



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 342

Bogotá, D. C., viernes, 12 de junio de 2020

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

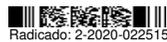
CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2019 SENADO

por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 6 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2020-022515

Bogotá D.C., 1 de junio de 2020 22:01

Radicado entrada
No. Expediente 20030/2020/OFI

Asunto: Consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 41 de 2019 Senado "por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar los artículos 160, inciso 1º literal c) del artículo 161 y numeral 1º del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, esto con el fin de variar la jornada de trabajo diurno y nocturno, de la siguiente manera:

Horario de Trabajo	Código Sustantivo del Trabajo modificado por Ley 789 de 2002 ¹	PL 41/19 S
Diurno	6:00am – 10:00pm	6:00am – 6:00pm
Nocturno	10:00pm – 6:00am	6:00pm – 6:00am

Al respecto debe señalarse, que respecto a los empleados públicos el régimen de horas extras y la compensación de las mismas se encuentra regulada en el Decreto Ley 1042 de 1978 y sus decretos reglamentarios, de manera que, dentro de la programación del Presupuesto General de la Nación ya se han previsto estos costos bajo parámetros de austeridad y por lo tanto, la modificación propuesta en la iniciativa legislativa, no tendría aplicación alguna.

Por otra parte, también resulta necesario señalar que otro de los objetivos del Proyecto de Ley es la modificación del artículo 30 de la Ley 789 de 2002, a través del cual se regula lo relacionado con el contrato de aprendizaje. En este sentido, el artículo 4º de la iniciativa legislativa dispone: i) que este contrato se convierta en una relación formal y que exista un salario; ii) se modifica el salario el cual será al iniciar el contrato de mínimo del 50% del salario mínimo legal mensual vigente hasta alcanzar, en la fase práctica, al menos el 100% del salario mínimo legal mensual vigente o el pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales.

Al respecto, para efectos de evidenciar los cambios que se proponen frente a lo que se encuentra regulado actualmente, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

¹ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

Artículo 30 L.789/2002 (Contrato de aprendizaje)	Artículo 4 PL 41/19S (Contrato de aprendizaje)
Naturaleza del contrato: Forma especial de contratación, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para: 1. Adquirir formación profesional metódica y completa requerida para el oficio, actividad u ocupación, y, 2. Se desempeñe dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa.	Naturaleza del contrato: Es aquél por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado. La relación será laboral formal. No hay patrocinador.
Duración del contrato: Máximo 2 años.	Duración del contrato: Máximo 3 años.
Remuneración: Apoyo del sostenimiento y equivaldrá: 1. En la fase lectiva: 50% de un salario mínimo mensual legal vigente. 2. En la fase práctica: 75% de un salario mínimo mensual legal vigente, pero si la tasa de desempleo nacional es menor del 10%, el apoyo será del 100% de un salario mínimo mensual legal vigente.	Remuneración: Salario y será: 1. En la fase lectiva: 50% de un salario mínimo mensual legal vigente. 2. En la fase práctica: 100% de un salario mínimo mensual legal vigente, independientemente de la tasa de desempleo nacional.
Prohibición: El apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales rescindidos en una negociación colectiva.	Prohibición: Elimina la prohibición y por lo tanto, el salario a percibir puede ser el fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales.
Seguridad Social: 1. Sin aportes al Sistema General de Pensiones. 2. Los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud los asume el patrocinador. 3. Los aportes al Sistema General de Riesgos Laborales los asume la empresa.	Seguridad Social: Como se trata de una relación laboral formal, la asume directamente la empresa.

Nótese, que de lo expuesto puede evidenciarse que se desnaturaliza la figura del contrato de aprendizaje, el cual está diseñado para apoyar a las personas naturales para que aprendan un oficio, actividad u ocupación y adquieran una experiencia práctica con el aprendizaje, sin convertirse en una carga adicional para los respectivos empresarios porque para eso se cuenta con un patrocinador que asume todos los costos. Sin embargo, lo propuesto en la iniciativa legislativa, convierte esta forma especial de contratación en una relación laboral que obliga a los empresarios que reciben al aprendiz a:

1. Brindarles formación profesional que deben costear por sus propios medios.
2. Emplearlos, una vez finalice el periodo lectivo, con el fin de poder llevar a cabo el periodo práctico.
3. Pagar todas las prestaciones salariales que se desprenden de un vínculo laboral.
4. Asumir el pago de la seguridad social integral.

Unado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que a raíz de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19, el Gobierno nacional ha tomado medidas con el fin de apoyar a las empresas y proteger el empleo formal del país, expidiendo diferentes Decretos Legislativos, entre los que se encuentran:

1. El Decreto 492 de 2020, a través del cual se ordenó la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG) por un monto de \$3,25 billones y estableció las fuentes de estos recursos. Posteriormente, la Junta Directiva del FNG diseñó y aprobó tres líneas de crédito con la finalidad de facilitar el crédito a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), así:
 - i) La primera línea se creó para el pago de nómina, con monto total del programa de \$12 billones, con una garantía del 90% y un subsidio del 75% a la tarifa de la comisión.
 - ii) La segunda línea se creó para trabajadores independientes para solventar necesidades tanto de sus negocios como de sus hogares.
 - iii) La tercera línea va dirigida a las Mipymes para financiar su capital de trabajo, el monto total del programa es de \$3 billones, tiene una cobertura de 80% del valor del crédito y un subsidio de 75% a la tarifa de la comisión.
2. El Decreto Legislativo 558 de 2020, que estableció la disminución del aporte al 3% en el pago de pensiones que deben realizar los empleadores del sector público y privado y los trabajadores independientes, en aras de brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes.
3. El Decreto 639 de 2020, el cual crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME, con el fin de otorgar a los beneficiarios de dicho programa un aporte monetario mensual hasta por tres veces, por una cuantía correspondiente al número de empleados multiplicado por hasta el 40% del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

No obstante, las anteriores medidas, de aprobarse el Proyecto de Ley en los términos en los que se encuentra contemplado, implicaría que estos recursos no serían suficientes para apoyar a los empresarios, toda vez que se incrementaría el número de empleados por empresa y, por ende, los costos laborales que deben asumir, lo cual podría desencadenar en el corto plazo, en una pérdida de empleo generalizada en esta clase de contratos.

Al respecto, vale la pena señalar que el panorama económico actual se caracteriza por presentar un alto nivel de incertidumbre, lo que dificulta tener pronósticos certeros de la tasa de desempleo. Dicho esto, los cálculos del Ministerio de Hacienda indican que esta sería, como mínimo, del 15% para 2020. Por otro lado, se estima que la pobreza aumentaría alrededor de 5 puntos porcentuales. Al sumar este incremento al 27% reportado por el DANE en 2018, la tasa de pobreza sería de 32% en 2020.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable frente al artículo 4º de la iniciativa legislativa, al considerar que medidas como las aquí propuestas, en las condiciones económicas actuales en las que se encuentra el país como consecuencia de la pandemia del COVID-19, lograrán el efecto adverso al pretendido, esto es, desestimularán este tipo de contratación y se aumentará la tasa de desempleo. En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta 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

02061641

01-999020

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pineda

Con copia a:

Dr. Jesús María España – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO- VICEMINISTRO TÉCNICO.

AL PROYECTO DE LEY No. 41/2019 Senado.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGAN LAS DISPOSICIONES QUE NO LOGRARON LOS EFECTOS PRÁCTICOS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO"

NÚMERO DE FOLIOS: TRES (03) FOLIOS

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO

DÍA: VIERNES DOCE (12) DE JUNIO DE 2020

HORA: 12:42 P.M.

Cordialmente,

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

El Secretario

ORIGINAL FIRMADO

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO

"Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado"

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Senador
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-88 — Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No 167 de 2019 Senado "Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1°, tiene por objeto "establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez, incluida la niñez indígena, contra conductas graves que atentan contra los derechos fundamentales".

En tal sentido, el artículo 4° del Proyecto de Ley adiciona el artículo 60 de la Ley 1098 de 20061, con la finalidad de prever una serie de acciones de protección en casos de vulneración de la integridad de los menores como traslados o verificaciones o la puesta a disposición de un traductor, así como la creación de comités territoriales para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, incluida la niñez indígena.

Asimismo, el artículo 7° de la iniciativa legislativa pretende crear Grupos Interinstitucionales de Detección, Prevención y Protección Frente a la Mendicidad, Indigencia, Trabajo Forzado y Trata de Niños.

Así mismo, el artículo 8°, pretende crear la Dirección Nacional y las Subdirecciones Territoriales contra la Trata de Personas, el Trabajo Forzado, la Indigencia y Mendicidad de NNA en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el artículo 9°, crea la Defensoría de la Niñez.

Al respecto, sea lo primero señalar el artículo 4° está redactado de manera imperativa y que la obligación de contar con los traductores lleva aparejada compromisos de gasto de funcionamiento a cargo de las entidades territoriales, sin que en el texto del Proyecto de Ley se establezca la fuente expresa de financiación, lo cual fuerza a las entidades a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación y desembocaría, por una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos y por la otra, en el desbordamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, que por contera, conlleva a desconocer los límites

1 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia

que para dichos gastos establece la Ley 617 de 20002 y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 19993.

En consecuencia, se considera que la contratación de traductores debería ser un asunto de carácter potestativo que consulte no solo las necesidades de la población de cada una de las entidades, sino también su capacidad financiera.

Aunado a lo anterior, también resulta oportuno señalar que el ICBF con su estructura organizacional, actualmente ejerce las funciones relacionadas con el proceso especializado de restablecimiento de derechos; así mismo, las Defensorías de Familia, en virtud del artículo 794 de la Ley 1098 de 20065 son dependencias de la entidad de carácter multidisciplinario, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, abarcando un horizonte poblacional mayor.

Por lo anterior, se sugiere eliminar las propuestas encaminadas a crear nuevas dependencias en la estructura administrativa del ICBF, toda vez que dicha entidad cuenta con los recursos técnicos y humanos suficientes para cumplir con sus funciones.

De conformidad con lo anteriormente expresado, es claro que las normas del Proyecto de Ley en estudio, ya se encuentra prevista en el derecho positivo vigente. Por lo tanto, este Ministerio solicita el archivo del mismo porque se debe evitar la duplicidad de funciones como lo ordena el artículo 54 de la Ley 489 de 19986 y el artículo 1° de la Ley 790 de 20027, además, no indica la fuente de financiación de la iniciativa, no realiza el análisis del impacto fiscal y no señala la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo sobre las finanzas nacionales y territoriales, conforme lo ordena el artículo 7 de la Ley 819 de 20038. En todo caso, se manifiesta la disposición de esta Cartera Ministerial de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General
DEPARTAMENTO

REVISÓ: ANDREA DEL PILAR SUÁREZ PRATO
ELABORÓ: OSCAR JARAMAR BUCANEIRA RAMÍREZ

H.S. Manuel Esteban Páez-Lujan Obispo - Autor Permitido

Dr. Jesús María España Vergara - Secretario Comunes Depto. Senado de la República

VA-040720

1 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 156 de 1934, el Decreto Extraordinario 1222 de 1935, se adiciona la Ley (Decreto de Presupuesto) del Decreto 1471 de 1933, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
2 Por la cual se establece un régimen de estructura y función de las instituciones empresariales y se reestructuran las entidades territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo económico de las regiones y se dictan disposiciones para ampliar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
3 Artículo 794. Defensorías de Familia. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
4 Las Defensorías de Familia cuentan con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un subcomité de los comités emisor por cuenta de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.
5 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
6 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las funciones previstas en los números 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se emiten otras disposiciones.
7 Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan otras facultades extraordinarias al Presidente de la República.
8 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2019 SENADO

por el cual se garantizan los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 88
Ciudad.

Radicado: 2-2020-012383

Bogotá D.C., 4 de abril de 2020 13:29

Radicado entrada
No. Expediente 11137/2020/OFI

Asunto: Consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 169 de 2019 Senado "por el cual se garantizan los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1°, tiene por objeto: "reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores familiares de las personas que dependen de ellos por su situación física, mental, social, intelectual, sensorial o su vulnerabilidad asociada con la edad, para realizar las actividades esenciales de su vida diaria".

Al respecto, se procederá a efectuar un análisis sobre el impacto de la iniciativa legislativa i) en el Sistema General de Pensiones (en adelante SGP), ii) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS) y iii) en el Sistema de Información de Cuidador Familiar (SICF), en los siguientes términos:

1. Impacto del Proyecto de Ley para el SGP

El artículo 8° del Proyecto de Ley, señala:

Artículo 8°. Beneficio económico. En el evento en que el cuidador familiar no sea pensionado, no cotice al Sistema de Pensiones y no cuente con un ingreso mínimo de subsistencia, tendrá derecho a ser beneficiario del Fondo de Solidaridad Pensional en la subcuenta de subsistencia.

Parágrafo 1°. El beneficio económico será un monto igual o superior al valor de la línea de pobreza sin sobrepasar un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo informado anualmente por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Este beneficio se incrementará anualmente de acuerdo a la inflación causada reportada por el DANE.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ- VICEMINISTRO GENERAL.

AL PROYECTO DE LEY No. 167/2019 Senado.
TÍTULO DEL PROYECTO: "LEY PARA LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ FRENTE A LA MENDICIDAD, INDIGENCIA, TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZADO, INCLUIDA LA NIÑEZ INDIGENA"
NÚMERO DE FOLIOS: DOS (02) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO
DÍA: VIERNES DOCE (12) DE JUNIO DE 2020
HORA: 12:42 P.M.

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

El Secretario

ORIGINAL FIRMADO

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

Parágrafo 2°. El valor del monto económico que se brindará al cuidador familiar dependerá del estudio realizado por el SICF, el cual consistirá en determinar si la persona dependiente depende económicamente solo del cuidador familiar o cuenta con familiares hasta segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil.
 Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud y Protección junto con el SICF contarán con un periodo no mayor a seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para reglamentar y regular el beneficio económico.

Por su parte, el artículo 9° de la iniciativa legislativa, preceptúa:

Artículo 9°. Pensión especial. Modifíquese el inciso 2° del parágrafo 4° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: Extiéndase el beneficio consagrado a favor de las madres trabajadoras con hijos inválidos a los afiliados al Sistema General de Pensiones que cumplan el requisito de semanas cotizadas exigidas para la pensión de vejez sin importar la edad, y que acrediten su condición de cuidador familiar respecto de una misma persona y de manera continua durante los últimos 10 años.

En vista delo propuesto, resulta necesario hacer un análisis de constitucionalidad de esta propuesta y su impacto para el SGP, de la siguiente manera:

a. Análisis constitucional de la iniciativa legislativa

i. Frente al principio de igualdad por la creación de un régimen especial

El artículo 48 de la Constitución Política establece:

"ARTICULO 48. 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.
 (.....)

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." (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del Sistema expresamente establece que a partir de la vigencia del Acto Legislativo 001 de 2005, "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".

Al respecto vale la pena recordar que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos..."

Así las cosas, el régimen especial que se pretende crear con el proyecto normativo al extender el beneficio consagrado a favor de las madres trabajadoras con hijos inválidos a quienes acrediten ser cuidador familiar respecto de una misma persona y de manera continua durante los últimos 10 años que cumplan el requisito de semanas cotizadas exigidas para la pensión de vejez sin importar la edad, desconoce el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y desconoce que este grupo poblacional "de cuidadores familiares" no pertenece a un grupo vulnerable o sensible de un riesgo o probabilidad del individuo, de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas, produciendo desigualdades injustificadas entre la gente que sí tiene que continuar cotizando conforme a la normatividad legal.

ii. Frente al principio de igualdad ante las cargas públicas

Cuando se pretende beneficiar a un grupo de personas sin sustento constitucional alguno –discriminación positiva–, en detrimento de otro grupo de personas que no están obligadas a soportar la carga de financiar la pensión de este grupo de personas que se vería beneficiado de una forma arbitraria e injusta, la Corte ha desarrolla un principio a partir del derecho a la igualdad constitucional que es conocido como el reparto de las cargas públicas.

Al respecto la Corte⁵ ha dicho tajantemente al respecto que: "La jurisprudencia constitucional ha destacado que las relaciones de los individuos entre sí, y de estos con el Estado, implica la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios y oportunidades en distintos ámbitos. La Corte ha señalado que los órganos encargados de redistribuir estas cargas, beneficios y oportunidades, deben tomar en consideración las capacidades y necesidades de cada quien, las desigualdades imperantes en la realidad que pretenden regular, y los mandatos promocionales dispuestos por el constituyente en el artículo 13 superior, en armonía con los fines de la cláusula de Estado Social de Derecho."

Así las cosas, imponerle la carga de cotizar a los afiliados al SGP- no cuidadores familiares- para financiar unas pensiones que no se alcanzan a subvencionar con la falta del requisito de la edad, es una medida arbitraria y que no consulta, [además de la igualdad], principios, tales como la justicia y eficiencia.

iii. Frente a la sostenibilidad financiera del SGP

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, el cual se nutre de las cotizaciones que todo ciudadano está obligado a efectuar al Sistema en su totalidad.

⁵ Auto 110 de 2013.

"La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios."

De esta manera, se considera que el proyecto normativo es inconstitucional al buscar la inclusión de la actividad de quienes acrediten ser cuidador familiar, buscando crear un régimen especial por la actividad desarrollada, desconociendo el mandato del artículo 48 de la Carta Política sobre la vigencia de los regímenes especiales.

El proyecto normativo al proponer que se exceptúe a un grupo poblacional como lo son los cuidadores familiares respecto a la seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general establecido en la Ley 100 de 1993³ y Ley 797 de 2003³, pero dichas excepciones en la iniciativa legislativa no tienen protección constitucional en razón a que no existe una norma de rango constitucional que legitime su exclusión del sistema general, sino que por el contrario vulnera el texto contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005 es decir, al no adoptar medidas de protección superiores, vulnera los derechos a la igualdad material, la equidad y la justicia social de las demás personas afiliadas al SGP que no encontrándose en condiciones de vulnerabilidad al igual que los "cuidadores pensionales" si deben realizar las cotizaciones a las que se encuentran obligados.

Frente a la situación o estado de vulnerabilidad, la Corte Constitucional en numerosas oportunidades ha mencionado lo siguiente⁴:

"Esta circunstancia, para algunos autores, tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar. Bajo esta línea argumental, se resalta que el estado de vulnerabilidad va más allá de la situación de debilidad manifiesta y se centra en las causas externas que le impiden a un individuo desarrollar con libertad y autonomía su proyecto de vida. La vulnerabilidad es entendida como "...un proceso multidimensional que conlleva en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de

³ Gaceta del Congreso No. 386 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004. Cámara. "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

⁴ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

⁶ Sentencia T – 244 de 2012.

Además, es preciso indicar que el Proyecto de Ley número 169 de 2019 Senado, no cumple con lo establecido por la Ley 819 de 2003, que, en virtud de su naturaleza orgánica, goza de una jerárquica normativa que condiciona tanto las actuaciones administrativas como el ejercicio legislativo en la materia. Por esta razón, es necesario recordar el contenido del artículo 7°⁶, que señala:

"(...) 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".

De esta manera, como en el Proyecto de Ley en estudio no se está indicando cual es la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, se está incumpliendo lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

b. Impacto fiscal en el SGP

De acuerdo con la consulta al Cubo de registro de personas con discapacidad en SISPRO realizada el día 3 de octubre de 2019, se encontró que con corte de agosto de 2019 se registraron un total de 1.502.757 personas en condición de discapacidad, de los cuales se hizo una priorización de 160.581, equivalente al 10,69% de la población, que tiene alta probabilidad de tener un cuidador permanente debido a la naturaleza de las actividades diarias en las que presenta dificultad y que requeriría una focalización debido a que cuentan con ingreso cero.

Para determinar el costo esperado del beneficio económico que se pretende definir mediante el artículo 8° del Proyecto de Ley, de los 160.581 discapacitados se estima que cerca del 50%, es decir 79.480, de sus cuidadores son no cotizantes al Sistema de Pensiones y no cuentan con ingreso mínimo de subsistencia. El cálculo se resume de la siguiente manera:

Tabla No. 1 – Pago subsidio artículo 8° del PL

PAGO MES PERSONA	COSTO 79.480 PERSONAS	
	PRIMER AÑO	VPN
POBREZA EXTREMA	\$ 117.500	\$ 112.613.760.000
POBREZA	\$ 257.400	\$ 246.485.240.000
		\$ 1.562.328.230.400

Fuente: MHP

Por el beneficio mensual de \$257.400 (línea de pobreza) el costo del primer año es de casi \$247.000 millones y el valor presente actuarial sería cerca de \$3,4 billones (Aprox. 0,3% PIB).

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Para valorar el costo esperado de la pensión especial que se pretende definir mediante el artículo 9° del Proyecto de Ley, de los **160.851 discapacitados se estima que cerca del 25%, es decir 39,740, son pensionados** y por tanto sus cuidadores podrían recibir el beneficio de sobrevivencia. El cálculo se resume en el siguiente cuadro:

Tabla No. 2 – Costos artículo 9° del PL

PAGO MES PERSONA	COSTO 39,740 PERSONAS	
	PRIMER AÑO	VPN a Reserva
PENSIÓN ESPECIAL	\$ 1.490.609	\$ 1.114.554.584,473

Fuente: MHCP

Si bien para el primer año el costo es marginal, tendríamos que el valor presente actuarial por incremento de la reserva pensional sería cerca de **\$1,1 billón** (Aprox. 0,1% PIB).

2. Impacto del Proyecto de Ley para el SGSSS

a. Frente a los derechos en salud del cuidador familiar

El artículo 7° de la iniciativa legislativa, establece:

Artículo 7°. Derechos en salud del cuidador familiar. El cuidador familiar que por sus propios ingresos no tenga acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, tendrá prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud. En el caso de que la persona dependiente pertenezca al sistema contributivo en salud como cotizante y así tenga inscritos beneficiarios mayores de edad, como cónyuge, compañero permanente, padres o hijos estudiantes, podrá inscribir como beneficiario a su cuidador familiar quedando este, exento del pago de UPC.

De esta manera, la exoneración en el pago de la Unidad de Pago por Capitalización (en adelante) UPC para efectos de la inscripción del cuidador familiar diferente al cónyuge, compañero permanente, padres e hijos estudiantes que se prevé en la parte final del referido artículo, tiene como efecto la supresión de una fuente de financiación del SGSSS, como lo es el pago de la UPC adicional, que se encuentra desarrollada a través de disposiciones expedidas por el Gobierno nacional con fundamento en la actual composición del grupo familiar establecida en la ley, y que permite la afiliación de personas que no sean beneficiarias del **afiliado cotizante**.

En efecto, cualquier modificación al plan de beneficios en salud, así como ampliar el horizonte potencial de beneficiarios de cada cotizante implicaría reajustar el valor de la UPC que se reconoce a cada EPS por cada afiliado, ante lo cual, es importante recordar que los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN) al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) son estimados de manera global, incluyendo los correspondientes para la gestión administrativa de los actores del Sistema, de forma que una modificación como la propuesta se traduciría en mayores recursos que deberían ser compensados a los prestadores de salud, que a su vez, son cerrados financieramente con

apropiaciones del PGN, y que actualmente no se encuentran contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud.

Debe recordarse que la sostenibilidad, principio establecido en el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, dispone que las prestaciones reconocidas por el SGSSS se financian con los recursos establecidos por la ley para tal fin, y la circunstancia de su modificación, eliminando la posibilidad del ingreso de fuentes de financiación del Sistema (UPC Adicional) por la ampliación del grupo familiar, implica una auténtica exoneración tributaria.

Al respecto vale recordar lo dispuesto en Sentencia C-155 de 2004, en donde la Corte Constitucional reitera el carácter de contribución parafiscal de los recursos que ingresan al SGSSS:

"Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones."

Visto lo anterior, una reforma legal que tenga como efecto restringir el ingreso de recursos que financian el régimen contributivo en materia de salud, requiere de conformidad con lo establecido por el artículo 154 constitucional de la iniciativa del Gobierno Nacional o su aval, que no se advierte dentro del presente trámite.

b. Frente a la ampliación del Plan Obligatorio de Salud (POS)

De otro lado, la disposición para la ampliación de las coberturas del Plan de Beneficios que se dispone de forma indeterminada en el artículo 11° para: *"insumos y elementos de carácter clínico, psicosocial, familiar, atención primaria en salud, entre otras"* resulta contraria a la Ley Estatutaria de Salud en cuanto desconoce tanto la competencia asignada al Ministerio de Salud y Protección Social para dicha labor como el carácter técnico que se determinó para el desarrollo de dicha competencia.

En efecto, en el marco de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Estatutaria de Salud – Ley 1751 de 2015⁷, la ampliación de beneficios obedecerá a un **mecanismo técnico-científico** de carácter público, colectivo, participativo y transparente definido por la ley, y a la fecha aún no se ha expedido dicha legislación, por lo que no se considera conveniente, ni viable jurídicamente, que por la vía legislativa se establezca de manera directa las inclusiones que habrán de realizarse en el Plan de Beneficios en Salud.

i. Impacto fiscal para el SGSSS

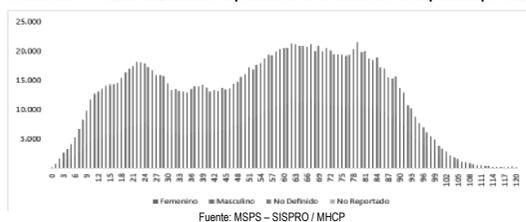
⁷ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con la consulta al cubo de registro de personas con discapacidad de SISPRO realizada el día 3 de octubre de 2019, se encontró que, con corte de agosto de 2019, **se registraron un total de 1.502.757 personas en condición de discapacidad, de los cuales se hizo una priorización de 160.581, equivalente al 10,69% de la población**, que tiene alta probabilidad de tener un cuidador permanente debido a la naturaleza de las actividades diarias en las que presenta dificultad y que, en principio, requeriría una focalización debido a que cuentan con ingreso cero, siguiendo los planteamientos de la iniciativa legislativa.

En cuanto a los datos utilizados para hacer la priorización es conveniente señalar que existe incertidumbre debido a que no hay un identificador que permita hacer cruces al máximo nivel de desagregación y tampoco existe un indicador de severidad de la discapacidad, lo que dificulta hacer cálculos prospectivos sobre el costo de esta iniciativa. Así, los cálculos deben considerarse como preliminares.

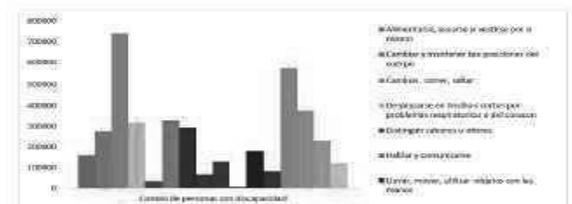
Adicionalmente, el cubo de registro de personas con discapacidad de SISPRO no cuenta con información sobre los cuidadores de las personas en situación de discapacidad, lo que no permite generar validaciones frente a la población estimada con base en las actividades diarias en las que tiene dificultad la población en situación de discapacidad. Al respecto, se considera que, aunque la cifra de 160.851 potenciales beneficiarios resulta conservadora, permite evaluar el costo fiscal de la iniciativa.

Gráfica No. 1 – Caracterización de la población en situación de discapacidad por edad



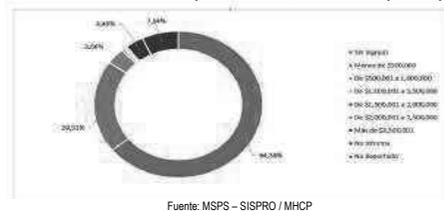
En la Gráfica 1 se puede apreciar la distribución de la población por edad y género; la distribución no es estadísticamente normal pues cuenta con dos picos alrededor de los 21 años y de los 63 años.

Gráfica No. 2 – Caracterización de la población por tipo de discapacidad



Por su parte, la Gráfica 2 muestra el conteo de la población en situación de discapacidad por tipo de actividad en la que presenta dificultad. En términos de frecuencia, las actividades más comunes son caminar, correr y saltar junto con alimentarse, asearse y vestirse por sí mismo. Para efectos de la estimación del costo fiscal de la iniciativa, se construyó un indicador que incluye todas las discapacidades y arrojó como resultado el número de 160.851 posibles beneficiarios.

Gráfica No. 3 – Caracterización de la población en situación de discapacidad por ingreso



Por último, la Gráfica 3 corresponde a la distribución por ingreso de la población discapacitada. Se hace notar que el 64,36%, equivalente a algo más de 900 mil personas, no cuenta con un ingreso propio.

c. Frente a los demás artículos del Proyecto de Ley que impactan el SGSSS

Actualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante MSPS) se encuentra trabajando en un proyecto de certificado de discapacidad, el cual incluirá las disposiciones de los artículos 3° y 4° del Proyecto

de Ley, mejorando la información disponible tanto de las personas en situación de discapacidad como de los cuidadores. Al respecto, se estima que a partir del primero de febrero de 2020 comience a regir la reglamentación respectiva. Se espera que el financiamiento del proyecto esté a cargo del MSPS.

Por su parte, el artículo 6° de la iniciativa legislativa, propone una intervención en tres ejes: i) capacitación, ii) apoyo instrumental y, iii) apoyo psicosocial. Cada una de las mismas requiere un costeo diferenciado:

i) Capacitación:

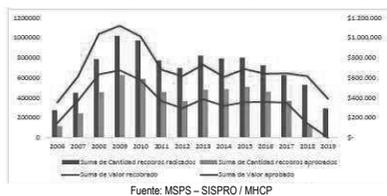
Debido a la gran diversidad de posibles dificultades que tienen las personas con discapacidad, y la forma en que dichas dificultades interactúan con las condiciones sociales y de salud, el costeo de una capacitación que fortalezca la competencia del cuidado se dificulta. Esta capacitación podría basarse en las categorías de dificultades que ha definido el MSPS, a saber:

- Alimentarse, asearse y vestirse por sí mismo.
- Cambiar y mantener las posiciones del cuerpo.
- Caminar, correr, saltar.
- Desplazarse en trechos cortos por problemas respiratorios o del corazón.
- Distinguir sabores u olores.
- Hablar y comunicarse.
- Llevar, mover, utilizar objetos con las manos.
- Mantener piel, uñas y cabellos sanos.
- Masticar, tragar, asimilar y transformar los alimentos.
- Oír, aun con aparatos especiales.
- Otra.
- Pensar, memorizar.
- Percibir la luz, distinguir objetos o personas a pesar de usar lentes o gafas.
- Relacionarse con las demás personas y el entorno.
- Retener o expulsar la orina, tener relaciones sexuales, tener hijos.

El costo de las capacitaciones dependerá de la dispersión geográfica de la población a capacitar, de las economías de escala y de la calidad de los cursos, la capacidad de ofrecerlos vía internet, entre otros factores. En el mercado internacional, cursos presenciales de este tipo tienen un **costo unitario cercano a los \$800.000**. Si las **160.581 personas en situación de discapacidad** tuviesen cuidadores únicos, y estos acceden a una capacitación de este tipo, la medida tendría un costo aproximado de **\$128.464 millones**.

ii) Apoyo instrumental:

Gráfica No. 5 – Histórico del gasto en elementos y servicios de apoyo por tutelas



iii) Apoyo psicosocial y espiritual:

De acuerdo con los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (en adelante RIPS), en el 2018 el **precio promedio por persona atendida con problemas de salud mental fue de \$123.191** mientras que los relacionados con **estrés** tuvieron un **valor de \$ 85.038 por atención**. Debido a que no se cuenta con información sobre la incidencia de estas afecciones en los Cuidadores, se asumirá que todos los priorizados recurren al menos una vez a estos servicios. Así, el **costo por ayuda psicosocial al año estaría en un rango entre los \$13 mil millones y los \$19 mil millones**.

En lo relacionado con el artículo 11, el MSPS tiene un sistema de priorización de tecnologías en salud a ser financiadas con cargo a la UPC en el que participa la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones del Aseguramiento en Salud. Dicha priorización es resultado de estudios técnicos y económicos a través de los que se ha establecido cuáles son las afecciones de mayor incidencia en la población colombiana y cuáles son las tecnologías con mejor costo efectividad, la combinación de ambos factores resulta en las tecnologías propuestas a incluir en las actualizaciones bianuales del Plan de Beneficios en Salud a ser financiado con cargo a la UPC. Incidir de manera externa en esa decisión puede resultar en costos de oportunidad para la población objetivo del SGSSS, es decir cerca de 49 millones de personas.

Tabla No. 3 – Resumen de costos asociados

Categoría	Valor en millones
Capacitación	\$ 130.464
Apoyo instrumental	\$ 137.680
Apoyo psicosocial y espiritual	\$ 13.620
Total	\$ 281.764

Fuente: MHCP

A través de la plataforma MIPRES⁸ los profesionales de la salud pueden prescribir servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC. Fortalecer los servicios sociales y la entrega de sucedáneos va en contra de las medidas de racionalización del gasto que se han preparado, y aplicado para resolver este problema. La ley estatutaria en salud, Ley 1751 de 2015, estableció las características que deben cumplir los servicios y tecnologías susceptibles a ser financiados con recursos públicos⁹.



Dentro de las tecnologías referenciadas como elementos de apoyo a personas en situación de discapacidad más comunes de encuentran: pañales y servicios sociales complementarios. La Gráfica 5 muestra las sumas totales de los valores recobrados por servicios sociales y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC entre 2006 y 2018. Esta gráfica es un indicativo de la forma en la que se podrían comportar el gasto específico en elementos de apoyo para personas en situación de discapacidad. Debido a que no se cuenta con datos desagregados al nivel de individuo, se puede proyectar el valor por recobro y asumir que cada uno de los posibles beneficiarios hará un mínimo de un recobro al año. En los últimos 5 años, el **valor promedio del recobro es de \$856.002**, lo que implicaría un valor proyectado del orden de **\$137 mil millones anuales**. Si bien es posible que esta cifra sobreestime el valor individual del recobro, solo se estima un recobro al año, si se tratase de servicios y elementos de apoyo que se requieren de manera frecuente el valor del **recobro mensual sería cercano a los \$71.000**.

⁸ Mi prescripción (alimento o medicamentos). Es una aplicación.
⁹ En particular, el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 establece que los recursos públicos no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en salud en los que se adviertan una serie de criterios, a saber: que tengan como finalidad un propósito cosmético o estético no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas, que no exista evidencia sobre su seguridad, eficacia clínica, o efectividad clínica, que se encuentren en fase de experimentación, entre otros.

Finalmente, **se estima un impacto fiscal total para el primer año de \$538.762 millones**, el cual podría ser recurrente si las medidas contenidas se realizan todos los años; como se mencionó previamente, **el valor actuarial por cuenta del incremento de la reserva pensional sería de alrededor de \$1,1 billones**.

3. Impacto del Sistema de Información de Cuidador Familiar (SICF)

En tal sentido, la iniciativa en su artículo 5° crea un nuevo Sistema de Información de Cuidador Familiar (SICF) a cargo del MSPS. Al respecto, tomando como referencia los gastos que demandó el "Observatorio Laboral para la Educación"¹⁰ a cargo del Ministerio de Educación Nacional, **la creación del Sistema implicaría alrededor de \$3.268 millones** solo para la puesta en marcha, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, **para la vigencia 2020 se han destinado alrededor de \$2.500 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe** en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y se solicita estudiar la posibilidad de su archivo, considerado que los servicios de apoyo social que se pretende incluir podrían repercutir en una mayor demanda de recursos del SGSSS que no se encuentran contemplados, y adicionalmente, se impactaría negativamente el Fondo de Solidaridad Pensional, y el SGP en el corto, mediano y largo plazo, sin que se evidencie en el articulado del proyecto, o en su correspondiente exposición de motivos, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, donde se debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta 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

SGR5550000041/10-06-1920
 Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto
 Con copia a:
 H.S. Edgar Enrique Pabón Mizrahi – Autor
 H.S. Sara Milán Rodríguez González – Autor
 H.S. Eduardo Emilio Pacheco Cuervo – Autor
 H.S. Carlos Eduardo Anselmo Lozano – Autor
 H.S. Gabriel Jaime Velasco Ocampo – Ponente
 H.S. Laura Ester Forché Sánchez – Ponente
 H.S. Carlos Fernando Motta Solarte – Ponente
 90: Jesús María Esparta – Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

¹⁰ Actualizado por IPC a precios de 2020.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza a la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO- VICEMINISTRO TÉCNICO.
AL PROYECTO DE LEY No. 169/2019 Senado.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR EL CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES FAMILIARES DE PERSONAS DEPENDIENTES, SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 100 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
NÚMERO DE FOLIOS: TRECE (13) FOLIOS
RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO
DÍA: VIERNES DOCE (12) DE JUNIO DE 2020
HORA: 12:42 P.M.

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

El Secretario

ORIGINAL FIRMADO

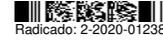
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2019 SENADO - 42 DE 2018 CÁMARA
por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
 Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No 8-66- Edificio Nuevo del Congreso
 Ciudad.



Radicado: 2-2020-012380

Bogotá D.C., 4 de abril de 2020 13:21

Radicado entrada
 No. Expediente 11134/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 239 de 2019 Senado – 42 de 2018 Cámara "por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 1°, tiene por objeto, implementar "mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad".

Para cumplir con el objeto propuesto, la iniciativa legislativa propone la modificación de las Leyes 1780 de 2016¹ y la 1429 de 2010².

Particularmente, el artículo 2° del Proyecto de Ley, establece:

"Artículo 2 Modificación de las plantas de personal. Modifíquese el Artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedara al siguiente tenor

"Artículo 14. Modificación de las plantas de personal. Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

¹ Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"

² Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normalidad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo. Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.

Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública."

Al respecto, es necesario señalar que la Ley 1955 de 2019³ por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", ya establece algunas disposiciones dirigidas a generar empleo para la población joven del país y desarrollar, fortalecer y potenciar los talentos, capacidades y habilidades de los jóvenes para facilitar la inserción en el mercado productivo y la consolidación de proyectos de vida legales y sostenibles, tal y como se puede evidenciar en los siguientes artículos de la ley citada:

ARTÍCULO 196. GENERACIÓN DE EMPLEO PARA LA POBLACIÓN JOVEN DEL PAÍS. Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que correspondan, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.

PARÁGRAFO 3o. Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.

PARÁGRAFO 4o. Para el cumplimiento en lo consagrado en el presente artículo, tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

ARTÍCULO 209. ESTRATEGIA SACÚDETE. El Gobierno nacional, bajo la coordinación técnica de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven", reglamentará e implementará la Estrategia Sacúdete, cuyo objeto es desarrollar, fortalecer y potenciar los talentos, capacidades y habilidades de los jóvenes, a través de la transferencia de conocimientos y herramientas metodológicas, que faciliten la inserción en el mercado productivo y la consolidación de proyectos de vida legales y sostenibles.

Las entidades vinculadas a la implementación de la Estrategia Sacúdete son: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, SENIA, ICBF y Coldeportes.

Para el diseño e implementación de esta estrategia, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial, de organismos internacionales de desarrollo, de convenios de cooperación internacional y de convenios con organizaciones privadas.

Considerando que las normas previamente transcritas están orientadas a cumplir con el objetivo que persigue la iniciativa propuesta, se hace innecesaria su inclusión, esto con el fin de evitar la duplicidad normativa.

Por otra parte, el Artículo 6° de la respectiva propuesta legislativa, establece:

³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 así:

Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:
El empleador responsable del impuesto (sic) incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.
Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para mujeres y en ningún caso podrá exceder de cinco (5) años por empleada.

Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

De esta manera, el propósito de esta disposición es incentivar a los empleadores a contratar a mujeres, sin importar su edad, mediante beneficios tributarios a través de los aportes parafiscales, cabe señalar que el artículo 9° de la Ley 1429 de 2010, tal y como está, ya prevé la posibilidad de tomar los aportes del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA (hoy ADRES) y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, a los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados (sin distinguir género) que al momento del inicio del contrato de trabajo sean menores de 28 años.

Sin perjuicio de lo anterior, debe resaltarse que el artículo 96 de la Ley 2010 de 2019⁴, modificó el artículo 259-2 del Estatuto Tributario, eliminado a partir del año gravable 2020 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 115, 254, 255, 256, 257, 257-1, 258-1 del Estatuto Tributario, el artículo 104 de la Ley 788 de 2002⁵ y los previstos para las Zomac, por lo que los descuentos consagrados en la norma que se está analizando solo tuvieron vigencia hasta el año 2019.

Finalmente, el artículo 8° del Proyecto de Ley, consagra lo siguiente:

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.

Sobre esto, es vertiente reiterar que el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁶, dispone:

"Artículo 30: Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a

⁴ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Decreto 111 de 1996.

<p><i>funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.</i> (Resaltado fuera de texto)</p> <p>En este sentido la corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1988, precisó:</p> <p><i>La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente que gastos ordenados por las leyes se incluyan en el respectivo proyecto de presupuesto (art 346 CP).</i> (Resaltado fuera de texto)</p> <p>De la misma manera, el citado Estatuto Orgánico, establece:</p> <p><i>ARTICULO 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretenden incluir en el proyecto de presupuesto (Ley 39/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).</i> (Resaltado fuera de texto)</p> <p>Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cada sección presupuestal (Ministerios o departamentos administrativos), deben incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>De conformidad con lo anteriormente expresado, es claro que las normas del Proyecto de Ley en estudio, ya se encuentran estipuladas en el derecho positivo vigente. Por lo tanto, este Ministerio solicita el archivo del mismo porque se debe evitar la duplicidad de funciones como lo ordena el artículo 54 de la Ley 489 de 1996⁷ y el artículo 1º de la Ley 790 de 2002⁸; además, no indica la fuente de financiación de la iniciativa, no realiza el análisis del impacto fiscal y no señala la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo sobre las finanzas nacionales y territoriales, conforme lo ordena el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁹. En todo caso, se manifiesta la disposición de este Ministerio de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO Viceministro Técnico DGPPNDIANDGPMIDGRESSIOAJ UJ- 046020 Elaboró: Jean Marco Feria Perazo Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto</p> <p>Con copia: H.R. Julio Cesar Triana Quintero- Autor Dr. Jesús María España, secretario de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República.</p> <p><small>⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ⁸ Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. ⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.</p> <p>CONCEPTO: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO REFRENDADO POR: DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO- VICEMINISTRO TÉCNICO. AL PROYECTO DE LEY No. 239/2019 Senado y 042/2018 TÍTULO DEL PROYECTO:“POR MEDIO DE LA CUAL SE FACILITA EL ACCESO AL MERCADO LABORAL A LOS JÓVENES ENTRE 18 Y 28 AÑOS DE EDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” NÚMERO DE FOLIOS: TRES (03) FOLIOS RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DÍA: VIERNES DOCE (12) DE JUNIO DE 2020 HORA: 12:42 P.M. Cordialmente,</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario</p> <p style="text-align: center;">ORIGINAL FIRMADO JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA SECRETARIO Comisión Séptima del H. Senado de la República</p>
---	--

CONTENIDO

Gaceta número 342 - viernes, 12 de junio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURÍDICOS

	Págs.
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Proyecto de ley número 41 de 2019 Senado, por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo.....	1
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 167 de 2019 Senado, “Ley para la prevención y protección de la niñez, incluyendo la niñez indígena, frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado	2
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 169 de 2019 Senado, por el cual se garantizan los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes, se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	2
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 239 de 2019 Senado - 42 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.....	6