución 1135 de 2012 definió los porcentajes actuales de los recursos que deben transferir las compañías autorizadas para expedir la póliza SOAT al FOSYGA (o la entidad que haga sus veces, en este caso la ADRES), con el objetivo de prestar atención en salud a la población víctima tanto de eventos catastróficos y terrorismo como de accidentes de tránsito relacionados con vehículos no asegurados o no identificados. En este sentido, cabe anotar que, aunque la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) define el valor que el propietario de un vehículo debe pagar por la Prima Aseguradora, existen otras contribuciones que establece la ley y que determinan el precio final que debe pagar el tomador del SOAT, debido a que estas contribuciones se encuentran a su cargo.

Ahora bien, los recursos que recibe la ADRES se componen por una contribución del 33% sobre el valor de la tarifa SOAT, luego de descontar lo destinado para el RUNT, y una transferencia del 14,2% sobre el valor de la prima. Por su parte y con el fin de contar con recursos para promover políticas encaminadas a prevenir, reducir y controlar la siniestralidad vial, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) recibe el 3% del valor de la prima aseguradora.

La transferencia de recursos que recibe la ADRES, por parte de las compañías de seguros autorizadas para expedir el SOAT, se realiza según lo establecido por la normatividad vigente. Así, el 50% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado contribución SOAT), debe ser transferido a la ADRES los diez (10) primeros días hábiles de cada mes. De otra parte, el 14,2% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado prima FONSAT), se transfiere a las ADRES cada dos meses dentro de los primeros quince (15) días hábiles siguientes al corte del bimestre correspondiente.

3. Impactos negativos del Proyecto de Ley sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SOAT.

Expuesto lo anterior, nos permitimos detallar las preocupaciones por el impacto negativo que tendría Proyecto de Ley 20 de 2018 en los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a saber:

3.1. Impacto sobre el recaudo de recursos SOAT y FONSAT

Escenario 1:

El primer escenario de impacto es calculado con base en la información observada respecto del recaudo de recursos SOAT entre 2012 y 2017, junto con los cálculos realizados por la SFC. La entidad supervisora llevó a cabo un estudio retrospectivo en el cual analizó lo que habría sucedido con el recaudo de primas entre 2012 y 2017, de haberse puesto en marcha un esquema de incentivos y recargos a la tarifa

SOAT como el presupuesto en el Proyecto de Ley, a partir de 2011. Los resultados obtenidos mediante el modelo actuarial calculado por la SFC determinaron que para cada año se habría evidenciado una disminución del recaudo por SOAT y por consiguiente una caída en las transferencias FONSAT que recibe la ADRES. Tomando como punto de partida las anteriores estimaciones, se realizó el siguiente ejercicio con el objetivo de determinar el impacto que se habría dado en los ingresos de la entidad en caso de haber entrado en funcionamiento el Proyecto de Ley 20 en el año 2011, en cuyo caso el recaudo se habría visto afectado a partir de 2012, de la siguiente manera:

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prima Observada	\$ 1.970	\$ 2.152	\$ 2.300	\$ 2.535	\$ 2.890	\$ 3.144
Prima Calculada con PL	\$ 1.891	\$ 2.023	\$ 2.093	\$ 2.307	\$ 2.601	\$ 2.830
Recaudo ADRES	\$ 837	\$ 915	\$ 978	\$ 1.078	\$ 1.229	\$ 1.337
Recaudo ADRES Calculado con PL	\$ 804	\$ 860	\$ 890	\$ 981	\$ 1.106	\$ 1.203
% de disminución recaudo ADRES	4%	6%	9%	9%	10%	10%

Datos en miles de millones (\$).
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

La tabla anterior muestra la posible disminución de recursos para el SGSSS. De acuerdo con lo anterior, en caso de que a partir de 2011 se hubiera establecido un esquema como el propuesto en el Proyecto de Ley 20 de 2018, los recursos que percibe la ADRES producto de las transferencias y contribución de la prima SOAT, se habrían visto reducidos en un monto cercano a los \$530 mil millones, entre 2012 y 2017.

Escenario 2:

El segundo escenario de impacto del Proyecto de Ley 20 de 2018, se basa en el ejercicio prospectivo realizado por FASECOLD. Dicho estudio estimó el posible impacto con el supuesto de que los descuentos y castigos empezarían a regir a partir de 2019. Así, teniendo en cuenta el historial de siniestros registrados en la

base histórica de FASECOLD y mediante un análisis actuarial mediante el cual se realiza el cálculo del valor esperado de los siniestros, se estimó del porcentaje de vehículos que accederían a descuentos y castigos en los próximos años.

De acuerdo con estas estimaciones, en un lapso futuro de tan solo tres años, el porcentaje de propietarios de vehículos que tendrían el máximo descuento, es decir del 20% sobre la tarifa plena, sería del 97,1% si son vehículos particulares del tipo de auto familiar, camionetas o camperos, 76,1% si son motocicletas y del 91% para los demás vehículos; por su parte, en el mismo período, tendrían el máximo recargo, es decir el 20% sobre la tarifa, el 0,0002% de los vehículos particulares del tipo auto familiar, camionetas o camperos, el 0,01% de las motocicletas y el 0,002% de los demás vehículos.

De acuerdo con los cálculos realizados por FASECOLD, el monto de los descuentos equivaldrá a una reducción de las primas del ramo anuales de SOAT de aproximadamente \$300 mil millones. Por lo tanto, con base en los porcentajes establecido por la Ley en relación con la contribución SOAT y transferencias FONSAT, los resultados anteriores implicarían para el recaudo del SGSSS una disminución anual de aproximadamente \$127 mil millones. En este sentido, se vería amenazada la sostenibilidad del financiamiento del aseguramiento en salud, y los demás conceptos que, de acuerdo con la Ley, se deben financiar con estos recursos.

3.2. Posible incremento en el gasto vía reclamaciones

Con relación a los efectos sobre el gasto que se derivan de este proyecto de Ley, es importante recordar el uso de los recursos que provienen del recaudo del SOAT y FONSAT. Indemnizaciones y gastos que se originen en accidentes de tránsito que involucren vehículos no identificados o no asegurados, pagos de gastos médicos de las víctimas de eventos catastróficos y terroristas, gastos derivados del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, así como otros eventos aprobados por el Ministerio de Salud, hacen parte de los diferentes usos que según

servicios de salud y otras prestaciones económicas causadas por los accidentes de tránsito, de los vehículos evasores y los no identificados. En este sentido, dichos pagos presentaron un incremento del 50% entre 2016 y 2017, por un monto total de \$227 mil millones.

Lo anterior, y de acuerdo con lo expresado por Fasecolida, debe sumarse al efecto adicional sobre los recursos de la ADRES que ocasionaría el posible aumento de los vehículos que se dan a la fuga (llamados vehículos fantasmas), por los conductores que preferirán escapar o aquellos que, a pesar de contar con el seguro suministren la placa de un vehículo no asegurado al momento de recibir la atención, en lugar de afectar la póliza, para evitar perder el posible descuento y obtener, en cambio, el recargo en la tarifa. Así mismo, se debe tener en cuenta el efecto adverso que podría causar la propuesta sobre la evasión al SOAT, derivado de aquellas personas que no estén dispuestas a cubrir el posible recargo de su póliza.

De esta manera, consideramos desde la ADRES que el proyecto de Ley 20 de 2018 podría generar incentivos perversos orientados a no utilizar el SOAT a pesar de que se cuenta con esta cobertura, lo que aumentaría el gasto vía "reclamaciones por accidentes de tránsito", al mismo tiempo que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos a lo largo de esta comunicación, con base en los resultados de los estudios actuariales de la SFC y Fasecolida, el recaudo para los años siguientes se vería afectado de manera negativa.

Finalmente, sería pertinente realizar una evaluación técnica donde se revele la relación entre el precio del SOAT y la correspondiente demanda por este, en miras a lograr una mayor adquisición del seguro, teniendo en cuenta que, y como varias asociaciones de motociclistas (quienes son los principales evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.

Página 11 de 11

4. Solicitud especial

Expuesto lo anterior, esta entidad solicita que el Proyecto de Ley 20 de 2018 sea archivado o votado negativamente, dados los impactos perversos que tendría para los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cordialmente;

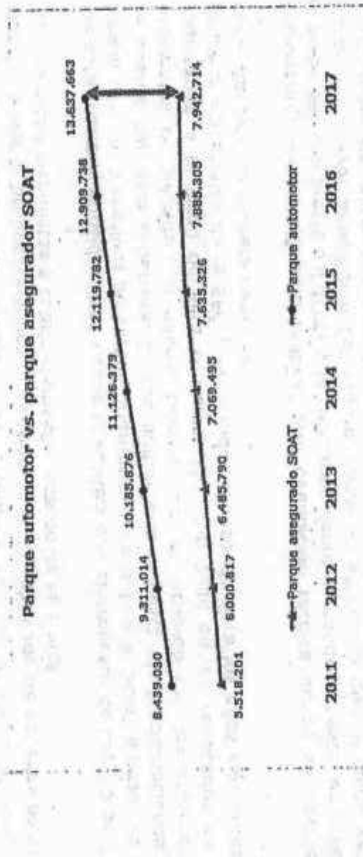
[Firma]
CRISTINA ARANGO OLAYA
 Directora

Elaboró: Anye Salcedo / Juan Pablo Galvis
 Revisó: Fabrice Rojas / Marcela Brun / Andrés López

CGR, GOBIERNO
 H.S. Lidio García Turbay - Presidente del Senado - Carrera 7 No 8 - 66.
 Calle 60, Bogotá, Colombia - Teléfono: 310 4000 - Fax: 310 4001

la norma¹ se le pueden dar a los recursos SOAT. Así mismo, una vez cubiertos los pagos mencionados, es viable que con el excedente se cubran gastos del régimen subsidiado, otros programas de salud pública, urgencias de colombianos en el extranjero y de extranjeros de países fronterizos. Finalmente, los demás pagos derivados del objeto de ADRES, previa cobertura de los riesgos dando prioridad al aseguramiento en salud también hacen parte de este listado.

Una vez se han expuesto los principales gastos asociados al recaudo SOAT - FONSAT, resulta de igual importancia resaltar la creciente evasión en la adquisición del seguro obligatorio en los últimos años,



Fuente: Fasecolida-RUNT

La anterior gráfica presenta la evolución del parque automotor y el asegurado, y muestra cómo en años recientes la diferencia entre las dos ha venido creciendo. Al tiempo que esta brecha aumenta, también lo hacen los pagos por concepto de los

¹ Reglamentado por el artículo 13, Capítulo III, Decreto 3980 de 2007, complementado por el artículo 2.6.1.4.1.2 de la Sección 1, Decreto 780 de 2016.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.



Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: 201911401067791 Fecha: 14-08-2019 Página 1 de 5

Bogotá D.C.,

Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Carretera 7ª No 8 - 68 Bogotá D.C.



ASUNTO: Concepto sobre el PL 020/18 (S) "por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones".

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso No 412 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tendrá por objeto modificar la Ley 769 de 2002 para darle aplicación al principio de igualdad en sentido material y no permitir discriminaciones injustificadas en función de los tipos de automotor que conforman el parque automotor del país, así como generar incentivos en los valores del seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT¹.

En ese sentido, el proyecto de ley se compone de cinco (5) preceptos adicionales relativos a: modificar el artículo 49 (art. 2º) y el literal d) del artículo 131 de la Ley 769 de

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso No 412 de 2019.

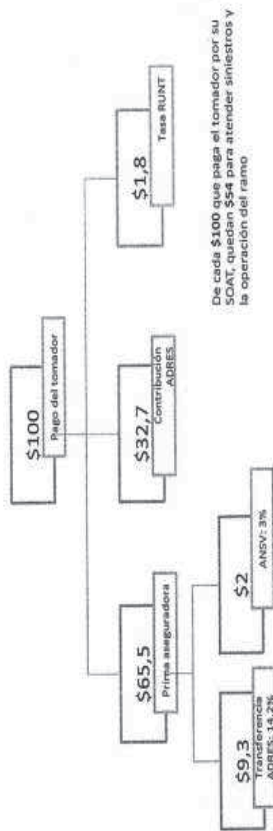
de 2002 (art. 3º); prevé disposiciones relacionadas con incentivos y recargos en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT– (arts. 4º y 5º), estas se asocian al uso del SOAT con base a un vínculo no estructurado de causalidad entre el descuento o la penalidad, su progresión en el tiempo y la disminución de la evasión de la accidentalidad. Finalmente, se alude a la vigencia (art. 6º).

2. CONSIDERACIONES

Para esta Cartera, en lo concerniente al proyecto de ley sub examine, particularmente frente a los artículos 4º y 5º, resulta pertinente expresar:

2.1. En primer lugar, debe indicarse que la conformación de la bolsa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así como de las contribuciones y transferencias adicionales, a cargo del tomador de la póliza, se encuentran definidas en la ley colombiana, en donde una parte del total recaudado por la aseguradora se destina a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) para financiar la atención a la población víctima de eventos catastróficos o accidentes de tránsito de vehículos no asegurados o no identificados y, otro porcentaje, se destina al Fondo de Prevención Vial y al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Sirva para ilustrar:

¿Cómo se distribuyen los recursos del SOAT?



De cada \$100 que paga el tomador por su SOAT, quedan \$54 para atender siniestros y la operación del ramo

La SCF define la tarifa que debe pagar cada tomador del SOAT, según las características del vehículo. Además, la legislación contempla una contribución para la ADRES y la tasa RUNT, a cargo del tomador de la póliza como un valor adicional a la prima. Fuente: https://fasecoidea.com/index.php/ramos/soat/tarifas-y-coberturas/tarifas-comerciales

2.2. Cabe indicar que el SOAT fue creado bajo la filosofía de solidaridad, equidad y sostenibilidad. La equidad y solidaridad se fundamentan en la atención a los lesionados en accidentes de tránsito, con el fin de garantizar la atención oportuna y procurar preservar la vida del ser humano afectado sin importar su nivel socio-económico. Para garantizar estos pilares, los recursos del SOAT son administrados por diferentes actores de índole público y privado (aseguradoras, agencia nacional de seguridad vial, etc.). Periódicamente diferentes organismos tales como la Superintendencia Nacional de Salud (atención oportuna y eficaz de los lesionados) y la Superintendencia Financiera de Colombia (velar por los derechos de los consumidores ante las aseguradoras por la adquisición de este tipo de seguro y las tarifas que las mismas deben cobrar), revisan la sostenibilidad del sistema.

El SOAT tiene como características principales que: i) los asegurados son las personas que resulten lesionadas o con daños corporales en un accidente de tránsito; ii) las coberturas previstas son gastos médicos, farmacéuticos, hospitalarios y/o quirúrgicos; incapacidad permanente; fallecimiento, gastos funerarios y gastos de transporte para movilizar a los afectados de acuerdo con los topes establecidos y; iii) es de cubrimiento universal, es decir, cubre a todos los lesionados que resulten en un accidente de tránsito. Igualmente, dentro de su estructura comprende cubrir varios siniestros en el mismo periodo de vigencia de la póliza y en estos puede haber uno o más lesionados.

2.3. Acorde con lo que se viene tratando cobra especial importancia analizar que, según la información reportada para la vigencia 2017 los ingresos por concepto de SOAT de primas más rendimientos de reservas técnicas, fueron distribuidos en la siguiente forma:

Tabla No. 1
Ingresos por concepto SOAT de primas más rendimientos de reservas técnicas
Vigencia 2017

Clase	Ingresos Totales
Vehículo	
Motos	41.5%
Autos	39.1%
Otros	19.4%
Total	100%

Fuente: MINSALUD revisión de la suficiencia en las transferencias destinadas a la cobertura de gastos médicos del SOAT entre 500 y 800 SMDLV

En cuanto a los pagos de siniestros realizados durante el año 2017, se tiene:

Tabla No. 2
Pagos de siniestros
Vigencia 2017

Clase	Pago de siniestros
Vehículo	
Motos	82.0%
Otros	9.7%
Autos	8.3%
Total	100,0%

Fuente: MINSALUD revisión de la suficiencia en las transferencias destinadas a la cobertura de gastos médicos del SOAT entre 500 y 800 SMDLV.

La anterior información demuestra los principios que sustentan el SOAT en donde la solidaridad y la equidad convergen para la atención de las personas lesionadas. Sobre el particular, se observa que los ingresos percibidos por la póliza en el caso de las motos es del 41.5% del total de los ingresos, sin embargo, el pago de los siniestros de estos es del 82%, es decir, que los otros tipos de vehículos concurren en las atenciones, provocando sostenibilidad al Sistema.

2.4. Teniendo en cuenta que la cobertura de la póliza es por persona lesionada, el artículo 4° de la propuesta, no genera el incentivo que se pretende y podría ocasionar un aumento en la evasión del pago de la póliza; dado que las categorías del SOAT se subsidian entre ellas, esto es, que aquellas con menor siniestralidad subsidian a las de mayor siniestralidad, como es el caso de las motos cuya siniestralidad es superior al 170% y que presenta igualmente un alto nivel de evasión; razón por la cual una penalización del 5% o su progresión afectarían el principio de sostenibilidad del SOAT, lo cual ocasionaría que fuera necesario aumentar el valor de la póliza a las categorías que lo subsidian.

Es más y sin perjuicio de la destinación de los recursos que son transferidos a la ADRES, es dable señalar que los descuentos planteados en el proyecto de ley no deben aplicarse a dichas contribuciones y transferencias; en el entendido que a través de estos recursos se financian las indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito cuando no exista cobertura por parte del SOAT, los eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas, los gastos derivados de la atención brindada por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, las atenciones iniciales de urgencia que sean prestadas a los nacionales colombianos en el territorio extrajero de zonas de frontera con Colombia, al igual que las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos y la financiación del aseguramiento en salud.

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 40 DE 2019 SENADO**

por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.



Al contestar por favor cite estos datos:
 Radicado No.: 201911401290881
 Fecha: 26-09-2019
 Página 1 de 8

03 OCT 2019
 Radicado No.: 201911401290881
 Hora: 5:57

Bogotá D.C.,

Doctor
JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA
Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 - 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 040/19 (S) "por la cual se establece el reajuste anual de pensiones."

Señor secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 725 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (ánlimv).

Artículo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinan a los beneficiarios de la presente ley.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Por las razones expuestas, se requiere un análisis de impacto de las medidas establecidas en los artículos 4° y 5° que basen los incentivos y sanciones en las características de la póliza, así como en los niveles de siniestralidad y evasión que estas tienen, esto con el propósito de no afectar la sostenibilidad del Sistema, lo cual incluye que los descuentos planteados no afecten las contribuciones y transferencias que se realizan a la ADRES. De ahí que, hasta tanto no se tomen en cuenta los puntos indicados, no se considera conveniente continuar con su curso legislativo.

Atentamente,

JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

[...].

2. CONSIDERACIONES

2.1. Impacto del proyecto de ley en el Sistema de Salud General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

2.1.1. Según la exposición de motivos, la iniciativa pretende garantizar el poder adquisitivo de las mesadas pensionales dado que actualmente el incremento anual de estas, no ofrece una actualización monetaria ajustada a la realidad de las necesidades de este sector en la sociedad. Por lo tanto se busca que las mesadas pensionales se ajusten anualmente en el nuevo porcentaje en el que se adiciona el salario mínimo, es así que se argumenta que debido a que actualmente el incremento de la mesada pensional se da por aumento del IPC, se ha generado una pérdida sistemática y acumulada del poder adquisitivo de los pensionados en Colombia. Sobre el particular, es preciso mencionar lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, a saber:

Artículo 14. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno.² [...].

Tras esto, es pertinente advertir que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: “[...] La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]” [Énfasis fuera del texto].

Para la Corte Constitucional, en virtud de tal directriz todos los partícipes del SGSSS deben contribuir a su sostenibilidad con el fin de preservar el Sistema en su conjunto. De ahí que, el alto tribunal mediante sentencia C-1000 de 2007, manifestara:

[...] en relación con la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (f) éste permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 725 de 2019.
² El aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-435-17 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones previsionales, conforme a lo establecido en las leyes [...] el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias; (iii) implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma como los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional; (vii) no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...].⁴ [Énfasis fuera del texto].

Igualmente, cabe expresar que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, especialmente en los artículos 6° y 10° prevé elemento, principios, derechos y deberes, dentro de los cuales se destaca:

Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: [...] **J) Solidaridad.** El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades [...].

Artículo 10°. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud [...]. Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
⁴ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería; *inter alia*.

[...] Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago [...].

Es importante tener presente que dichos preceptos fueron analizados y declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional⁵.

2.1.2. Bajo esta perspectiva, se tiene que el esquema de financiamiento del SGSSS cumple con el principio y el deber aludidos en dos sentidos: i) entre los cotizantes y la población pobre a través de los recursos con los que se cofinancia el aseguramiento del Régimen Subsidiado y; ii) al interior del Régimen Contributivo en el que, los cotizantes con mayores salarios y menor número de beneficiarios son solidarios con aquellos cotizantes de menores salarios y mayor número de beneficiarios. Esto se desarrolla mediante el proceso de compensación en el cual se descuentan del total de cotizaciones recaudadas, entre otros gastos⁶, los recursos que el Sistema reconoce a las EPS y a las EOC por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) que depende, entre otras cosas, de componentes etarios y demográficos de acuerdo a su riesgo de salud.

Un claro ejemplo de la solidaridad del Sistema de salud es que del total de afiliados, cerca de 45,4 millones en los dos regímenes, apenas el 29,3% (13,3 millones) realizan cotizaciones a este, los demás son beneficiarios o se encuentran afiliados al régimen subsidiado. No obstante, independientemente de su capacidad de pago, toda la población puede acceder a los servicios y beneficios del Sistema. El goce efectivo del derecho a la salud no está determinado por el porcentaje de cotización, sino por las necesidades que cada afiliado tenga.

En el caso de los pensionados, en el proceso de compensación el Sistema reconoce las UPC más costosas de la estructura etaria, es decir, actualmente el SGSSS reconoce entre 1,6 y 3,9 UPC por cada pensionado, dependiendo del grupo de edad en el que se encuentre, por ejemplo, en el evento de una pensionada de 58 años el sistema reconoce 1,6 UPC, pero si el pensionado es de 75 años o mayor, se reconoce 3,9 UPC.

De otro lado, es oportuno mencionar que en la exposición de motivos no se especifica si se modificaría el Ingreso Base de Cotización (IBC), o el monto de cotización al SGSSS. Por lo tanto, *prima facie*, el proyecto de ley no afectaría negativamente la sostenibilidad del SGSSS, debido a que históricamente en el país el incremento del salario mínimo ha estado por encima de la inflación –regularmente–, lo cual garantiza que no se pierda el

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y sent. C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.
⁶ Para cada período al que pertenece el pago de la cotización, los recursos recaudados de esta financiación, además de la UPC, las actividades de Promoción y Prevención y las prestaciones económicas.

poder adquisitivo de los pensionados. De ahí que, si se llegase a aumentar la pensión basándose en el incremento del salario mínimo, esta se daría por encima de la IPC, lo cual no disminuiría la cotización de los pensionados al Sistema de Salud.

En el escenario de aumento de la pensión respecto al incremento del SMMLV, en el que se mantienen los porcentajes de cotización y de IBC, los ingresos del SGSSS aumentarían tal como se evidencia en la tabla 1:

TABLA 1. Cifras Proyecto de Ley 040 de 2019

Año	No. Pensionados	IBC actual	Total Cotización 12% del IBC	IBC con aumento de pensión respecto a Salario Mínimo	Cifras en millones de pesos	
					Total Cotización 12% IBC con aumento de pensión respecto a Salario Mínimo	INCREMENTO INGRESOS DEL SISTEMA
2019	1.884.180	35.277.388	4.233.287	35.757.160	4.290.859	57.573
2020	1.960.969	38.610.279	4.633.234	39.135.379	4.696.246	63.012

Fuente: Base Compensación- Cálculos: DFS- MSPS

De acuerdo con lo anterior, la propuesta legislativa no afecta la sostenibilidad financiera del SGSSS, de hecho, si se mantienen los porcentajes de IBC y cotización, el SGSSS se vería beneficiado al incrementar sus ingresos en \$63.012 millones para la vigencia 2020, si se implementa la medida a partir de ese período.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la iniciativa no desconoce los principios de solidaridad y sostenibilidad del sistema, se sugiere que se especifique si se conservan los porcentajes de IBC y cotización actuales de los pensionados al SGSSS, ya que en caso de ser así, sería favorable para el SGSSS como ya se anotó.

2.2. Impacto del proyecto de ley en el Sistema General de Pensiones (SGP)

2.2.1. Al examinar el articulado, cabe señalar que este desconoce el AL 01 de 2005, “por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política”, el cual determina:

[...] El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Énfasis fuera del texto]

Así las cosas, es pertinente manifestar que al reajustar las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en los términos del proyecto de ley, en cualquiera de los dos regímenes del SGP en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año, se estaría transgrediendo el principio de sostenibilidad financiera del sistema.

2.2.2. Es relevante indicar que la propuesta legislativa dentro de su estructura y contenido no trata ni desarrolla el impacto fiscal que esta ocasionaría en el SGP, como quiera que ordena gasto público sin sujetarse a los preceptos que condicionan la expedición de normas de conformidad con el artículo 151 de la C. Pol.

Es más, no se plantea lo atinente al efecto financiero según lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003¹⁰ "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del iter legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de

¹⁰ Artículo 7º. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...]. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2º de la misma se contempla, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

Igualmente, es dable señalar que el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema y los particulares tienen el derecho – deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura así como en la ejecución de las prestaciones. Para la Corte Constitucional:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...] [se] introducen] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen [...] por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho [...] [Énfasis fuera del texto].

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121). Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces Señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁷, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...].⁸

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el SGP sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconocan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
⁸ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).
⁹ En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisturnormas/Norma1.jsp?i=50825>

veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]"¹¹.

Bajo este entendido, para estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley y los desarrollos jurisprudenciales, es necesario que se incluyan expresamente los costos fiscales que involucraría la propuesta y que además se establezcan las fuentes que sustituyan los recursos que actualmente ingresan al Sistema. Lo anterior sin perjuicio de la intervención que este llamado a realizar el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo del trámite legislativo, en materia fiscal.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera que para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) el aumento de las mesadas pensionales en la misma proporción del salario mínimo, manteniendo los porcentajes de IBC y cotización actual no afectaría los ingresos del Sistema derivados de los cotizantes con condición de pensionados. Sin embargo, no se debe desconocer que el proyecto de ley si generaría un impacto fiscal en el Sistema General de Pensiones (SGP), en el entendido que se requerirían recursos extras para aplicar la medida, los cuales no han sido estimados ni justificados en la propuesta, desconociendo lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que pueden afectar normas superiores. Lo anterior sin perjuicio de la intervención que este llamado a realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal.

Atentamente,



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro del Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministra de Protección Social. *CA*
Directora Jurídica *P*

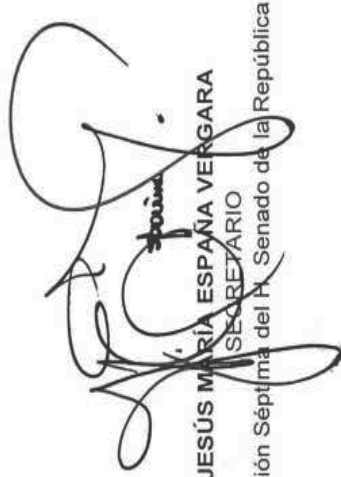
¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los siete (07) días del mes de octubre del año dos mil diecinueve (2019) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
REFRENDADO POR: DOCTOR, JUAN PABLO URIBE RESTREPO-MINISTRO
AL PROYECTO DE LEY No. 40/2019 Senado.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES".
NUMERO DE FOLIOS: NUEVE (09) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: VIERNES CUATRO (04) DE OCTUBRE DE 2019
HORA: 9:37 A.M.

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

El Secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

ADRES
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

La salud es de todos

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
CORRESPONDENCIA RECIBIDA
HORA: 8 SEP 2019

Recibido por: **SIN VERIFICAR CONTENIDO.**
Bogotá, D.C.

S119402709190444321000003276600
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 0000032766
Fecha: 27/09/2019
Página 1 de 1

SECRETARÍA GENERAL SENADO DE LA REPÚBLICA
SECCIÓN DE LEGISLACIÓN GENERAL
BOGOTÁ, D.C. 2019

SENAO DE LA REPUBLICA
Unidad de Bienes y Servicios
Unidad de Correspondencia Externa

30 SEP 2019
Radicado No. **28683**
Hora: **8:55**

Bogotá D.C.

Doctores
H.S. LIBIO GARCÍA TURBAY
Presidente
Senado de la República
GREGORIO ELIACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Carrera 7 No 8 - 68
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto de la ADRES frente al Proyecto de Ley 20 de 2018 Senado

Respetados doctores

De manera atenta, remito copia del concepto proferido por la ADRES frente al Proyecto de Ley 20 de 2018 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones", con el propósito de que sea considerado para su publicación en la página Web de la Corporación y difusión, de manera previa a la discusión de dicha iniciativa en la Plenaria del Senado.

Agradezco de antemano su colaboración y quedo atento a las observaciones y comentarios sobre el particular.

Atentamente,

Juan Pablo Gaviria
JUAN PABLO GAVIRIA
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: **Zimbré Cevallos - Juan Pablo Gaviria**
Anejo: **Concepto de la ADRES frente al Proyecto de Ley 20 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones, en siete (7) folios.**

ADRES
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

La salud es de todos

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
CORRESPONDENCIA RECIBIDA
HORA: 9 SEP 2019

Recibido por: **SIN VERIFICAR CONTENIDO.**
Bogotá, D.C.

S113100409190330381000003158100
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 0000031581
Fecha: 04/09/2019
Página 1 de 11

SENAO DE LA REPUBLICA
Unidad de Bienes y Servicios
Unidad de Correspondencia Externa

09 SEP 2019
Radicado No. **26233**

SENAO DE LA REPUBLICA
Unidad de Bienes y Servicios
Unidad de Correspondencia Externa

Al responder cite radicado: **2019 L 1018 0662** IG: **32367**
Anejo: **0**
Remite: **ADRES**
Destinatario: **LUZ ANGELA HERNANDEZ CEBALLOS**

Señor
ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
Honorable Senador de la República
Congreso de Colombia
Carrera 7 # 8-68
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 20 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador Zabaraín:

De manera atenta y luego de un análisis del impacto que tendría el Proyecto de Ley mencionado en el asunto de esta comunicación sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES, presentamos las preocupaciones que se detallan más adelante.

1. Del proyecto de Ley 20 de 2018 - Senado

Los artículos 4º y 5º del proyecto de ley 20 de 2018 modificatorio de la Ley 769 de 2002, regulan el valor del cobro de la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), para lo cual, de una parte establece descuentos sobre el valor del SOAT para el año correspondiente que irán desde el 5% al 20%, y de otra, sobrecostos para los propietarios de los vehículos automotores que reporten

nistros o accidentes y hagan uso del SOAT, quienes deberán pagar un recargo licional al valor base establecido dependiendo el número de siniestros reportados.

3 2 9 1 3 8

Proyecto de ley 20 de 2018 Senado
(Texto propuesto para segundo debate)

"por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tendrá por objeto modificar la Ley 769 de 2002 para darle aplicación al principio de igualdad en sentido material y no permitir discriminaciones injustificadas en función de los tipos de automotor que conforman el parque automotor del país, así como generar incentivos en los valores del seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT.

Artículo 2°. El artículo 49 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 49. Autorización previa para cambio de características. Cualquier modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, estará sujeto a la autorización previa por parte de la autoridad de tránsito competente y deberá inscribirse en el Registro Nacional Automotor. En ningún caso se podrán cambiar, modificar, ni alterar los números de identificación del motor, chasis o serie de un vehículo, ni retocar o alterar las placas del vehículo, so pena de incurrir en la sanción prevista en este Código para quien transite sin placas.

Parágrafo. Se podrá modificar el número de motor sólo cuando haya cambio de este, previo cumplimiento de los requisitos determinados por los organismos de tránsito y aduana.

Parágrafo 2°. La autoridad de tránsito competente que autorice la modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, deberá expedir un Certificado de Modificaciones que incluya todos los cambios realizados en el vehículo. El conductor de un vehículo automotor que haya sido modificado, deberá portar este certificado además de los documentos exigidos en la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el literal D) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 así:

Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.
D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.

D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.

D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

Artículo 4°. Incentivos en el valor del SOAT. En el caso de accidentes de tránsito el SOAT reconocerá incentivos al propietario del vehículo automotor, motocicleta, motociclo o similares, así:

a) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, tendrá un descuento del cinco por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

b) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante dos años consecutivos, tendrá un descuento del diez por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

c) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante tres o más años consecutivos, tendrá un descuento del 20% del valor de la tarifa del siguiente año.

Artículo 5°. Recargos en el valor del SOAT. En caso de hacer uso, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, se cobrará un recargo adicional al valor del Seguro equivalente a cinco por ciento de la tarifa del siguiente año, el cual se deberá cancelar junto al valor del seguro.

Parágrafo. En caso de hacer uso del Seguro de Accidentes de Tránsito, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, dos o más veces durante un año, el valor del recargo aumentará de cinco por ciento en cinco por cada vez adicional hasta el 20%.

Artículo 6°. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias."

2. Creación del SOAT

Es de suma importancia recordar que el SOAT se creó en el marco de la Ley 33 de 1986, en aras de contar con los recursos que garanticen la atención integral en salud de las personas que han sido víctimas de accidentes de tránsito. Posteriormente, el Decreto 1032 de 1991, el cual fue incluido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en 1993, estableció la reglamentación total del SOAT, destacando su función social de "cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud" y brindar "la atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo". Se establece entonces la creación del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT), el cual, mediante la Ley 100 de 1993, se adhiere a la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT), que se financia a través de una contribución pagada por el tomador de la póliza SOAT y un porcentaje que se deduce de la prima de esta.

Por su parte, la Resolución 1135 de 2012 definió los porcentajes actuales de los recursos que deben transferir las compañías autorizadas para expedir la póliza SOAT al FOSYGA (o la entidad que haga sus veces, en este caso la ADRES), con el objetivo de prestar atención en salud a la población víctima tanto de eventos catastróficos y terrorismo como de accidentes de tránsito relacionados con vehículos no asegurados o no identificados. En este sentido, cabe anotar que, aunque la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) define el valor que el propietario de un vehículo debe pagar por la Prima Aseguradora, existen otras contribuciones que establece la ley y que determinan el precio final que debe pagar el tomador del SOAT, debido a que estas contribuciones se encuentran a su cargo.

Ahora bien, los recursos que recibe la ADRES se componen por una contribución del 33% sobre el valor de la tarifa SOAT, luego de descontar lo destinado para el RUNT, y una transferencia del 14,2% sobre el valor de la prima. Por su parte y con el fin de contar con recursos para promover políticas encaminadas a prevenir, reducir y controlar la siniestralidad vial, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) recibe el 3% del valor de la prima aseguradora.

La transferencia de recursos que recibe la ADRES, por parte de las compañías de seguros autorizadas para expedir el SOAT, se realiza según lo establecido por la normatividad vigente. Así, el 50% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado contribución SOAT), debe ser transferido a la ADRES los diez (10) primeros días hábiles de cada mes. De otra parte, el 14,2% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado prima FONSAT), se transfiere a las ADRES cada dos meses dentro de los primeros quince (15) días hábiles siguientes al corte del bimestre correspondiente.

3. Impactos negativos del Proyecto de Ley sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SOAT.

Expuesto lo anterior, nos permitimos detallar las preocupaciones por el impacto negativo que tendría Proyecto de Ley 20 de 2018 en los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a saber:

3.1. Impacto sobre el recaudo de recursos SOAT y FONSAT

Escenario 1:

El primer escenario de impacto es calculado con base en la información observada respecto del recaudo de recursos SOAT entre 2012 y 2017, junto con los cálculos realizados por la SFC. La entidad supervisora llevó a cabo un estudio retrospectivo en el cual analizó lo que habría sucedido con el recaudo de primas entre 2012 y 2017, de haberse puesto en marcha un esquema de incentivos y recargos a la tarifa

SOAT como el propuesto en el Proyecto de Ley, a partir de 2011. Los resultados obtenidos mediante el modelo actuarial calculado por la SFC determinaron que para cada año se habría evidenciado una disminución del recaudo por SOAT y por consiguiente una caída en las transferencias FONSAT que recibe la ADRES. Tomando como punto de partida las anteriores estimaciones, se realizó el siguiente ejercicio con el objetivo de determinar el impacto que se habría dado en los ingresos de la entidad en caso de haber entrado en funcionamiento el Proyecto de Ley 20 en el año 2011, en cuyo caso el recaudo se habría visto afectado a partir de 2012, de la siguiente manera:

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prima Observada	\$ 1.970	\$ 2.152	\$ 2.300	\$ 2.535	\$ 2.890	\$ 3.144
Prima Calculada con PL	\$ 1.891	\$ 2.023	\$ 2.093	\$ 2.307	\$ 2.601	\$ 2.830
Recaudo ADRES	\$ 837	\$ 915	\$ 978	\$ 1.078	\$ 1.229	\$ 1.337
Recaudo ADRES Calculado con PL	\$ 804	\$ 860	\$ 890	\$ 901	\$ 1.106	\$ 1.203
% de disminución recaudo ADRES	4%	6%	9%	9%	10%	10%

Datos en miles de millones (\$).
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

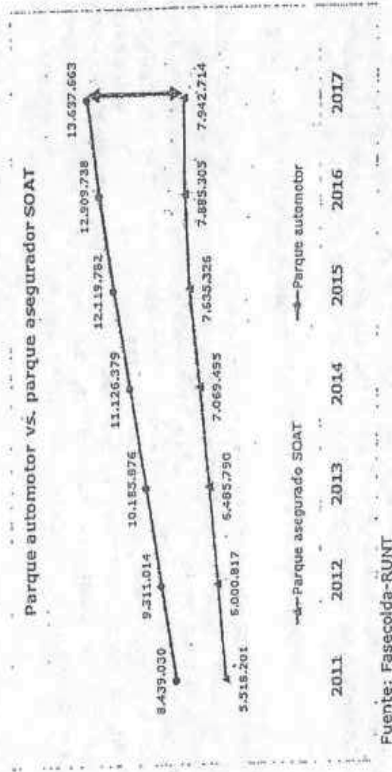
La tabla anterior muestra la posible disminución de recursos para el SGSSS. De acuerdo con lo anterior, en caso de que a partir de 2011 se hubiera establecido un esquema como el propuesto en el Proyecto de Ley 20 de 2018, los recursos que percibe la ADRES producto de las transferencias y contribución de la prima SOAT, se habrían visto reducidos en un monto cercano a los \$530 mil millones, entre 2012 y 2017.

Escenario 2:

El segundo escenario de impacto del Proyecto de Ley 20 de 2018, se basa en el ejercicio prospectivo realizado por FASECOLD. Dicho estudio estimó el posible impacto con el supuesto de que los descuentos y castigos empezarían a regir a partir de 2019. Así, teniendo en cuenta el historial de siniestros registrados en la

la norma¹ se le pueden dar a los recursos SOAT. Así mismo, una vez cubiertos los pagos mencionados, es viable que con el excedente se cubran gastos del régimen subsidiado, otros programas de salud pública, urgencias de colombianos en el extranjero y de extranjeros de países fronterizos. Finalmente, los demás pagos derivados del objeto de ADRES, previa cobertura de los riesgos dando prioridad al aseguramiento en salud también hacen parte de este listado.

Una vez se han expuesto los principales gastos asociados al recaudo SOAT - FONSAT, resulta de igual importancia resaltar la creciente evasión en la adquisición del seguro obligatorio en los últimos años,



Fuente: Fasecolda-RUNT

La anterior gráfica presenta la evolución del parque automotor y el asegurado, y muestra cómo en años recientes la diferencia entre los dos ha venido creciendo. Al tiempo que esta brecha aumenta, también lo hacen los pagos por concepto de los

¹ Reglamentado por el artículo 12, Capítulo III, Decreto 3990 de 2007, complementado por el artículo 2.6.1.4.1.1 de la Sección 1, Decreto 780 de 2016.

base histórica de FASECOLDA y mediante un análisis actuarial mediante el cual se realiza el cálculo del valor esperado de los siniestros, se estimó del porcentaje de vehículos que accederían a descuentos y castigos en los próximos años.

De acuerdo con estas estimaciones, en un lapso futuro de tan solo tres años, el porcentaje de propietarios de vehículos que tendrían el máximo descuento, es decir del 20% sobre la tarifa plena, sería del 97,1% si son vehículos particulares del tipo de auto familiar, camionetas o camperos, 76,1% si son motocicletas y del 91% para los demás vehículos; por su parte, en el mismo periodo, tendrían el máximo recargo, es decir el 20% sobre la tarifa, el 0,0002% de los vehículos particulares del tipo auto familiar, camionetas o camperos, el 0,01% de las motocicletas y el 0,002% de los demás vehículos.

De acuerdo con los cálculos realizados por Fasecolda, el monto de los descuentos equivaldrá a una reducción de las primas del ramo anuales de SOAT de aproximadamente \$300 mil millones. Por lo tanto, con base en los porcentajes establecido por la Ley en relación con la contribución SOAT y transferencias FONSAT, los resultados anteriores implicarían para el recaudo del SGSSS una disminución anual de aproximadamente \$127 mil millones. En este sentido, se vería amenazada la sostenibilidad del financiamiento del aseguramiento en salud, y los demás conceptos que, de acuerdo con la Ley, se deben financiar con estos recursos.

3.2. Posible incremento en el gasto vía reclamaciones

Con relación a los efectos sobre el gasto que se derivan de este proyecto de Ley, es importante recordar el uso de los recursos que provienen del recaudo del SOAT y FONSAT. Indemnizaciones y gastos que se originen en accidentes de tránsito que involucren vehículos no identificados o no asegurados, pagos de gastos médicos de las víctimas de eventos catastróficos y terroristas, gastos derivados del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, así como otros eventos aprobados por el Ministerio de Salud, hacen parte de los diferentes usos que según

servicios de salud y otras prestaciones económicas causadas por los accidentes de tránsito, de los vehículos evasores y los no identificados. En este sentido, dichos pagos presentaron un incremento del 50% entre 2016 y 2017, por un monto total de \$227 mil millones.

Lo anterior, y de acuerdo con lo expresado por Fasescolda, debe sumarse al efecto adicional sobre los recursos de la ADRES que ocasionaría el posible aumento de los vehículos que se dan a la fuga (llamados vehículos fantasmas), por los conductores que preferirán escapar o aquellos que, a pesar de contar con el seguro suministren la placa de un vehículo no asegurado al momento de recibir la atención, en lugar de afectar la póliza, para evitar perder el posible descuento y obtener, en cambio, el recargo en la tarifa. Así mismo, se debe tener en cuenta el efecto adverso que podría causar la propuesta sobre la evasión al SOAT, derivado de aquellas personas que no estén dispuestas a cubrir el posible recargo de su póliza.

De esta manera, consideramos desde la ADRES que el proyecto de Ley 20 de 2018 podría generar incentivos perversos orientados a no utilizar el SOAT a pesar de que se cuente con esta cobertura, lo que aumentaría el gasto vía "reclamaciones por accidentes de tránsito", al mismo tiempo que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos a lo largo de esta comunicación, con base en los resultados de los estudios actuariales de la SFC y Fasescolda, el recaudo para los años siguientes se vería afectado de manera negativa.

Finalmente, sería pertinente realizar una evaluación técnica donde se revele la relación entre el precio del SOAT y la correspondiente demanda por este, en miras a lograr una mayor adquisición del seguro, teniendo en cuenta que, y como varias asociaciones de motociclistas (quienes son los principales evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.

4. Solicitud especial

Expuesto lo anterior, esta entidad solicita que el Proyecto de Ley 20 de 2018 sea archivado o votado negativamente, dados los impactos perversos que tendría para los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cordialmente;



CRISTINA ARANGO OLAYA
Directora

Elaboró: Anya Salcedo / Juan Pablo Galvis
Revisó: Fabiola Rojas / Marcela Brun / Andrés López

Con Copia: H.S. Lelio García Turbay - Presidente del Senado - Carrera 7 No 8 - 68.
H.R. Carlos Alberto Cuervo Chaux - Presidente de la Cámara de Representantes - Carrera 7 No 8 - 68.
Anwar Rodríguez Chahade - Director de Financiamiento Sectorial Ministerio de Salud - Carrera 13 No 32 - 76

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 43 DE 2019 SENADO**
por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las personas Mayores (ICPM).

La salud es de todos. **Minisalud**

SECRETO DE LA REPÚBLICA
SENADO DE LA REPÚBLICA
DIGNIDAD LABORAL
#CS-464
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 201911401278781
Fecha: 24-09-2019
Página 1 de 8

RECIBIDO POR: DIGNIDAD LABORAL
RECEPCIÓN DE CORRESPONDENCIA ESTADÍSTICA
26 SEP 2019 16:03:36
Radicado No.: 4-08
Fecha: 24-09-2019

Bogotá D.C.,

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Carrera 7ª No 8 - 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 043/18 (S) "por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM)".

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 896 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen conducente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO
La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. Créase el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM), como establecimiento público descentralizado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, el cual será adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [...].¹

En general este proyecto de ley se compone de puntos centrales tales como:

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 896 de 2019.

- La creación del ICPM como entidad independiente de trabajo por la atención integral de las personas adultas mayores, que comprenda todas las políticas públicas que hoy están repartidas en diversas leyes.
- Principios, derechos y deberes.
- Funciones, actividades y programas.
- Evaluación, control y vigilancia.
- De las personas adultas mayores.
- Del régimen administrativo.
- Del régimen Jurídico.
- Del régimen financiero.
- Naturaleza Jurídica del ICPM y competencia legislativa para su creación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Necesidad de la norma

De acuerdo con la iniciativa, esta Cartera estima que se debe revisar su pertinencia, toda vez que las funciones, actividades, programas y atribuciones del ICPM hacen parte de las competencias y funciones de otras instancias del gobierno tales como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las comisarías de familia, las secretarías territoriales de salud y/o desarrollo social y la Superintendencia de Salud. No hay que desconocer, igualmente, el apoyo que brindan las sociedades científicas, asociaciones, familia y comunidad.

A esto debe sumarse que se han expedido una serie de normas que regulan aspectos relativos o conexos con el bienestar del adulto mayor (o persona de 60 años o más), de las cuales se destacan, entre otras, las que a continuación se describen:

- Ley 100 de 1993, arts. 257 a 262.
Servicios sociales complementarios.

<ul style="list-style-type: none"> - Ley 181 de 1995, arts. 3°, 12, 17, 24 y 42. Ley del deporte – recreación. - Ley 271 de 1996. Día de la persona de la tercera edad. - Ley 300 de 1996, art. 35. Turismo – Planes y descuentos. - Ley 400 de 1997, arts. 6° y 7°. Infraestructura adecuada. - Ley 687 de 2001. En los Centros de Bienestar del Anciano, los distritos, los municipios y el departamento tendrán la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pormoeten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales. - Ley 700 de 2001. Protección al pensionado – Cobros mesadas. - Ley 789 de 2002, art. 16. CCF – Programas adulto mayor. - Ley 1091 de 2006. "Por medio de la cual se reconoce al Colombiano y Colombiana de Oro". - Ley 1171 de 2007. "Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores". Dicha norma enfatiza en la accesibilidad en salud para esta población. Adicionalmente, trae condiciones especiales para el acceso a espectáculos públicos, transporte, turnos, atención jurídica, pago de pensiones y descuentos para el acceso a ciertas actividades. - Ley 1251 de 2008. "Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores". 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1315 de 2009. "Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención". - Ley Estatutaria 1751 de 2015. "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones". En el artículo 11 establece como sujetos de especial protección a la población adulta mayor. - Ley 1850 de 2017. Medidas de protección al adulto mayor. <p>Como se puede percibir hay un cúmulo de normas dirigidas a regular criterios que involucran a la población adulta mayor.</p> <p>2.2. Comentaríos específicos</p> <p>El artículo 1° pretende crear "[...] el Instituto Colombiano de las Personas Mayores (ICPM), como establecimiento público descentralizado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, el cual será adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [...]". Frente a ello, es importante revisar las competencias que tendría este instituto a la luz de las funciones que tienen tanto el sector salud como lo sectores de la prosperidad social y de trabajo, principalmente; asimismo es relevante examinar el impacto fiscal y social que podría ocasionarse.</p> <p>El artículo 3°, relativo al objeto, hace referencia a buscar "[...] la promoción, protección y aseguramiento del reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades de la persona mayor, mediante la creación del Instituto Colombiano de las Personas Mayores a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Esta ley se enmarca en cuatro aspectos conceptuales de gran trascendencia: el envejecimiento biológico y su relación con las enfermedades prevalentes en la vejez, los derechos humanos, el envejecimiento activo y la protección social integral". Aquí, es dable precisar que los derechos y libertades de las personas adultas mayores en Colombia están consagrados en la Constitución Política y se protegen por un marco político y normativo ya existente, al cual concurren para su cumplimiento el Estado (todos los sectores), la sociedad y la familia.</p>
--	--

Como se ha expresado, ya existe una institucionalidad y un acervo normativo de salvaguarda por lo que la creación del ICPM, tal y como lo señala el proyecto de ley, no significará un impacto en el bienestar y reconocimiento de las personas adultas mayores; las funciones, actividades y programas a que alude el capítulo II del título II, ya se encuentran dentro de las competencias de varias instituciones del Estado, las cuales actualmente están funcionando y requieren fortalecimiento con asignación de presupuestos para su gestión.

Bajo esta perspectiva, desglosando las funciones contempladas en la propuesta se concretan en lo siguiente:

- Presentar proyectos de ley, ordenanzas, acuerdos, o decretos que tengan por objeto garantizar los derechos y la calidad de vida de las personas mayores. Esto involucra la participación de órganos legislativos, como lo es a nivel nacional el Congreso de la República (v. gr. art. 150 y ss. C. Pol.) o, en su defecto, la participación del Gobierno en materia de actos administrativos (v. gr. art. 189 y conc. C. Pol.). En todo caso, cabe enunciar que a la fecha desde esta Cartera se han generado diferentes iniciativas para la atención integral en salud y protección social de las personas adultas mayores.
- Vigilar y controlar el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano que garantiza los derechos de las personas mayores, en la estructura actual del Estado varias instituciones convergen en esta función: los entes de control y el pueblo a través de las veedurías y los procesos de rendición de cuentas.
- Articular y desarrollar en todos los niveles del Estado planes, programas o proyectos que busquen el desarrollo de las personas mayores de manera integral. Esta función involucra a todos los entes estatales, puesto que es necesario que se armonice y articule las políticas públicas, evitando la proliferación de ellas.
- Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras para el desarrollo de planes, programas y proyectos, de acuerdo con los criterios de priorización definidos por el ICPM.
- Ejecutar estrategias de comunicación que incluyan la participación de personas mayores, tendientes a sensibilizar a la sociedad en general sobre la persona mayor como sujeto de derechos, por medio de sus oficinas nacionales, regionales, zonales y locales: aspectos que ya están contemplados.

- Otorgar, regular, suspender o cancelar licencias de funcionamiento para que los establecimientos públicos o privados de atención a las personas mayores desarrollen plenamente sus funciones: estas son atribuciones de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud y de la Superintendencia de Subsidio Familiar.
- Supervisar, vigilar y ejecutar los recursos y el presupuesto nacional, regional y local destinado a las entidades públicas o privadas para el desarrollo de planes, programas y proyectos para las personas mayores. Este punto correspondería a la Contraloría General de la República acorde con la órbita de sus funciones, puesto que este organismo se encarga de la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley con el propósito de garantizar el buen manejo de los recursos públicos, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía, para el logro de los fines del Estado.
- Prestar asistencia técnica y asesoría en las áreas relacionadas con las personas mayores y los Derechos Humanos. Al respecto, cabe manifestar que el Ministerio de Salud y Protección Social realiza este proceso de manera permanente, no solamente para los adultos mayores, pues es imprescindible impactar a toda la población que habita en el territorio colombiano.

En lo sucesivo, es importante señalar que en el artículo 154 constitucional se advierte que, de acuerdo con este, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa gubernamental las leyes que se refieren, entre otras, al numeral 7° del artículo 150, específicamente aquellas que tienen que ver con la estructura de la administración. En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional,² (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada,³ (iii) ha

² Ver, por ejemplo, la sentencia C-947 de 1999, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que el legislador expresamente creó una entidad pública descentralizada del orden nacional de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Salud y que funcionaría en las instalaciones del Hospital Francisco de Paula del Distrito de Barranquilla, sin que mediara la iniciativa gubernamental o su aval.

³ Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que transformaba la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada que funcionaba como unidad administrativa especial adscrita al

atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones,⁴ (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa,⁵ (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación,⁶ o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...].⁸ [Énfasis fuera del texto].

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, el objeto del proyecto de ley y su justificación devendrían innecesarios, por cuanto el objetivo, como las funciones y atribuciones que se establecen para el ICPM se encuentran hoy asignadas en la rama ejecutiva representada en distintas entidades del orden nacional y territorial que propenden por la promoción, el respeto y garantías de los derechos de las personas adultas mayores que habitan el territorio nacional. De otra parte y a falta de aval gubernamental, contravendría lo dispuesto en el

Ministerio de Defensa, para convertirlo en ente universitario autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

⁴ Ver, por ejemplo, las sentencias C-987 de 2004 y C-650 de 2003 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, en las que la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que no tuvo ni la iniciativa ni el aval gubernamental y en el que se asignaba nuevas funciones al Ministerio de Protección Social (la administración de un fondo-cuenta) que no estaban dentro del ámbito regular de funciones de dicha entidad, y posteriormente declaró inexecutable el texto aprobado por el Congreso por no haber incorporado las modificaciones ordenadas en la sentencia C-650 de 2003. Ver también la sentencia C-570 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, SV parcial: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte declaró la inexecutable de la sustitución de varios consejos profesionales creados antes de Ley 842 de 2003, por el COPNIA, como consejo profesional único encargado de expedir las matriculas profesionales, de llevar el registro de profesionales y de velar por el cumplimiento de las leyes correspondientes sin que mediara iniciativa gubernamental. Ver también la sentencia C-063 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, donde la Corte declaró infundadas las objeciones a un proyecto de ley que asignaba funciones a un Ministerio porque tales funciones estaban directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. En la Sentencia C-482 de 2002, MP: Alvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que resultaba inconstitucional, por violación de la reserva de iniciativa gubernamental una norma que asignaba como función a los Ministros de Salud y de Educación la de hacer parte de un Colegio Nacional de Bacteriología creado por la misma ley.

⁵ Ver, por ejemplo, la sentencia C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV: Eduardo Montealegre Lynett, en donde la Corte encuentra fundadas las objeciones a un proyecto que trasladaba una entidad del sector central al descentralizado.

⁶ Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia C-570 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, precitada.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, Manuel José Cepeda Espinosa, Punto 4.2.

artículo 154 de la Constitución Política de 1991, en consonancia con el artículo 150 numeral 7° de la misma Carta.

Página 8 de 8

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que pueden afectar normas superiores.

Atentamente,



IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios encargado de las funciones del despacho del Ministro de Salud y Protección Social

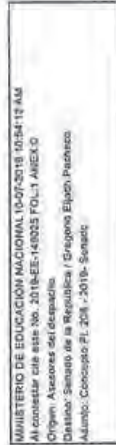
CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2019 SENADO

Por medio de la cual se promueve la restauración y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.



Bogotá D.C.,

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 206 de 2019 Senado.

Respetado secretario, reciba un cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 206 de 2018 Senado «por medio de la cual se promueve la restauración y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones».

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copi: Autores: H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulioa, H.S. Carlos Felipe Mejía Mejía, H.S. Alvaro Uribe Vélez
Ponente: H.S. Jorge Eduardo Londoño.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Ley No. 206 de 2018 Senado, «por medio de la cual se promueve la restauración y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones».

I. Objeto

La iniciativa tiene por objeto la promoción de la reforestación y creación de bosques en el territorio nacional, a través de la estimulación de conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales. De igual forma, el proyecto de ley propone la creación de las áreas de vida para reducir la deforestación en el país e incentivar la continuidad de los servicios ambientales.

II. Motivación del proyecto

La exposición de motivos parte de la importancia de los árboles para el sostenimiento de los ecosistemas y de los componentes que los conforman, al igual que, sus diferentes beneficios ambientales como sociales. De lo anterior, la iniciativa tiene como intención de crear actos de conducta de responsabilidad ciudadana y empresarial ambiental en procura de la protección del ambiente.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Con respecto a las disposiciones contenidas en el articulado del proyecto, el Ministerio de Educación Nacional emite las siguientes consideraciones jurídicas:

• **Frente a los literales b y c del artículo 5**

Los numerales b) y c) del artículo 5 de la iniciativa, proponen que el menor de edad que ingrese a una institución oficial de educación superior y adquiera el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior, se le otorgue el derecho a un descuento de un 10% y 5% del costo de la matrícula.

De manera previa, es importante considerar que en la exposición de motivos del proyecto de ley no se hace evidencia una justificación razonable y prudente que sustente los descuentos en las matrículas, por el cual la iniciativa se expone a una eventual revisión de constitucionalidad que llevaría a su inexecutable.

Al respecto, debe considerarse que las universidades gozan de autonomía financiera para gestionar sus recursos en cumplimiento de los fines institucionales y sociales, incluyendo los descuentos en el valor de la matrícula.

De igual manera, los artículos 28 y 29 de Ley 30 de 1992 establecen los derechos y garantías del ejercicio de la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior, que les permite «establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.»

Sobre esta garantía, la Corte Constitucional en la Sentencia C-926 de 2005 ha dicho que la autonomía universitaria es la facultad de las universidades del Estado de autodeterminarse y autogobernarse, incluyendo la dirección en la administración, financiación y aprobación de recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional de acuerdo con los programas académicos y labores formativas dirigidas a ofrecer un servicio educativo que satisfaga las necesidades de acceso, permanencia, equidad y calidad de la educación.

Por consiguiente, este Ministerio considera que estas disposiciones son inconvenientes al generar un impacto en las fuentes de financiación y consecuentemente vulneraría la autonomía universitaria, ya que los certificados generarían una reducción del 5% o 10% de los ingresos por matrícula reduciendo su presupuesto, toda vez que los recursos de las universidades tanto nacionales, departamentales y municipales se determinan por las asignaciones del presupuesto nacional para su funcionamiento e inversión de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1994.

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

A continuación, nos permitimos presentar el análisis técnico del articulado, teniendo en cuenta tanto la importancia del tema como los avances del sector educativo en la materia.

• **Frente al literal a) del artículo 5**

Los numerales a) del artículo 5 de la iniciativa tienen como propósito establecer que quien obtenga el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano en el año inmediatamente anterior de su postulación será preferido en la adjudicación de becas educativas que ofrezca el Estado, cuando exista igualdad de condiciones establecidas en concurso abierto, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional se permite indicar que el Estado tiene como función otorgar créditos condonables para fomentar el acceso a la educación superior, por lo que teniendo en cuenta que la disposición en comentario tiene como finalidad la adjudicación de becas sin una contraprestación a favor del Estado, es necesario realizar la modificación del término de "Becas educativas" por "créditos condonables" en el literal a) del artículo 5 del proyecto de ley.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-712 de 2002 dijo:

"3). El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporan, pueden tener la virtualidad de revivir la proscripción de los auxilios"

Por otro lado, respetuosamente le informamos que el Gobierno Nacional fomenta el acceso a la educación superior a través de créditos educativos condonables, a través de fondos que administra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX de conformidad con lo establecido en el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011.

En cumplimiento de esta normatividad, el Ministerio de Educación Nacional asigna recursos al Icetex para el otorgamiento de créditos educativos condonables y subsidios para apoyar el acceso, permanencia y graduación de educación superior, mediante la aplicación de criterios que

promuevan o reconozcan el mérito académico y la equidad en el gasto público, por ello debe tenerse cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social y económica.

Los fondos de administración del Icetex se constituyen a través de la suscripción de un contrato o convenio, entre la entidad (pública o privada) o persona interesada en constituir el Fondo y el ICETEX. Mediante este contrato o convenio, el Instituto se compromete a administrar los recursos de acuerdo con las características de cada fondo para apoyar la educación de un grupo poblacional determinado.

El otorgamiento de los créditos condonables de cada uno de los fondos constituidos con Icetex tienen en consideración variables específicas que responden a las particularidades de cada población objetivo. En tal sentido, y conforme a lo establecido en el literal a) del artículo 5° del presente proyecto de ley, incluir como el criterio de priorización para la adjudicación de los créditos condonables la obtención, en el año anterior, del "Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano" por parte del postulante, llegaría a generar desigualdades en los esquemas de calificación de cada fondo en administración, y por ende, los procesos de adjudicación de los créditos condonables en cada convocatoria.

V. CONSIDERACIONES FISCALES

El artículo 5 propone otorgar la expedición del certificado de Siembra Vida Buen Ciudadano y el derecho a un descuento en las matrículas para el acceso a la educación superior.

Dicha situación generaría una nueva carga presupuestal que afectaría los ingresos de las instituciones de educación oficiales, en este sentido vale la pena recordar que el literal c del artículo 85 de la Ley 30 de 1992 establece que los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido entre otros por las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.

En consecuencia, el presente proyecto de ley afectaría directamente esta fuente de financiación de las IES oficiales, lo que a la postre generara un impacto en el Presupuesto General de la Nación. Por esta razón, se considera necesario acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y, además, contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que los informes de impacto fiscal "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)".

VI. CONCLUSIONES.

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional no da concepto favorable a la iniciativa legislativa y en

consecuencia solicita se archive por motivos de inconveniencia e inconstitucionalidad, por las siguientes razones:

- Considerar la función que tiene el Estado en cuanto al otorgamiento de créditos condonables y su diferencia con la adjudicación de becas, dado que incluir como criterio de priorización para la adjudicación de los créditos condonables la obtención del "Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano" por parte del postulante, llegaría a generar desigualdades en los esquemas de calificación de cada fondo en administración, y por ende, los procesos de adjudicación de los créditos condonables en cada convocatoria.
- La exposición de motivos del proyecto de ley no evidencia una argumentación para justificar los descuentos en las matrículas por los certificados de Siembra Vida Buen Ciudadano y conllevaría a acciones de inconstitucionalidad.
- Los literales b y c del artículo 5 del proyecto de ley son inconvenientes de las cuales las Instituciones de Educación Superior Públicas en un 5% o 10 %, producto del descuento en matrículas por los certificados de Siembra Vida Buen Ciudadano.
- Especificar el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto propuesto en la iniciativa por concepto de matrículas, para lo cual se hace indispensable contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2018 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivos de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

La educación es de todos **Ministerio de Educación**

Bogotá D.C.,

Doctor **GREGORIO EL JACH PACHECO**
 Secretario General
 Senado de la República.
 Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
 Al contestar esta Ley No. 225 de 2018 - SENADO
 Origen: Asesoría del despacho
 Legajo: Senado de la República / G. Jach Pacheco
 Asunto: Concepto PL 225 de 2018 S. - 2018

RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
 15 AGO 2019
 # 23510

Realizado No. _____
 Hora: _____

Referencia: Concepto al proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado

Respetado Doctor:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, *«Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivos de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.»*.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARIA VICTORIA ANGELO GONZALEZ
 Ministra de Educación Nacional

Copiar: Autores: H.S. Miguel Ángel Pino Hernández,
 H.R. Franklin Del Cristo Lozano de la Ossa
 H.F. José Luis Pinedo Ocampo
 Ponente: H.S. Lilio García Turbay

SENADES
 SECRETARÍA
 20 AGO 2019
 ANEXO 10
 05820 # 02850

Concepto al Proyecto de Ley No. 225 de 2018 - Senado
«Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivos de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.»

I. Objeto

La iniciativa legislativa tiene como propósito que la nación se asocie a la conmemoración de la fundación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, que tuvo lugar el 29 de julio de 1525 y se rinda un homenaje público o por medio de distintos reconocimientos de carácter cultural, histórico y material, como contribución a "la Perla de América".

II. Consideraciones Jurídicas

a) Alcance de las leyes de honores.

De acuerdo con los requerimientos para una ley de honores de las que trata el artículo 150 numeral 15 de la Constitución Política, el propósito de la iniciativa además del decreto de honores o aniversarios contiene también ordenes de inversión de gastos por parte de la Rama Legislativa hacia Administración Nacional.

Sobre el particular, el artículo 150 numeral 15 de la Carta Política indica que, el Congreso de la República en el ámbito de sus competencias decreta honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria. Esta clasificación de normas es conocida también como "leyes de honores", su alcance y límites han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al respecto es importante recordar que la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 14 señaló que:

"En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.

De otra parte, resulta oportuno mencionar que esta tipología de leyes no puede desconocer los principios constitucionales en especial los contenidos en el artículo 355 de la Carta Política, en lo relativo a que ninguna autoridad puede fijar decreto de auxilio o donación en beneficio de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Así mismo, las leyes de honores tienen que cumplir con los parámetros de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad de la derogación pública al momento de expedirse. Sobre el particular, el tribunal constitucional en la sentencia C-958 de 2014 refirió que:

"21. En la decisión citada, la Corporación reiteró que las leyes de honores carecen del carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar. Agregó la Corte que las leyes de honores, a pesar de no moverse dentro del estricto margen de la exaltación de ciudadanos que prestaron servicios a la patria, deben ser dictadas dentro de criterios

de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad y no pueden utilizarse para desconocer la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto público." (Resaltado fuera de texto)

Así entonces, tal y como se encuentra estructurada la iniciativa no reúne los criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad para la expedición de una ley de honores y, por ende, resulta con vicios de inconstitucionalidad.

b) Frente al artículo 6 LITERAL b) del proyecto de ley. Orden u autorización del gasto público por parte del Congreso del República.

El artículo 6 LITERAL b) de la iniciativa tiene como propósito adelantar un "Programa de Infraestructura en Educación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación incluirá dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción de instituciones educativas, recuperación de infraestructura educativa, equipamiento de bibliotecas y laboratorios en el Distrito de Santa Marta."

Frente a la disposición de la iniciativa al indicar que el Gobierno Nacional incluirá dentro de las apropiaciones presupuestales los recursos para el desarrollo de las distintas finalidades que contiene el proyecto ley, puede resultar siendo inconstitucional, porque el Congreso de la República tiene entre sus competencias legislar la autorización del gasto público, mas no puede ordenar al ejecutivo respecto al presupuesto adicional para algún rubro en específico o particular. Con base en ello, la disposición resulta siendo una orden por parte del Congreso de República hacia la Rama Ejecutiva, ya que esta tendría la obligación de garantizar el costo de financiación de los propósitos educativos de la iniciativa.

Al respecto, la sentencia C-224 de 2016 de la Corte Constitucional reiterando varios de sus pronunciamientos¹, señaló que:

"La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectados por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.

"Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno Nacional, contiene una simple autorización o 'presión' el gasto, mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el presupuesto general de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto". (Resaltado fuera de texto)

Concluye la Corte:

"En este sentido, el Congreso de la República, en uso de sus facultades constitucionales, tiene la competencia de autorizar, mas no de obligar al Gobierno Nacional o sus entidades territoriales para asignar partidas presupuestales de su respectivo presupuesto anual para el cumplimiento de lo

¹ Tener en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional C-948 de 2014, C-755 de 2014, C-197 de 2001, C-197 de 2001 y C-782 de 2001

dispuesto en una ley que declara una manifestación cultural como de patrimonio cultural inmaterial de la Nación. Sin embargo, cuando la asignación de partidas presupuestales va dirigida a salvaguardar una manifestación cultural con contenido religioso, es relevante analizar dicha competencia bajo la óptica del principio de Estado laico y del pluralismo religioso en la Constitución colombiana, con el objetivo de determinar si dicho título presupuestal tiene un fin constitucional admisible."

Por consiguiente, al evidenciar una orden de gasto público por parte del Congreso de la República hacia la Rama Ejecutiva, y no una autorización de asignación del tesoro público, la disposición vendría en inconstitucional por las razones expuestas.

c) Concepto de Impacto fiscal de la iniciativa del artículo 7 de la Ley 819 de 2003

Por lo anteriormente enunciado, esta cartera Ministerial considera necesario incluir el concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición, de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar la autorización del Gobierno Nacional la adhesión al presupuesto general de la nación necesarias para los fines del proyecto de ley.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que: "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)".

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, de acuerdo con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

III. Consideraciones técnicas

Frente a la competencia para gestionar la construcción de Infraestructura Educativa y lo que esta comporta, ya desde la Ley 489 de 1998, se creó la figura de la descentralización administrativa, la cual tomo el rango de constitucional con la promulgación de la Carta Política de 1991, que desarrolló, entre otros, los artículos 151, 288, 356 y 298² con la expedición de la Ley 715 de 2001 que en sus artículos 5, 6 y 7° desarrolla las competencias de las estructuras territoriales administrativas de la Nación³.

² República de Colombia. Constitución Nacional, Título XI. De la organización territorial. Capítulo 1 De las disposiciones generales. Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía en las materias de policía y promoción y desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen las funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermedios entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

³ Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Ley 715 de 2001, y en su artículo 6.2.2. la cual define como competencia de las ETC, "Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente Ley" es decir, que los departamentos y los municipios reciben directamente los recursos de la participación para educación y tienen la responsabilidad, entre otras, de la administración del recurso humano y las instituciones educativas como lo definen los numerales subsiguientes del Capítulo II que definen las competencias de las ETC. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 6.2.4 de la Ley mencionada, los recursos para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, entre ellos, construcción de la infraestructura de las instituciones educativas o dotación de mobiliario escolar.

Lo anterior, como quiera que corresponde a la ETC Santa Marta, diseñar las estrategias para mejorar la infraestructura educativa de su jurisdicción, identificar las necesidades que se tienen en cuanto a ésta y en el caso de requerir recursos de cofinanciación, sujetarse al procedimiento establecido para acceder a tales recursos, procedimiento que se desglosa en las resoluciones 10281⁴ y 24346 de 2016.

Expuesto lo anterior, se precisa que todas y cada una de las entidades territoriales certificadas del país han sido invitadas a participar en las convocatorias adelantadas que se relacionan a continuación:

- Convocatoria realizada entre el 5 de enero de 2015 y el 16 de febrero de 2015
- Convocatoria realizada entre el 31 de julio y el 21 de agosto de 2015
- Convocatoria realizada entre 4 de febrero y el 14 de marzo 2016

Ahora bien, frente a la información con la que se cuenta respecto de la atención en infraestructura educativa que beneficia al Distrito de Santa Marta, esta ETC en el marco de las Convocatorias de Postulación de Predios⁵ adelantadas entre los años 2015 a 2016, encontramos que el Distrito de Santa Marta registró la postulación de 37 predios, de los cuales 13 predios son viables. Es importante tener en cuenta que el Distrito de Santa Marta aportó recursos para cofinanciar proyectos por valor total estimado de \$ 31.419 millones, de los cuales el Ministerio aportó a través del FFIE \$ 19.745 millones y la ETC Santa Marta \$ 11.674 millones para beneficiar a 3 predios postulados viables, de los cuales actualmente hay 2 obras terminadas y 1 en ejecución.

Por lo anterior, informamos que el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con recursos adicionales disponibles para la ETC de Santa Marta, debido a que todos los recursos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa -PNIE (asignados en el CONPES 3831 de 2016 para las vigencias 2015 – 2018) se encuentran comprometidos.

Por último, es importante informar que las obras que se están realizando a través del Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE están encaminadas a la construcción de aulas, laboratorios, bibliotecas, restaurantes escolares, entre otros espacios, las correspondientes obras complementarias, obras exteriores, cerramientos, polideportivos están a cargo de la contrapartida de las entidades territoriales certificadas. Las prioridades de las inversiones para la asignación de recursos para el Plan Nacional de Infraestructura Educativa están enfocadas principalmente en la reducción de déficit de aulas y en la construcción, reconstrucción, ampliación o mejoramiento de establecimientos educativos para ampliar la cobertura educativa para la jornada única escolar o garantizar la permanencia educativa.

IV. Conclusiones

En mérito de lo anterior, de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional sugiere no continuar con el trámite del artículo 6 literal f) de la iniciativa por motivos de inconveniencia, relacionados con las siguientes conclusiones:

4 "Artículo 7°. Criterios de financiación y cofinanciación. Las entidades territoriales realizarán los aportes de cofinanciación para la ejecución de las obras de infraestructura educativa de que trata la presente resolución, en los siguientes términos: 1. Los departamentos de Cauca, Chocó, Risaralda, Valle del Cauca y municipios no podrán ser inferior al treinta por ciento (30%) del valor total de las obras, exceptuando los departamentos de Chocó, Risaralda, Valle del Cauca, Vaupés, Guaviare, San Andrés y Amazonas, los cuales podrán efectuar una cofinanciación no inferior al quince por ciento (15%) del valor total de las obras.", por lo tanto, es una condición indispensable para la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa, que están viables y debidamente priorizados.

5 Fuente: información postulaciones base de datos FFIE, junio 2019

Por lo que respecta al literal b) del artículo 6° del Proyecto de ley 225 de 2018 - Senado, conviene recordar, a manera incitiva y clara, que corresponde a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, planificar y priorizar, en primera instancia, los proyectos de Infraestructura Educativa su cargo, los cuales pueden ser cofinanciados por el Ministerio de Educación Nacional, a la Luz del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 – FFIE, a través de postulación de predios de las Instituciones Educativas que requieren de infraestructura tanto de aulas como de espacios complementarios.

Por ende, en el marco de la Ley 715 de 2001 compete a cada una de las entidades territoriales certificadas en educación, frente a la prestación del servicio educativo, velar por que la infraestructura educativa con la que se presta el servicio este acorde a las necesidades de la comunidad educativa y que de esta forma se haga efecto el derecho a la educación de todos nuestros niños, niñas y jóvenes, permitiéndole a este Ministerio, como ya se esbozó, en calidad de rector de la política educativa del país, dictar los lineamientos que deben tenerse en cuenta para la ejecución de infraestructura educativa, así como para su mantenimiento, y velar porque la población educativa tenga educación de calidad y pueda acceder a ella.

Ahora bien, en los temas de infraestructura educativa, viene del caso señalar que, en el año 2015 se declaró como de importancia estratégica el Plan Nacional de Infraestructura Educativa -PNIE a través del CONPES 3831 de 2015, por ser pilar para la implementación de la Jornada Única planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, por lo que con miras a lograr esta meta, se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media - FFIE, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, Fondo a través del cual y conforme su creación en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, se podrán cofinanciar y ejecutar las obras de infraestructura educativa que se enmarcan dentro del PNIE, enunciado anteriormente.

En este sentido, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en su artículo 184, Fondo de financiamiento de la infraestructura educativa, modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", el cual dispone que el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional sin personería jurídica, cuyo objeto es la viabilización y financiación de proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos.

Como se observa, el Gobierno nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", ha planteado fortalecer los programas de Infraestructura Educativa a nivel nacional con una planeación responsable de los dineros públicos, por lo que la iniciativa, estructurada como una ley de honores, podría resultar afectando los planes y programas trazados dentro del marco fiscal.

A partir de lo antes expuesto, debe indicarse que solo si las respectivas entidades territoriales certificadas postulan predios en el marco de las convocatorias adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional y siempre y cuando estos cuenten con la respectiva viabilización técnica y jurídica, los proyectos a desarrollarse en dichos predios podrán ser objeto de cofinanciación.

CONCEPTO JURÍDICO COLCIENCIAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea el Programa de Becas para el fortalecimiento de la capacidad investigativa y la formación altamente calificada en docentes de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones.



SG

Bogotá, 29-07-2019

Honorable Senador:

HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA

horaciojose.serpa@senado.gov.co

Senado de la República, Calle 10 No. 7-00, Capitolio Nacional Piso 1, Bogotá D.C.

Asunto: Concepto a Proyecto de Ley 208 de 2018 "Por medio del cual se crea el programa de becas para el fortalecimiento de la capacidad investigativa y la formación altamente calificada en docentes de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones."

Respetado doctor Serpa Moncada,

En el marco del ejercicio de las funciones entregadas a este Departamento Administrativo mediante la Ley 1286 de 2009, encontramos pertinente que en su calidad de ponente del proyecto de ley referenciado en el asunto, conozca el siguiente concepto respecto del contenido técnico de dicho proyecto, bajo la consideración excluyente referida a que el objeto del Proyecto de Ley 208 de 2018 es la creación de un programa de becas para estudio de posgrado destinado a docentes de Instituciones de Educación Superior Públicas (IES), financiado por el sector privado:

L. Programas actuales que financian la formación de investigadores y docentes a nivel de maestría y doctorado.

El capital humano altamente calificado contribuye a mejorar la calidad de la investigación y la educación. Muestra de ello es que los investigadores con formación doctoral presentan una tasa promedio de 6,6 productos de nuevo conocimiento por investigador, frente a investigadores con maestría quienes tienen una tasa de 3,1 (COLCIENCIAS, 2015). En 2013, en el país se graduaron 6,96 doctores por millón de habitantes, en comparación con otros países de América Latina tales como Brasil (76,0), México (45,5) y Chile (34,0).

Colombia, en los últimos diez años ha realizado esfuerzos por cambiar esta tendencia incrementando el apoyo a la formación doctoral, logrando pasar de 1,5 doctores por millón de habitantes en el año 2000, a 6,96 en 2013 y con la meta de llegar a 60 en 2025.

- La iniciativa no cumple con los criterios establecidos para una ley de honores y podría, ser inconstitucional al dictar ordenes mas no autorizaciones de gasto a la Rama Ejecutiva por parte del Congreso de la República.
- El Gobierno Nacional tiene normativa para cumplir los objetivos y metas trazadas desde el Plan Nacional de Desarrollo a través del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, por lo que darle curso a la iniciativa legislativa, impactaría de manera directa el presupuesto comprometido para las obras en todo el País.
- Es necesario especificar el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto propuesto en la iniciativa, y contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

2015	125	650	775
2016	102	259	361

Fuente: COLCIENCIAS (2017)

Frente al impacto del programa y de acuerdo con la evaluación realizada para el periodo 1992 - 2012¹ se encontró lo siguiente:

- Se calcula una Tasa Interna de Retorno (TIR) de la inversión pública del 9,28%.
- Los beneficiarios registran 39% más de artículos en revistas indexadas que el grupo de no beneficiarios (11,1 artículos más).
- Los becarios de programas de doctorado en el exterior registran un mayor número de artículos en revistas indexadas frente a los beneficiarios de becas nacionales (4,6 más artículos).
- El estudio identifica mayores salarios para el grupo de beneficiarios, medidos mediante el Ingreso Base de Cotización (12,5% más).
- El Programa de becas ha permitido generar demanda por los programas nacionales de doctorado, siendo esta financiación un componente determinante para su fortalecimiento en las universidades del país.

2 Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (SGR)

El acto legislativo 005 de 2011, "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones" creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, asignado para este propósito el 10% de los recursos del Sistema General de Regalías. En los términos del artículo 29 de la Ley 1530 de 2012, este fondo busca incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general.

En este orden de ideas, los departamentos han invertido recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología del Sistema General de Regalías en proyectos de formación de alto nivel (maestrías y doctorados), con el propósito de fortalecer las capacidades para la I+D+I de sus territorios.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría Técnica del OCAD de CTeI, desde la creación de fondo y hasta la fecha se han viabilizado 38 proyectos asociados a la línea de formación de capital humano por un valor de \$ 533 mil millones que tienen por objetivo formar 4475 profesionales a nivel de maestría y 786 a nivel de doctorado.

¹ (Consorcio Fedesarrollo - Métrica, 2014)

Por otro lado, el Ministerio de Educación Nacional identificó la necesidad de vincular por lo menos 3000 nuevos docentes con doctorado por año si el país busca alcanzar en 2025 los promedios latinoamericanos en términos de calidad universitaria, esto es pasar de 7.300 a 10.000 docentes. (COLCIENCIAS, 2015). La siguiente tabla muestra el número de docentes por nivel de formación en las IES colombianas:

Tabla 1 Docentes según máximo nivel de formación

NIVEL DE FORMACIÓN	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PREGRADO	31.706	32.738	38.514	48.002	46.274	45.173
ESPECIALIZACIÓN	31.268	30.159	35.045	34.789	36.962	36.885
IMAGISTER	21.705	21.598	23.519	25.419	27.546	27.944
DOCTORADOS	4.994	5.370	5.649	5.961	6.358	6.808

Fuente: SNIES, 2016

1. Programa de Formación de Capital Humano de Alto Nivel COLCIENCIAS.

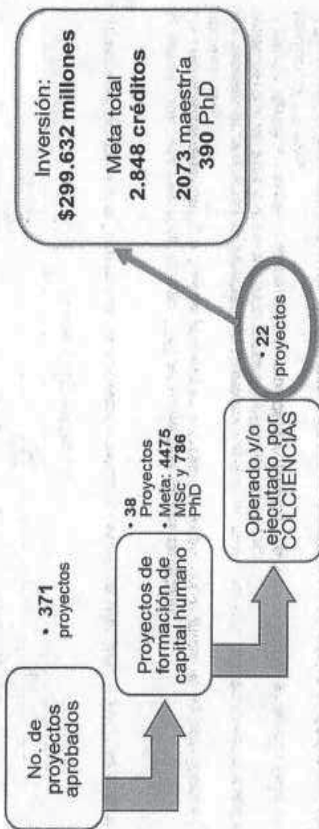
Desde 1992 el Gobierno Nacional a través de COLCIENCIAS promueve la realización de estudios de alto nivel (maestrías y doctorados) en Colombia y en el exterior con el objetivo de fortalecer las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del país.

Entre 1992 y 2016 el programa de Formación de Capital Humano de COLCIENCIAS asignó 7.238 créditos educativos para la formación de profesionales en doctorado en Colombia y en el Exterior.

Como se observa en la tabla No. 1, y como resultado de la implementación del Documento CONPES 3582 de 2009, entre 2009-2016 se han financiado en 8 cohortes del programa de formación, 5.150 créditos de los cuales el 65% corresponde a programas de doctorado nacional y el 35% a programas de doctorado en el exterior, llegando a una tasa de graduación en 2016 de 466 doctores. La inversión realizada por el gobierno nacional alcanza los \$1,4 billones de pesos.

Tabla 1 Créditos Educativos Otorgados 2009-2016

COHORTE	DOCTORADO EXTERIOR	DOCTORADO NACIONAL	TOTAL
2009	215	157	372
2010	236	224	460
2011	259	343	602
2012	295	440	735
2013	156	516	672
2014	414	759	1173



La idoneidad y experiencia que tiene COLCIENCIAS en la implementación de programas y proyectos de formación de alto nivel de investigadores ha llevado a que la entidad apoye a distintos departamentos en la ejecución de los proyectos asociados a esta temática. A la fecha, de los 38 proyectos viabilizados, 22 están siendo apoyados por COLCIENCIAS; de los cuales en 7 actúa como ENTIDAD EJECUTORA y en 15 desarrolla actividades como ENTIDAD COOPERANTE. Estos proyectos suman una inversión total de \$299.632.770.442 e incluyen como meta 2.848 beneficiarios (2.073 maestrías, 390 doctorados y 385 jóvenes investigadores e innovadores).

3. Programa Crédito – Beca

Uno de los programas más relevantes en la formación de capital humano de alto nivel en el exterior ha sido el Programa Crédito-Beca de Colfuturo. Este programa tiene como misión principal ofrecer apoyo financiero y académico a estudiantes sobresalientes para acceder a formación de excelencia en universidades de primer nivel en el exterior.

A través de este programa, los beneficiarios reciben hasta 25 mil dólares por un año, que se puede extender a dos años, hasta llegar a 50 mil dólares. Parte del capital de este crédito se puede condonar, y para acceder a esta condonación, los beneficiarios deben cumplir con una serie de requisitos: regresar al país dentro de los plazos máximos establecidos; obtener el título para el cual fue otorgado el beneficio y cumplir con el tiempo de permanencia exigido en el país (Colfuturo, 2015).

Con el retorno y la permanencia en el país, el beneficiario puede obtener hasta el 45% de condonación de la deuda. A partir de la expedición del documento CONPES 3862 del 05 de julio de 2016, se otorgan bonos adicionales por vincularse

laboralmente de tiempo completo a una entidad pública, académica o de investigación (hasta 15%), así como por instalarse en ciudades diferentes a Bogotá y su área metropolitana (hasta 15%). Si se cumplen las dos condiciones anteriores el nivel de condonación puede llegar al 75%.

Desde 2007, el Gobierno Nacional a través de COLCIENCIAS ha apoyado el programa mediante la financiación de la porción condonable de los créditos otorgados. De esta manera, el Gobierno Nacional y COLCIENCIAS han contribuido a un aumento significativo y sostenido del número de beneficiarios del programa en los últimos años.

Por otra parte, el documento CONPES del 02 de julio de 2015, modificado por Documento CONPES 3862 del 05 de julio de 2016 se declaró de importancia estratégica el proyecto de apoyo a la formación del capital humano altamente calificado en el exterior, con lo que el programa proyectó sus necesidades de recursos por parte de COLCIENCIAS hasta 2025.

4. Colombia Científica - pasaporte a la Ciencia

El esfuerzo más reciente del Gobierno Nacional con miras a mejorar calidad de la educación superior en el país se materializó en Colombia Científica, un programa coordinado entre el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y COLCIENCIAS. Colombia Científica se considera un programa importancia estratégica que busca establecer las bases para que Colombia a 2025 se posicione como el tercer país más innovador de América Latina, a través de la formación de capital humano altamente calificado que permita incrementar la producción científica y la competitividad del sector productivo del país, y establecer los instrumentos necesarios para la mejora continua de la calidad y producción científica de las universidades del país.

Para estos propósitos el Programa se divide en dos componentes, el primero Pasaporte a la Ciencia, el cual establece los lineamientos para la formación de capital humano altamente calificado que requiere el SNCCCTI y el Sistema Educativo Nacional como una apuesta a diez años, y el segundo componente, al cual se ha denominado, Ecosistema Científico, tiene como objetivo generar los mecanismos, medios y recursos necesarios para incrementar la producción científica y de investigación de las universidades colombianas, y con ello, mejorar su visibilidad y desempeño en un marco internacional.

El componente de Pasaporte a la Ciencia funciona a través de la figura de créditos educativos condonables ya sea para maestría o doctorado a universidades del Ranking de Shanghai o instituciones de investigación incluidas en el listado de Thomson Reuters. Como resultado de la primera convocatoria, fueron seleccionadas 44 personas que adelantarán sus estudios de maestría y doctorado en áreas relacionadas con los focos estratégicos identificados por el programa: Alimentos, sociedad, energías sostenibles, salud y bio-economía. La segunda convocatoria, para la cual ya hay 100 candidatos preseleccionados, complementará este resultado.

II. De la financiación del sector privado para actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Ley 1286 de 2009 en su capítulo IV, sobre el Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el artículo 22 estableció: Créase el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación - Fondo Francisco José de Caldas, a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias- cuyos recursos serán administrados a través de un patrimonio autónomo. Para estos efectos el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- celebrará un contrato de fiducia mercantil previa licitación pública.

De acuerdo con el artículo 23, los actos y contratos que celebre el Fondo se sujetarán a las normas de contratación del derecho privado subsidiariamente con las de ciencia y tecnología.

Conforme a lo establecido en el artículo 24, los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, serán los siguientes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen a la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación y que se hubieren programado en el mismo, para ser ejecutados a través del Fondo.
2. Los recursos que las entidades estatales destinen al Fondo para la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación. (subrayado es nuestro)
3. Los recursos provenientes del sector privado y de cooperación internacional orientados al apoyo de actividades de ciencia, tecnología e innovación.
4. Las donaciones o legados que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales.
5. Los rendimientos financieros provenientes de la inversión de los recursos del patrimonio autónomo.

De acuerdo con el artículo 29, una de las operaciones autorizadas con los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es la de **financiar programas, proyectos, entidades y actividades de ciencia, tecnología e innovación.**

III. De las deducciones a las donaciones del sector privado para actividades de CTel.

La Ley 1955 de 2019 en su artículo 170 que modifica el artículo 158 -1 del estatuto tributario establece que *Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, (...) serán deducibles en el período gravable en el que se realicen.* Este tratamiento será aplicable a: "(...) ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas y que sean destinadas al financiamiento de programas y/o proyectos de ciencia, tecnología e innovación (...)

En consecuencia, teniendo en cuenta que el objetivo de la ley que se planea expedir es crear el programa de becas para estudio de posgrado destinado a docentes de instituciones de Educación Superior Públicas (IES), es pertinente manifestar que ya existen programas del Gobierno Nacional que posibilitan la financiación de estudios de postgrados a los docentes de las instituciones de educación superior públicas e igualmente existen instrumentos financieros y jurídicos que incentivan las donaciones del sector privado para la financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación. En cualquier caso consideramos oportuno manifestarle que estamos prestos a realizar un proceso de articulación con usted, entendiendo que la ley que se espera expedir conlleva el ejercicio de varias funciones propias de este Departamento Administrativo.

Cordialmente,


OSCAR JAIRO FONSECA FONSECA
Secretario General

**CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018**
*por medio de la cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación
que operan en sitios de difícil acceso.*



Referencia: Observaciones texto presupuesto para primer debate al proyecto de ley número 135 de 2018 proyecto de ley no. 135 de 2018, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.

Respetado Secretario:

Reconocemos la importancia del propósito perseguido de establecer medidas que permitan brindar apoyo económico trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso que permitan un desarrollo efectivo del mismo en cada uno de los rincones del país.

Sin embargo, como defensores de los intereses de los municipios colombianos damos a conocer nuestro desacuerdo en cuanto a la financiación que para ello plantea la presente iniciativa legislativa: **"Impacto fiscal: Es de reconocer las implicaciones que tiene este proyecto para las finanzas públicas del país, no solo al hablar del presupuesto, sino en los gastos a imputar del Sistema General de Participaciones"**, recayendo sobre los escasos recursos del SGP de los municipios

Recordemos que los recursos de SGP educación ya están destinados en un 97 % a prestaciones sociales del magisterio y gratuidad. Mientras que los recursos del propósito general, de libre inversión representan tan solo el 5 % del SGP, y con ellos los municipios deben atender más de 30 competencias de alta sensibilidad para las comunidades locales como la atención a la infancia y la adolescencia, a la población víctima de la violencia y desplazados, adulto mayor y tercera edad, mujeres y madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, raizales y minorías étnicas, entre otros.

Es por ello que tan loable iniciativa no puede desconocer las dificultades que afrontan los municipios colombianos, ni asignarles nuevas responsabilidades sin nuevas fuentes de recursos, en contravención al mandato constitucional del artículo 356 superior, el cual tampoco se encuentra estimada en la ponencia. **"Así, de esta norma se desprende que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá rendir concepto fiscal del presente proyecto de Ley durante el trámite en el Congreso de la República, el cual hasta el momento de radicar ponencia no ha sido presentado. Por otra parte, conforme al inciso primero de la norma en cuestión, se tiene que el impacto fiscal deberá estar direccionado al presupuesto destinado a Educación, específicamente relacionado con el Sistema General de Participaciones, al ser la cuenta objeto de pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas del país (Artículo 15, Ley 715 de 2001)".**

En este marco es pertinente recordar que el sector salud ha hecho uso transitorio de saldos del FONPET para financiar el pago de gasto corriente referido a nómina de personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas. En las vigencias 2018 y 2019 se han autorizado al Gobierno Nacional los siguientes saldos.

Saldo autorizado vigencia 2019 (artículo 109 Ley 1940 de 2018)	\$492.000.000.000
Saldo autorizado vigencia 2018 (artículo 105 Ley 1873 de 2017)	\$1.063.199.156.620
Total	\$1.555.199.156.620

Fuente: leyes Presupuesto General de la Nación 2019 y 2018

Esto deja ver que los problemas de financiamiento del sector educación son estructurales, y se derivan en parte de la descoordinación entre una nómina cuyas condiciones de remuneración son decididas a nivel nacional, mientras los costos se cargan a fuentes de financiación territorial. Si bien, la solución definitiva requiere una reforma constitucional al monto de recursos y legal al manejo de esta competencia, en el corto plazo debe devolverse el dinero que se ha tomado del ahorro para el pago de pensiones y que se ha destinado para el pago de obligaciones corrientes.

Es por ello, que respetuosamente debemos pedir al Honorable Congreso de la República que no autorice más gastos con cargo al SGP hasta que no se pague la deuda que se tiene con las pensiones del sector y hasta que no se clarifiquen alas fuentes nuevas que alimentarán al Sistema para respaldar gastos nuevos.

Esperamos que sean tenidas en cuenta nuestras observaciones en el trámite de esta iniciativa y así se coadyuve al desempeño de las administraciones municipales.

Sin otro particular, cordialmente,

GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2018 SENADO
por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio transporte escolar en zonas de difícil acceso.

DE - 451 -19
 Bogotá, Julio de 2019

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 Bogotá D.C.

Referencia. Observaciones segundo debate al proyecto de ley número 144 de 2018 senado: "Por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio transporte escolar en zonas de difícil acceso"

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de vocera de los intereses colectivos de todos los alcaldes y alcaldesas del país coincide en la búsqueda de mejorar el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas rurales dispersas y de esta manera la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

En diferentes escenarios nacionales hemos expresado con bastante preocupación que los recursos de SGP educación ya están destinados en un 97 % a prestaciones sociales del magisterio y gratuidad. Mientras que los recursos del propósito general, de libre inversión representan tan solo el 5% del SGP, y con ellos los municipios deben atender más de 30 competencias de alta sensibilidad para las comunidades locales como la atención a la infancia y la adolescencia, a la población víctima de la violencia y desplazados, adulto mayor y tercera edad, mujeres y madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, raizales y minorías étnicas, entre otros. Es por ello que resaltamos con importancia la presente iniciativa legislativa que hace un esfuerzo por mejorar el transporte escolar rural sin caer en asignar nuevas responsabilidades sin los correspondientes recursos.

Igualmente hemos sido reiterativos en considerar de vital importancia en que se profundicen los esfuerzos para lograr que más municipios en Colombia administren la educación, contrario al espíritu del legislador en cuanto al tema educativo. El Departamento, en su calidad de figura intermedia dentro del ordenamiento territorial colombiano, está llamado a ser el gran coordinador del desarrollo económico en su territorio y el puente de comunicación entre la Nación y los municipios a través de la prestación de asistencia técnica a estos últimos. Contrario a ello, con los años el Departamento se ha convertido en un nivel de gobierno orientado a la ejecución de competencias que en algunos casos pueden ser de vocación local, como ocurre con la educación. Es así como vemos que el texto propuesto en el presente proyecto de ley, refuerza esa tendencia mediante la asignación de nuevas competencias que deberían ser ejercidas por los municipios (la solicitud de reconocimiento de la excepción para la

prestación del servicio de transporte escolar), teniendo en cuenta la autonomía real para decidir democráticamente cuál de las políticas debe ser prioritaria según su propia realidad.

Por lo anterior, respetuosamente ponemos a su consideración unas modificaciones que le permita a los municipios participar de una manera activa y sin ninguna restricción en la notoria necesidad de contar con políticas públicas diferenciales para la educación en las zonas rurales y así mismo evitar la deserción escolar en el sector de educación:

Artículo 3. Reconocimiento de la excepción: Los municipios que cumplen con los criterios de focalización descritos en el artículo 2 e identifiquen la necesidad de contar con disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar **en todo su territorio o en áreas geográficas específicas**, deberán solicitar al Ministerio de Transporte el reconocimiento de la excepción para la prestación de este servicio a través de una solicitud motivada.

(...)

Parágrafo 1.- En el caso de los municipios no certificados en educación, la solicitud de reconocimiento de la excepción para la prestación del servicio de transporte escolar deberá ser gestionada por el Departamento.

Esperamos, Respetado Secretario, que sean tenidas en cuenta nuestras observaciones en el trámite de esta iniciativa y así se coadyuve al desempeño de las administraciones municipales.

Sin otro particular, cordialmente;



GILBERTO TORO GIRALDO
 Director Ejecutivo

Proyectó: Sandra Castro Torres - Asesora Políticas Públicas
 Revisó: Sandra Castro Torres - Asesora Políticas Públicas
 Aprubó: Lina María Sánchez Patiño - Secretaria Privada

CONTENIDO

		Págs.
Gaceta número 1003 - Martes 8 de octubre de 2019		
SENADO DE LA REPÚBLICA		
CONCEPTOS JURÍDICOS		
Concepto jurídico Presidencia de la República al Proyecto de ley número 90 de 2019 Senado, sobre juntas de calificación de invalidez	1	
Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público al Proyecto de Ley 135 de 2018 Senado, por medio del cual se ofrecen Estímulos a trabajadores de la educación que operen en sitios de difícil acceso	15	
Concepto jurídico ministerio de hacienda y crédito público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.....	16	
Concepto jurídico Ministerio de Agricultura al Proyecto de ley número 97 de 2018 Senado, por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.....	18	
Concepto jurídico Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado, por medio de la cual se otorga un porcentaje de la pensión del cónyuge culpable en el divorcio, a favor del inocente	21	
Concepto jurídico Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 20 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	24	
Concepto Jurídico Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 20 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	29	
Concepto jurídico Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 40 de 2019 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones		31
Concepto jurídico Ministerio de Salud al proyecto de ley número 20 de 2019 senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....		36
Concepto jurídico Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 43 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea el Instituto Colombiano de las personas Mayores (ICPM).....		42
Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 206 de 2019 Senado, por medio de la cual se promueve la restauración y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.....		45
Concepto jurídico Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Sana Marta en el departamento del Magdalena con motivos de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones		48
Concepto jurídico Colciencias al Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el Programa de Becas para el fortalecimiento de la capacidad investigativa y la formación altamente calificada en docentes de las instituciones de educación superior públicas y se dictan otras disposiciones		51
Concepto jurídico Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 144 de 2018 Senado, por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio transporte escolar en zonas de difícil acceso		56