



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 312

Bogotá, D. C., jueves, 22 de abril de 2021

EDICIÓN DE 9 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2021 SENADO, 135 DE 2019 CÁMARA.

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley 135 de 2019 tiene por objeto establecer una destinación más equitativa en los recursos provenientes del Fondo de Subsidio de Sobretasa a la Gasolina creado por el artículo 130 de la ley 488 de 1998 con el fin de beneficiar a los departamentos de Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, San Andrés y Providencia y Santa Catalina. Destinando los mismos a la atención de la red vial departamental incluyendo los caminos ancestrales que unen a las comunidades o caseríos entre sí, ayudando a movilizar el desarrollo rural integral de la región.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Radicados y publicación del proyecto de ley

El proyecto de ley es de iniciativa de la Honorable Representante MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA el cual fue radicado el día 8 de agosto de 2019 ante la secretaria general de la Honorable Cámara de Representantes y publicado el día 9 de agosto de 2019 en la gaceta 713 de la misma anualidad.

Gaceta 713 de 2019

Luego de su publicación el proyecto de ley fue remitido a la comisión tercera de la cámara, por lo que la mesa directiva procedió a designar el 3 de septiembre de 2019 como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes Bayardo Gilberto Belancourt Pérez y Salim Villamil Quessep, y en la misma fecha se nombró como ponentes coordinadores a los Honorables Representantes Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Oscar Darío Pérez Pineda. A su vez se solicitó prorroga sobre el termino iniciar otorgado para presentar ponencia de primer debate, la cual fue concedida.

El día 6 de mayo de 2020 se llevó a cabo la discusión y aprobación del proyecto sin surtir modificación alguna en su articulado por unanimidad por parte de los integrantes de la comisión tercera de la cámara de representantes.

Gaceta 222 de 2020

El 22 de mayo de 2020 se procede a publicar el texto aprobado en primer debate para el proyecto de ley 135 de 2019C. Asignándose a su vez como ponentes segundo debate a los Honorables Representantes Bayardo Gilberto Belancourt Pérez y Salim Villamil Quessep, y en la misma fecha se nombró ponentes coordinadores a los Honorables Representantes Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Oscar Darío Pérez Pineda.

Gaceta 302 de 2020

El 8 de junio de 2020 se publica el informe de ponencia del proyecto de ley 135 de 2019C para segundo debate en plenaria de Cámara de Representantes. Los ponentes asignados presentan en su texto modificaciones al articulado que será expuesto en líneas posteriores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El fondo de subsidio de sobretasa a la gasolina es financiado según el artículo 130 de la ley 488 de 1998 con el 5% de los recursos que se recaudan a los departamentos por concepto de sobretasa a la gasolina y el cual es administrado por el Ministerio de Transporte.

Esta sobretasa proviene del consumo de gasolina extra, corriente nacional o importada y del ACPM, también de la enajenación de la misma por parte del distribuidor minorista, productor o importador. Por lo que estos recursos llegan al FSSG y son distribuidos a los departamentos de Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, San Andrés y Providencia y Santa Catalina con el fin de atender a los proyectos que buscan mitigar los problemas de transporte e infraestructura en general, conllevando a una dinamización de la movilidad de productos agrícolas y artesanales; estimulando el empleo y ayudando a la economía de dichos departamentos que por sus condiciones geográficas dificultándoseles la movilización de sus productos al interior del país y por lo tanto limitando sus posibilidades de desarrollo.

Por lo anterior, y con el fin de dar equidad a los procesos económicos y de inversión del país, es que el proyecto busca adicionar un párrafo al artículo 130 de la ley 488 de 1998 impulsando el desarrollo vial rural con una adecuada distribución de los recursos aportados por el FSSG.

Cabe aclarar que este proyecto de ley se basa en las estadísticas dadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la información dada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) del año 2017 en el cual se evidencia que tres de los departamentos que son beneficiarios del FSSG

(Amazonas, Guainía y Vaupés) más del 80% de su ocupación de área está conformado por resguardos indígenas como se evidencia en la siguiente tabla:

Departamento Beneficiario 5% sobretasa a la Gasolina	Área departamental (Km2)	Áreas (Ha) de: Resguardo Indígena, Consejo Comunitario	% Uso del suelo
Amazonas	109,665	8.818.163 R indígena	80,41% ¹
Chocó	46,530	1.290.024 R indígena 3.052.985 C comunitario	27,72% ² 65,61%
Guainía	72,238	6.517.585 R indígena	90,22% ³
Guaviare	53,460	2.036.639 R indígena	38,10% ⁴
Norte de Santander	21,648	164.270 R indígena	7,58% ⁵
Vaupés	54,135	4.734.892 R indígena	87,46% ⁶
Vichada	105,947	3.575.803 R indígena	35,57% ⁷
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	52,5	0 -	0% ⁸

Tabla 1. Uso del suelo. Fuente: DNP a partir de información del IGAC – 2017.

¹ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/91000>

² <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/27000>

³ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/94000>

⁴ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/95000>

⁵ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/54000>

⁶ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/97000>

⁷ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/99000>

⁸ <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/88000>

Si la suma resultante de las áreas rurales de resguardo indígena y consejos comunitarios de comunidades negras adscritas a la entidad territorial beneficiaria del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina es un valor superior o igual al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo en estas zonas colectivas. Si la suma resultante en mención es un valor inferior al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá por lo menos el 10% de los recursos del Fondo en las zonas colectivas.

La entidad territorial departamental que no esté constituida por alguna zona colectiva de minorías étnicas, destinará el 100% de los recursos del Fondo conforme indica la ley.

Para el efecto del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se beneficiarán del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, las zonas donde residan más del 40% de la población raizal. El ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUSTIFICACIÓN

La sobretasa es un impuesto que se paga por el consumo de gasolina extra, corriente nacional o internacional y ACPM, también por la enajenación del distribuidor mayorista, productor o importador al distribuidor minorista o al consumidor final. El decreto 1421 de 1993 en su artículo 156 menciona que la sobretasa será destinada para la financiación de estudios, diseños y obras de infraestructura y red vial, así como para el transporte de pasajeros que se preste por cualquier medio o sistema. Es por ello que aquellos departamentos que se encuentran en desventaja económica frente al resto de departamentos del país para la realización de proyectos de infraestructura vial por el bajo consumo de combustible cuentan con la ayuda del FSSG el cual se financia con el 5% de los recursos que recaudan los departamentos por cuestión de la sobretasa a la gasolina.

En la siguiente tabla se puede apreciar que departamentos como Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Valle y Santander están por encima de los departamentos beneficiados por el FSSG en cuanto al recaudo de sobretasa de gasolina para el 2015⁹.

Departamento	Recaudo Sobretasa
Antioquia	\$76.752.367.617,00
Atlántico	\$20.835.851.000,00
Cundinamarca	\$34.960.489.000,00
Valle	\$20.835.851.000,00
Santander	\$26.935.390.000,00

⁹ Díaz, J (2016). *Fondo de subsidio de sobretasa a la gasolina - un recaudo deficiente*. Universidad Militar Nueva Granada.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN VIRTUAL FORMAL DEL DÍA MIÉRCOLES SEIS (6) DE MAYO DE DOS MIL VEINTE (2020) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Inclúyase un parágrafo nuevo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Parágrafo. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se destinarán para financiar proyectos de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red vial y caminera.

Si la suma resultante de las áreas rurales de resguardo indígena y consejos comunitarios de comunidades negras adscritas a la entidad territorial beneficiaria del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina es un valor superior o igual al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo en estas zonas colectivas. Si la suma resultante en mención es un valor inferior al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá por lo menos el 10% de los recursos del Fondo en las zonas colectivas.

La entidad territorial departamental que no esté constituida por alguna zona colectiva de minorías étnicas, destinará el 100% de los recursos del Fondo conforme indica la ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL DEL DÍA VIERNES ONCE (11) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2019 CÁMARA

Artículo 1°. Inclúyase un parágrafo nuevo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Parágrafo 1. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se destinarán para financiar proyectos infraestructura multimodal de transporte como construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red vial, caminera y fluvial. Así mismo, se podrán destinar para financiar proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

Departamentos beneficiados por el FSSG

Departamento	Sobretasa
Guainía	\$84.290.000,00
Norte de Santander	\$3.383.926.000,00
San Andrés	\$1.300.493.000,00
Vaupés	\$103.688.000,00
Vichada	\$81.614.000,00
Chocó	\$4.047.062.000,00
Amazonas	\$791.760.000,00
Guaviare	\$1.066.935.000,00



En cumplimiento de la ley 488 de 1998 y el recaudo del FSSG se hace de gran importancia para permitir que estos departamentos mejoren su desarrollo en la infraestructura vial y permitir así un incremento económico y social, brindando las garantías propias de sus habitantes con respecto a la movilidad para tener acceso a sistemas de salud, educación, tecnología y saneamiento básico. Por ello el proyecto de ley busca que aquellos departamentos de los 8 beneficiados cuyo territorio este conformado por más del 70% de población indígena o consejo comunitario invierta por lo menos el 30% de los recursos que del FSSG se destinan para el financiamiento de proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

Departamento Beneficiario 5% sobretasa a la Gasolina	Área departamento (Km2)	Áreas (Ha) de: Resguardo Indígena, Consejo Comunitario	Total resguardos indígenas	% Uso del suelo
Amazonas	109,665	8.818.163 R indígena	23	80,41%
Chocó	46,530	1.290.024 R indígena 3.052.985 C comunitario	126	27,72% 65,61%
Guainía	72,238	6.517.585 R indígena	28	90,22%
Guaviare	53,460	2.036.639 R indígena	27	38,10%
Norte de Santander	21,648	164.270 R indígena	3	7,58%
Vaupés	54,135	4.734.892 R indígena	0	87,46%
Vichada	105,947	3.575.803 R indígena	3	35,57%
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	52,5	0 -	39	0%

Es por ello que el proyecto de ley tiene como objetivo agregar un párrafo al reglamento actual sobre el Fondo de Subsidio para Sobretasa de la Gasolina (FSSG), que especifique los recursos que recibirá cada beneficiario territorial como valor de adjudicación por proyectos de infraestructura vial. Esto se debe a que la población a la que se pretende ayudar tiene una situación de vulnerabilidad por su derecho primario a la calidad de vida. Dado lo anterior, se puede afirmar que para tener acceso a servicios de calidad de vida o servicios que satisfagan sus necesidades básicas, las comunidades deben buscar la red vial ancestral que han construido para llegar a los lugares que les brindan los servicios; y en particular, estos caminos no son ajenos a la realidad y requieren un gran mantenimiento.

Para la constitución política del país, el gobierno debe invertir de manera justa en toda la población. Además, la Corte Constitucional reitera que los pueblos indígenas también son sujetos de derechos y merecen especial atención por parte de los gobiernos locales y nacionales. Con esto, el proyecto destaca el apoyo de aquellas áreas colectivas de los departamentos que tienen una expansión de uso de suelo de más del 70% en el área de la reserva indígena y el consejo comunitario, donde por ciertos motivos es justo prestar más atención a la infraestructura vial.

Ahora que están actuando como una entidad legal, no significa que sean ellos a quienes se les entregará el recurso. Por el contrario, el objetivo es que, a través de la posible reasignación de

recursos, se pueda controlar con mayor precisión el cobro de los departamentos por concepto de recargo para resolver un problema que todos estos departamentos tienen en común.

Si bien es cierto que estos proyectos de infraestructura dependen más del principio de autonomía que recae sobre cada departamento beneficiario, es importante tener en cuenta que los estudios sobre la posibilidad de poder utilizar la gran totalidad de los tramos que componen una vía son bastante óptimos y comprometedores para cada municipio. La propuesta de invertir en la limpieza y adecuación de las carreteras más transitadas por los pueblos indígenas es necesaria por la gran movilización que diariamente realizan las personas de la comunidad para acceder a los servicios básicos y que en cuanto a la distribución, el Ministerio de Transporte gradualmente destinara los recursos a través de una decisión sobre la transferencia o la situación de los recursos bajo las medidas acordadas por los representantes de los beneficiarios del citado fondo y en la reunión que se celebre en cada anualidad, y cuando al menos se acredite la existencia de los certificados presupuestales y el certificado de recaudo de ingresos y cartera del Ministerio de Transporte.

Los departamentos que según el párrafo que el proyecto de ley pretende agregar deberán invertir el 30% de los recursos provenientes del FSSG para la infraestructura vial de los caminos ancestrales ya sean terrestres o fluviales serán:

Departamento Beneficiario 5% sobretasa a la Gasolina	Área departamento (Km2)	Áreas (Ha) de: Resguardo Indígena, Consejo Comunitario	Total resguardos indígenas	% Uso del suelo
Amazonas	109,665	8.818.163 R indígena	23	80,41%
Chocó	46,530	1.290.024 R indígena 3.052.985 C comunitario	126	27,72% 65,61%
Guainía	72,238	6.517.585 R indígena	28	90,22%
Vaupés	54,135	4.734.892 R indígena	0	87,46%

Esta información deberá ser contrastada y analizada según el paso del tiempo con el fin de asegurar que si se estén destinando los recursos pertinentes para el fin buscado y que si se estén adelantando las obras correspondientes.

Así mismo, es necesario ir revisando junto con el IGAC la cantidad de resguardos indígenas que a la fecha se encuentran registrados y en solicitud a la consulta información oficial relacionada a la Entidades Territoriales por el GIT de Fronteras y Límites de Entidades Territoriales, y la información oficial de Resguardos Indígenas y Tierras de las Comunidades Negras (Consejos Comunitarios).

Sin embargo, la San Andrés, Providencia y Santa Catalina no cuentan con comunidades indígenas o consejos comunitarios por ende no se justifica que la ley exija que se destine el 30% a las zonas donde residen el 40% de la población raizal, pues estas estadísticas y fluctuaciones podrán variar debido a que no se cuenta con los estudios suficientes para determinar las zonas en donde se encuentra esta población, así mismo, al ser un departamento con una extensión de 44 Km2 la destinación de los recursos deberá efectuarse sobre el 100% de acuerdo a disposiciones de la misma ley.

Ahora, San Andrés, Providencia y Santa Catalina de acuerdo a la encuesta realizada por Hábitat y usos Socioeconómicos del DANE con corte a diciembre de 2019 estima que Providencia y Santa Catalina cuenta con el 92,1% de sus habitantes raizales y 48,3% en San Andrés.



PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE POR COMISIÓN TERCERA DE SENADO.

Texto aprobado en Plenaria de Cámara	Modificaciones sugeridas para Primer Debate Senado	Justificación
Artículo 1°. Incluirse un párrafo nuevo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así: <i>Parágrafo 1. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se destinarán para financiar proyectos infraestructura</i>	Artículo 1°. Incluirse un párrafo nuevo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así: <i>Parágrafo 1. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se destinarán para financiar proyectos infraestructura</i>	La Constitución Política de Colombia en su artículo 363 establece que la distribución de cargas y beneficios en materia fiscal y tributaria, limitando así el ejercicio del legislador. Por su parte la corte constitucional en sentencia C 521 de 2019 menciona que el principio de equidad va de la mano con el principio de igualdad en el sentido que consagra una exención en si se cumplen o no

multimodal de transporte como construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red vial, caminera y fluvial. Así mismo, se podrán destinar para financiar proyectos de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretera, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

Si la suma resultante de las áreas rurales de resguardo indígena y consejos comunitarios de comunidades negras adscritas a la entidad territorial beneficiaria del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina es un valor superior o igual al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo en estas zonas colectivas. Si la suma resultante en mención es un valor inferior al 70% del total de su territorio, el ente

multimodal de transporte como construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red vial, caminera y fluvial. Así mismo, se podrán destinar para financiar proyectos de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretera, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

Si la suma resultante de las áreas rurales de resguardo indígena y consejos comunitarios de comunidades negras adscritas a la entidad territorial beneficiaria del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina es un valor superior o igual al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo en estas zonas colectivas. Si la suma resultante en mención es un valor inferior al 70% del total de su territorio, el ente

las obligaciones de dar el mismo trato a supuestos de hechos equivalentes o destinatarios en condiciones idénticas o asimilables. De la misma manera, el principio de igualdad se enmarca en que las personas que comparten la misma condición deben ser tratadas de igual manera.

El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra: (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta. Sentencia C - 266 de 2019

Según la encuesta realizada por Hábitat y usos Socioeconómicos del DANE con corte a diciembre de 2019 Providencia y Santa Catalina cuentan con una población raizal de 92,1% del total de sus habitantes, mientras que San

<p><i>territorial invertirá por lo menos el 10% de los recursos del Fondo en las zonas colectivas.</i></p> <p><i>La entidad territorial departamental que no esté constituida por alguna zona colectiva de minorías étnicas, destinará el 100% de los recursos del Fondo conforme indica la ley.</i></p> <p><i>Para el efecto del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se beneficiarán del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, las zonas donde residen más del 40% de la población raizal. El ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo.</i></p> <p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><i>territorial invertirá por lo menos el 10% de los recursos del Fondo en las zonas colectivas.</i></p> <p><i>La entidad territorial departamental que no esté constituida por alguna zona colectiva de minorías étnicas, destinará el 100% de los recursos del Fondo conforme indica la ley.</i></p> <p><i>Para el efecto del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se beneficiarán del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, las zonas donde residen más del 40% de la población raizal. El ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo.</i></p> <p>Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Andrés cuenta con el 48,3%. Así mismo, el 0,7% y el 11% corresponden a población negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiano respectivamente.</p> <p>Ahora bien, el pasado 16 de noviembre de 2020 la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sufrió los estragos del huracán Eta que ascendió a categoría 5 provocando graves daños a la isla con más del 98% de afectación a su infraestructura dejando a su paso miles de damnificados, no obstante, el Gobierno Nacional implementó un plan de intervención a la isla con 118 acciones y obras por un valor de \$139 millones de pesos destinadas a recuperar la isla de los estragos que dejó el huracán a su paso.</p> <p>Por lo anterior, de acuerdo a la distribución de la población de Providencia, Santa Catalina y San Andrés y a la intervención estatal frente a los daños ocasionados por el fenómeno ambiental se hace necesario mantener el régimen que se sigue aplicando desde los comienzos del artículo 130 de la ley 488 de 1998, pues al dividir el departamento en población raizal superior al 40% de la isla, de los demás grupos étnicos, iría en contra</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 414 1040 966"></td> <td data-bbox="1040 414 1245 966"></td> <td data-bbox="1245 414 1442 966"> <p>de los principios de igualdad y equidad en política fiscal exigiéndose que el 30% de los recursos recibidos del fondo a la sobretasa a la gasolina para la población raizal que supere el 40% se destine para proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso, cuando la resolución 1496 de 2011 del ministerio de transporte en su artículo 4° exige que los recursos sean destinados para financiar proyectos de infraestructura de transporte, por lo que la implementación de esa imposición dejaría por fuera a aquellas zonas donde residen menos del 40% de la población raizal. Conllevando a la eliminación del inciso final del parágrafo 1 del que trata el presente proyecto de ley.</p> </td> </tr> </table>			<p>de los principios de igualdad y equidad en política fiscal exigiéndose que el 30% de los recursos recibidos del fondo a la sobretasa a la gasolina para la población raizal que supere el 40% se destine para proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso, cuando la resolución 1496 de 2011 del ministerio de transporte en su artículo 4° exige que los recursos sean destinados para financiar proyectos de infraestructura de transporte, por lo que la implementación de esa imposición dejaría por fuera a aquellas zonas donde residen menos del 40% de la población raizal. Conllevando a la eliminación del inciso final del parágrafo 1 del que trata el presente proyecto de ley.</p>
		<p>de los principios de igualdad y equidad en política fiscal exigiéndose que el 30% de los recursos recibidos del fondo a la sobretasa a la gasolina para la población raizal que supere el 40% se destine para proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso, cuando la resolución 1496 de 2011 del ministerio de transporte en su artículo 4° exige que los recursos sean destinados para financiar proyectos de infraestructura de transporte, por lo que la implementación de esa imposición dejaría por fuera a aquellas zonas donde residen menos del 40% de la población raizal. Conllevando a la eliminación del inciso final del parágrafo 1 del que trata el presente proyecto de ley.</p>				
<p style="text-align: center;">MARCO NORMATIVO</p> <p>La Constitución Política de Colombia, establece en su Artículo 363 que "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". Con lo anterior, lo que se busca con el planteamiento del proyecto frente a la inversión es brindar posibilidades de desarrollo en todos los campos para con la población, y por supuesto lograr la generación de los inventarios de departamentos y municipios.</p> <p>La Resolución 1311 de 2018 del Ministerio de Transporte "Por la cual se adecua la reglamentación de la administración del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina", refiere en su Artículo 7.- Incorporación de los recursos. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina deberán ser incorporados anualmente, en el presupuesto de los departamentos beneficiarios como INGRESOS CORRIENTES NO TRIBUTARIOS y con la contrapartida como GASTOS DE INVERSION, y se destinarán para financiar proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p>El Boletín No. 15, de noviembre de 2009, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, indica que "los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se incorporan dentro de los Ingresos del Presupuesto General de la Nación, como un Fondo Especial", razón por la cual, el Consejo de Estado, en sentencia de febrero 24 de 2003, al decidir respecto de la naturaleza y destinación de los recursos provenientes del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina considero:</p> <p><i>"Tratándose de los departamentos que se señalan en el artículo 130 de la precitada ley, como beneficiarios de los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, existen dos fuentes de ingreso provenientes de la sobretasa a la gasolina, así: la primera surge del establecimiento y recaudo del gravamen que se efectúa directamente por los departamentos, por decisión de las respectivas autoridades locales, donde los recursos obtenidos ingresan directamente al presupuesto de la respectiva entidad territorial como ingresos propios, cuya determinación o destinación no puede ser interferida por el legislador".</i></p> <p>Todo lo anterior les da el carácter de "rentas endógenas", pues se originan en la respectiva jurisdicción y no provienen de transferencias de recursos de la Nación.</p> <p>La segunda proviene del subsidio establecido por el legislador sobre los recursos que conforman el Fondo de Subsidio de la sobretasa a la gasolina, los cuales deben apropiarse en el Presupuesto General de la Nación, e ingresan al mismo a través del Fondo, y se transfieren a los departamentos que se señalan como beneficiarios de los mismos. Es decir que constituyen rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales, como fuente de financiación adicional, por lo que se consideran "rentas exógenas", cuya destinación específica puede ser definida por el legislador, siempre y cuando esta tenga como finalidad satisfacer necesidades básicas y prioritarias en la respectiva jurisdicción territorial.</p>			<p style="text-align: center;">IMPACTO FISCAL</p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de ley presentado No genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo por lo que No exige un gasto adicional para el Gobierno Nacional, No plantea cambios en la fijación de las rentas nacionales, No genera nuevos costos fiscales, No ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, Ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, no enmarca ninguna interferencia con la autonomía territorial de los departamentos beneficiarios. Por lo tanto, como se ha indicado con anterioridad, invertir en la red caminera ancestral ostenta carácter de interés general territorial al involucrar aspectos de política social, en la medida en que es un medio para facilitar la efectiva prestación de servicios esenciales como salud y educación a las comunidades indígenas y negras del sector rural que han sido desprotegidas por el Estado, entonces, esta inversión ayuda a satisfacer necesidades básicas y prioritarias para mejorar las condiciones sociales de dicha población, brindando verdaderas condiciones de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.</p> <p>A lo anterior se suma lo estipulado por el artículo 287 constitucional que estipula que dentro del principio de autonomía de los entes territoriales se encuentran elementos de carácter político, económico, democrático, administrativo, funcional y presupuestal, no obstante, los elementos presupuestales y económicos no son exclusivos de la autonomía ya que esta misma es un elemento propio del Estado. Con ello, la corte constitucional en sentencia c-837 de 2001 dejó claro que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio de unidad económica junto con el de la autonomía de los entes territoriales, pues el Estado es un solo sin separación tajante ni independencia a nivel nacional o territorial.</p> <p><i>"Precisamente es el principio de coordinación el que permite al legislador armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales. Además, no debe olvidarse que esta norma constitucional hace parte del Título XI de la Constitución Política, el cual justamente se refiere a la Organización Territorial".</i></p> <p>Por otra parte, el artículo 154 superior faculta al congreso de la república como una de las figuras de iniciativa legislativa a presentar proyectos de ley que permitan una armonía no solo en el equilibrio normativo del Estado, sino también está facultado en armonía con los principios de unidad económica y de coordinación a presentar proyectos de ley que permitan una correcta distribución de recursos provenientes de ingresos a los departamentos, pues al tenor de lo estipulado por la corte constitucional en sentencia c 031 de 2017 solo podrán ser "dictadas o reformadas las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)". Esta misma regla aparece consagrada en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, cuando al referir a las materias de iniciativa privativa del Gobierno Nacional se establece que: "Solo podrán ser dictadas o reformadas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...)".</p>			

PROPOSICIÓN

De acuerdo a las consideraciones expuestas en la presente ponencia y teniendo presente la exposición de motivos del proyecto de ley, la aprobación del texto definitivo en segundo debate de plenaria de la Cámara de Representantes, los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, doy ponencia positiva y solicito a los Honorables miembros de la Comisión Tercera del Senado APROBAR EN PRIMER DEBATE el Proyecto de Ley No. 384/21 Senado – 135/19 Cámara. **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 130 DE LA LEY 488 DE 1998"** con la eliminación del último párrafo aquí propuesto y debidamente sustentado, el cual quedará así:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN VIRTUAL FORMAL DEL DÍA () DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2019 CÁMARA Y 384 DE 2021 SENADO

Artículo 1°. Inclúyase un párrafo nuevo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Parágrafo 1. Los recursos del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina se destinarán para financiar proyectos de infraestructura multimodal de transporte como construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la red vial, caminera y fluvial. Así mismo, se podrán destinar para financiar proyectos de transporte público de personas y de carga mediante sistemas inteligentes de movilidad en los modos carretero, marítimo y fluvial y del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

Si la suma resultante de las áreas rurales de resguardo indígena y consejos comunitarios de comunidades negras adscritas a la entidad territorial beneficiaria del Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina es un valor superior o igual al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá al menos el 30% de los recursos de dicho Fondo en estas zonas colectivas. Si la suma resultante en mención es un valor inferior al 70% del total de su territorio, el ente territorial invertirá por lo menos el 10% de los recursos del Fondo en las zonas colectivas.

La entidad territorial departamental que no esté constituida por alguna zona colectiva de minorías étnicas, destinará el 100% de los recursos del Fondo conforme indica la ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,


EDGAR ENRIQUE PALACIOS MIZRAHI
Senador de la República

Ponente

Bogotá D.C., 22 de Abril de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 384/21 Senado – 135/19 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 130 DE LA LEY 488 DE 1998. Presentada por el Senador Edgar Enrique Palacios Mizrahi.

Cordialmente,

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE MEDICOS UNIDOS POR COLOMBIA FEDERACIÓN MÉDICA COLOMBIANA, ASOCIACIÓN MÉDICA SINDICAL NACIONAL, ASOCIACIÓN NACIONAL DE INTERNOS Y RESIDENTES, ASOCIACIÓN COLOMBIANA MÉDICA ESTUDIANTIL Y FEDESALUD AL PROYECTO LEY NÚMERO 10 DE 2020 SENADO, 425 DE 2020

por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la Sostenibilidad del Sistema de Salud "Mensaje de Urgencia"

CARTA AL COGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY 10 DE SENADO Y 425 DE CÁMARA DE REPRESENTANTES QUE "REFORMA" EL SISTEMA DE SALUD

Colombia, 14 de diciembre de 2020

Las organizaciones médicas, de pacientes, de la sociedad civil abajo firmantes, insistimos en el archivo y retiro del proyecto de ley 010 de 2020 de Senado y 425 de Cámara de Representantes "Por medio del cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la ley 1751 de 2015 y la sostenibilidad del sistema de salud", cuyo trámite está suspendido en el Congreso de la República después de haber sufrido diversos vicios en el proceso legislativo, como su radicación con la suplantación de la firma de un Senador, entre otros.

Como hemos expresado en diversos documentos y comunicaciones públicas, el proyecto de ley no reglamenta la ley estatutaria que consagra el derecho fundamental a la salud, como se dice en su título, por el contrario, recaba sobre una serie de disposiciones contrarias a la Constitución Política que pone en riesgo la destinación específica de los recursos públicos de la salud, por ende, la salud pública y la atención en salud de las y los colombianos. Contiene un conjunto de artículos que constituyen una repetición de legislaciones, actos administrativos, resoluciones que han resultado fallidas para resolver la crisis de humanitaria, financiera, sanitaria que atraviesa el país desde hace varios años.

Es inadmisibles, que en medio de una pandemia que supera el millón trescientos mil contagios (1'417.072), las 38 mil mortalidades (38.866), se insista en Colombia en mantener el actual modelo de salud fundamentado en el negocio y la extracción de rentas, que ha demostrado ser absolutamente insuficiente para enfrentar una pandemia como la generada por el SARS COV- Covid-19. Que en medio de la precarización laboral de los y las trabajadoras de la salud, que no han contado con las mínimas garantías para enfrentar la pandemia como primera línea de atención, en el Congreso de la República se mantenga una propuesta que no resuelve estas condiciones laborales.

En este momento el trámite del proyecto de ley ha sido aplazado, no obstante se mantienen las peticiones radicadas en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, por lo que es menester dejar señaladas algunas consideraciones de fondo que contiene la ponencia, cuyos contenidos, no van a resolver la crisis de la salud, y por el contrario se podrían legalizar asuntos de carácter inconstitucional respecto al manejo de los recursos públicos de los colombianos, la autonomía universitaria y la parafiscalidad. (Se remite al anexo)

Cordialmente,

Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760, Por una Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social (CSR)

Sergio Isaza, presidente
Federación Médica Colombiana (FMC)

Pedro Contreras, presidente
Asociación Médica Sindical Nacional (ASMEDAS)

Juntas Directivas
Asociación Nacional De Internos y Residentes (ANIR)

Alejandra Gómez, presidenta
Asociación Colombiana Médica Estudiantil (ACOME)

Feliz León Martínez, presidente
Fundación para la investigación y el desarrollo de la salud y la seguridad social Fedesalud

Ana María Soleibe, presidenta
Médicos Unidos de Colombia

German Reyes, presidente
Asociación médica de Antioquia

Carolina Corcho Mejía, presidenta
Corporación Latinoamericana Sur

Anexo: (Se citarán algunos artículos que consideramos problemáticos, con su respectivo análisis)

Análisis de aspectos de la Ponencia PL 010 de Senado y 425 de la Cámara de Representantes.

Artículo 5. Gestión Integral del Riesgo

Las EAPB, a través de los diferentes prestadores de servicios de salud que hacen parte de su red, se concentra en la gestión de los riesgos individuales, en coordinación y articulación con los demás actores del sistema.

Las Administradoras de Riesgos Laborales deberán coordinar las acciones relacionados con los riesgos laborales de sus afiliados, con la EAPB a la cual se encuentren estos afiliados y con los demás actores.

Articulación y Coordinación que se han demostrado impracticables por muchos años, dado el fraccionamiento total que generó este Sistema. Los territorios enfrentan la problemática de salud y el control de riesgos de poblaciones contenidas geográficamente, localidades, barrios, veredas, con características comunes, poblaciones que están afiliadas a distintas o múltiples EPS.

En el mismo sentido también ha resultado impracticable la Articulación entre EPS y ARL, por cuanto los trabajadores de una empresa, afiliados a una ARL pueden estar afiliados a distintas o múltiples EPS.

Las personas y comunidades, en sus entornos, tienen el deber de auto cuidarse realizando las acciones de promoción y mantenimiento de la salud y prevención de la enfermedad, al igual que seguir las recomendaciones dadas por el personal de salud, la adherencia al tratamiento, el cumplimiento de citas y otras atenciones que inciden en su condición de salud.

El autocuidado suele traducirse en la des-responsabilización del Estado y el Gobierno con un Sistema de Salud Pública inoperante e incompetente, que opta entonces por la culpabilización de los ciudadanos. Los determinantes sociales de las enfermedades no se solucionan con medidas de autocuidado.

¿Dónde se establece la obligación del Estado de proteger la salud y la vida de los ciudadanos controlando activamente los riesgos siempre presentes en el ambiente, o

aquellos derivados de la organización social, las actividades económicas o las actuaciones individuales de otros ciudadanos?

¿Dónde está la responsabilidad de los agentes económicos y de los ciudadanos en general de prevenir y evitar los daños a la salud a terceros? Estos son los elementos fundamentales para controlar los riesgos en las leyes de salud pública de los países desarrollados.

Parágrafo 1. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá la inspección, vigilancia y control en la implementación de la gestión integral del riesgo en salud, de acuerdo con los lineamientos que se señalen.

La evaluación de la gestión del riesgo en salud y por tanto de los programas y las acciones de salud pública en los territorios no pueden ser competencia de una Superintendencia, sino de instancias como el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y las Direcciones Territoriales, con el apoyo de las universidades y centros de investigación, salvo que con el artículo se trate, como siempre, de evitar que a las EPS las puedan siquiera "mirar".

Artículo 13. Función esencial del aseguramiento individual. *La función esencial del aseguramiento en salud comprende la representación del afiliado ante los prestadores, la gestión individual del riesgo en salud, la garantía del acceso efectivo a la prestación de los servicios, la gestión de la red de servicios y la gestión del riesgo financiero y está a cargo de las EAPB en Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales y las entidades de regímenes especiales y de excepción.*

¿Cómo se da la representación del afiliado ante los prestadores en los casos de integración vertical? ¿Ante la queja del ciudadano o la denuncia del prestador, la EPS defiende a este, o a su propio prestador? La función de agencia y representación del afiliado es incompatible éticamente con la integración vertical de negocios.

Artículo 14. Beneficios Únicos en Salud. *Los regímenes contributivo y subsidiado cubrirán los mismos beneficios en salud para su población afiliada y la UPC se igualará en un período de dos años contados a partir de la vigencia de la presente ley.*

El problema se concreta en el hecho de que el pago real que el Sistema reconoce por afiliado y que ingresa a las EPS del Régimen Contributivo incluye componentes adicionales a la UPC, que no existen para el Régimen Subsidiado.

En respuesta al Auto de marzo 11 de 2020 de la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud presenta este cuadro explicativo, que evidencia los 9 ingresos que reciben las EPS

del Régimen Contributivo adicionales a la UPC, contra los dos ingresos que reciben las EPS del Régimen Subsidiado adicionales a su UPC menor, con lo cual la diferencia en el pago por afiliado aumenta entre las dos poblaciones.

- Régimen Contributivo**
1. Copagos
 2. Cuotas moderadoras
 3. Ingresos por recobros a ARL
 4. Ingresos por cuotas de inscripción y afiliación
 5. Ingresos por recobros a empleadores
 6. Ingresos cuenta de alto costo
 7. Ingresos acuerdo 026
 8. Ingresos por duplicados de Carnets
 9. Ingresos por Promoción y Prevención establecidos en el acto administrativo correspondiente

- Régimen Subsidiado**
1. Copagos
 2. Ingresos cuenta de alto costo
 3. Ingresos por duplicados de Carnets

Las EPS del Régimen contributivo reciben ingresos por cuotas moderadoras, por recobros a las ARL, por cuotas de inscripción y afiliación, por mora de los empleadores en las cotizaciones y por normas especiales como el Acuerdo 026, que no reciben las EPS del Régimen Subsidiado, factores que incrementan la desigualdad en el financiamiento y por tanto en la posibilidad de financiar servicios a los afiliados.

Pero, adicionalmente, se construyó otro ingreso diferencial a todas luces contrario a los determinantes sociales de salud, que afectan en mayor grado a las poblaciones pobres y marginadas. El Sistema decidió pagar una prima adicional para promoción de la salud y prevención de la enfermedad únicamente para los afiliados del Régimen Contributivo.

La segunda consideración diferencial que recientemente implementó el Gobierno Nacional, no sólo mantiene las injustas diferencias entre el financiamiento de uno y otro régimen, sino que las incrementa sensiblemente, con la expedición de la Ley 1955 DE 2019, o Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Específicamente el Artículo 240.

ARTÍCULO 240. EFICIENCIA DEL GASTO ASOCIADO A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y TECNOLOGÍAS NO FINANCIADOS CON CARGO A LOS RECURSOS DE LA UPC. *Los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC serán gestionados por las EPS quienes los financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiera para tal efecto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). El techo o presupuesto máximo anual por EPS se establecerá de acuerdo a la metodología que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual considerará incentivos al uso eficiente de los recursos. En ningún caso, el cumplimiento del techo por parte de las EPS deberá afectar la prestación del*

servicio. Lo anterior, sin perjuicio del mecanismo de negociación centralizada contemplado en el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015.

La norma sobre los presupuestos máximos para que las EPS se encarguen en adelante de cubrir los servicios no financiados por la UPC (antes no cubiertos por el POS), en lugar de recobrarlos al banco del Sistema (ADRES) y su reglamentación, entrega cinco veces más recursos al Régimen Contributivo que al Régimen Subsidiado (\$3.333.679.923.783 pesos contra 594.572.228.671 pesos), con poblaciones similares en número (Resolución 206 de 2020). Es decir, una diferencia cercana a los 120.000 pesos por afiliado, que se superpone a las diferencias en la UPC y demás componentes ya señaladas.

De modo que el problema no se limita a igualar la UPC sino el financiamiento por ciudadano en los dos regímenes.

Artículo 15. Financiación del Plan de Beneficios. *El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo de dieciocho meses (18) contados a partir de la vigencia de la presente ley, definirá los servicios y tecnologías en salud, adicionales a las que a 2020 se encuentran incorporadas en el Plan de Beneficios en Salud, que por su alto volumen de prescripción, seguridad y bajo costo se financiarán con cargo a la UPC y determinará la forma de financiación de las tecnologías de alto costo y baja frecuencia de uso que no queden financiadas por la UPC.*

El Plan de beneficios dejó de ser un listado y comprende todos los servicios de salud y tan sólo tiene unas pocas exclusiones específicas, como ordena la ley Estatutaria, de modo que no cabe esta redacción.

Artículo 16. Componentes de la Unidad de Pago por Capitación. *El Ministerio de Salud y Protección Social definirá el valor anual de la UPC, la cual tendrá un componente fijo y una variable. Para determinar el componente fijo se realizarán estudios actuariales y se reconocerá por persona de acuerdo con la clasificación o respectivo ajustador del riesgo. Este componente fijo deberá ser suficiente para la adecuada protección integral de la salud de los afiliados. Adicionalmente, se reconocerá un componente variable de incentivos, con base en los siguientes aspectos: (i) la progresividad en la implementación de las rutas obligatorias de promoción y mantenimiento de la salud y materno perinatal y las que se definan como prioridad de cada EAPB de conformidad con las necesidades y problemas en salud de su población afiliada. (ii) El cumplimiento de indicadores de resultados en salud, definidos en las Rutas de Atención Integral, obligatorias y las adoptadas por cada EAPB. Las fuentes de información definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social deberán reflejar los resultados obtenidos para efectos de determinar el reconocimiento de los incentivos.*

<p>Este artículo que divide la UPC en dos componentes resulta muy peligroso y capaz de hacer más diferencial aún el financiamiento del Régimen Contributivo y el Subsidiado y, por tanto, más inequitativo el Sistema.</p> <p>Por supuesto debemos recordar el más grave intento de recortar el derecho a la salud, y por el camino más antidemocrático, la figura de la famosa "Emergencia Social" que reducía el POS a simple atención básica y pretendía que los servicios de complejidad mayor fueran pagados por los ciudadanos (claro está, los que pudieran). La tecnocracia, que trabajaba simultáneamente para las EPS, tuvo entonces un destacado papel en la construcción de los decretos. En aquella ocasión, gracias a la protesta social, la Corte Constitucional salvó a la población colombiana, especialmente a la más pobre, de perder sus derechos.</p> <p>Las actuales diferencias en recobros al Adres de unas y otras EPS, como también la causa de las enormes diferencias en el gasto al interior del Contributivo, y especialmente la brecha de gasto entre el Régimen Contributivo y el Subsidiado, que en realidad demuestra la enorme inequidad en la oferta, el acceso y la utilización real de los servicios por parte de distintos grupos de colombianos, urbanos, rurales y dispersos, ricos y pobres.</p> <p>El problema tiene que ver con que los estudios de actuariales o de suficiencia buscan un equilibrio entre los ingresos y los gastos de los aseguradores, pero están completamente desligados de los problemas reales de salud de la población. Es como si las necesidades de servicios de salud de las poblaciones y por tanto los recursos a proveer para garantizar su atención, se redujeran a los servicios demandados en el periodo inmediatamente anterior. Esta metodología simplemente borra la demanda insatisfecha, al no considerarla en la metodología de cálculo, al igual que invisibiliza las enormes barreras de acceso a los servicios de buena parte de la población. Es decir, financia la mayor utilización de servicios por parte de poblaciones urbanas de mayor poder adquisitivo y asigna menos recursos a las poblaciones pobres y marginadas que no pueden utilizar los servicios debido a barreras geográficas, económicas y de oferta de servicios.</p> <p>Otra cosa sería si se reconoce la problemática de oferta de servicios y la injusticia e inequidad que esto supone en términos del derecho a la salud, de tal modo que los recursos faltantes para igualar a la UPC del Régimen Contributivo, que no se incluyen en la UPC del Régimen Subsidiado, se destinaran efectivamente a mejorar la oferta de servicios para la población pobre en todo el país, en busca de que, en un futuro no muy distante, se logre igualar el acceso a los servicios y por tanto la demanda, para que las UPC o el gasto per cápita de los dos regímenes se igualen.</p> <p>Parágrafo 1. <i>Para la determinación del componente fijo, la EAPB que no reporte información o no supere las mallas de validación de calidad de la información definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, solo se le reconocerá</i></p>	<p><i>como máximo el valor correspondiente a la inflación anual, sin perjuicio de las demás sanciones que diere lugar.</i></p> <p>Parágrafo 2. <i>Los recursos que se obtengan por el componente variable deberán ser reconocidos de igual forma a la red de prestadores involucrada en la atención de la población de cada una de las Rutas de Atención Integrales de Salud.</i></p> <p>Los párrafos claramente discriminarán con menos recursos y castigarán a las poblaciones pobres o dispersas afiliadas al Régimen Subsidiado, por el incumplimiento de las EPS que, desde la Dirección del Sistema, le asignaron a dedo.</p> <p>Por otra parte, ya se sabe con los recursos no UPC que, como los ciudadanos urbanos de mayores ingresos exigen y gastan históricamente cinco veces más, requieren presupuestos máximos cinco veces más altos en sus EPS -se desprende de la nueva norma-. Como las poblaciones dispersas y pobres, no demandan ni gastan mucho en servicios, sus EPS requieren cinco veces menos presupuesto. Por eso señalamos, que haciendo gala de una lógica eficientista y clasista (propiedades que nunca parecen separarse), la tecnocracia gubernamental emite normas que refuerzan y afianzan la desigualdad entre los ciudadanos de nuestro país -uno de los más inequitativos del mundo-, en lugar de dirigir sus esfuerzos a disminuir la desigualdad, al menos en el derecho a la salud.</p> <p>Debemos señalar que con mayores recursos asignados y disponibles en las Instituciones que prestan servicios a al Régimen Contributivo, provenientes de una UPC mayor, otros ingresos adicionales y los muy superiores presupuestos máximos para servicios por fuera de la UPC, seguirá creciendo la brecha en oferta y acceso a los servicios de salud, entre esta población y la del Régimen Subsidiado, es decir la inequidad entre los dos grupos en que el SSGSS ha fragmentado a la población colombiana.</p> <p>Artículo 24. Empresas Sociales del Estado. <i>Los hospitales públicos continuarán funcionando como Empresas Sociales del Estado ESE.</i></p> <p>Parágrafo 1. <i>Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015, las ESE que no tengan sostenibilidad financiera, deberán reestructurarse, fusionarse o adoptar otros mecanismos para alcanzar la viabilidad financiera y de servicios.</i></p> <p>Parágrafo 2. <i>Si la venta de servicios no financia la prestación de servicios de salud, las ESEs recibirán subsidios de oferta.</i></p> <p>El parágrafo 1 y el parágrafo 2 se contradicen esencialmente, por lo que permitirán la discrecionalidad del Gobierno, que, como es costumbre, preferirá siempre acudir a la primera opción. Hace 25 años se sabe que decenas de hospitales públicos no pueden financiarse únicamente por venta de servicios, dadas las reducidas poblaciones en su</p>
<p>territorio, sin embargo, nunca se hicieron estudios serios para determinar los recursos adicionales necesarios para mantener abiertos estos servicios indispensables.</p> <p>Los subsidios de oferta para garantizar la prestación de servicios de salud no se han establecido formalmente ni siquiera a partir de 2015, cuando la Ley Estatutaria ordenó que:</p> <p><i>"El Estado deberá garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. La extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica..."</i></p> <p>De modo que ordenarlo de nuevo en este proyecto de ley, pero dejando la opción al Gobierno de aplicar el Parágrafo 1 en lugar del 2, es jugar con la Ley Estatutaria o encontrar la manera de burlarla.</p> <p>Artículo 37. Funciones del Fondo de Garantías del Sector Salud.</p> <p>Parágrafo 2. <i>En el caso de las entidades cooperativas, mutuales, las cajas de compensación y en general las entidades sin ánimo de lucro, las asambleas, por solicitud de la Superintendencia Nacional de Salud, podrán disponer la conversión de la entidad en una sociedad de carácter comercial, en circunstancias excepcionales.</i></p> <p>Se precisa que el ponente y el Gobierno aclaren y justifiquen que se pretende con este parágrafo, pues tal como se incluye, parece recordar el famoso animal colgado de rama en rama en los árboles de nuestra selva regulatoria. ¿Cuál es la intencionalidad real del parágrafo? ¿Cuáles los intereses tras el mismo?</p> <p>Artículo 39. Salario base de cotización de Salud. <i>La cotización para el sector salud para los trabajadores del sector público y privado será por la totalidad del Ingreso Base de Cotización -IBC-. Lo anterior, independiente a la base máxima de cotización que existe en el Sistema General Seguridad Social en Pensiones.</i></p> <p>Parágrafo. <i>En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente, o por prestación de servicios como contratista, en un mismo periodo de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán proporcional al salario, ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para los efectos de esta ley, sin exceder el tope legal. Para estos efectos, las cotizaciones al Sistema de Salud se deben realizar sobre la misma base del Sistema General Seguridad Social en Pensiones.</i></p> <p>En relación con este artículo y el parágrafo correspondiente, ¿Sería mucho pedir que Gobierno y Congreso tuvieran la decencia de avisar ampliamente por los medios de</p>	<p>comunicación a millones de trabajadores independientes que van a tener que cotizar sobre el 100% del salario y no sobre el 40% actual?</p> <p>Dado que los empresarios del país les delegaron esta responsabilidad a los trabajadores y se zafaron de ella, parece que ahora sí resulta conveniente incrementar el pago.</p> <p>Artículo 39: Prohibición de la tercerización laboral por el talento humano en salud</p> <p>Este artículo es presentado como el gran avance para los trabajadores de la salud, no obstante, no aporta nada nuevo. La tercerización laboral en salud ha sido prohibida por distintas leyes y Sentencias de la Corte Constitucional a saber: Sentencia 614/2009, 901/2011, 171/2012, leyes 1429 de 2010, 1438 de 2011, 1456, ley del PND de 2011, ley estatutaria en salud 1751. Lo que se requiere es hacer eficaz el proceso de formalización de los y las trabajadoras de la salud, asunto que no existe en este proyecto de ley.</p> <p>Artículo 40. Regulación de Conglomerados Empresariales del Sector Salud. <i>La Superintendencia Nacional de Salud tendrá a cargo la regulación de las todas las empresas que manejen recursos de la UPC y de sus holdings en lo concerniente al uso de los recursos de la UPC. Definirá los requerimientos de capital y autorizará las inversiones que hagan en otras empresas del sector salud, buscando reducir el riesgo endógeno y su transmisión a lo largo del sector.</i></p> <p>Este artículo, como el mico previamente citado, no son casualidad, buscan fortalecer los negocios privados en el sector salud para un sector de la población, el más pudiente, que cuenta con EPS que tiene prepagada o planes complementarios y por tanto acceso a clínicas y especialistas cerradas para la mayoría de la población. Estos negocios integrados manejan la alta tecnología y los procedimientos, insumos y medicamentos de más alto costo. Las EPS que integran estos negocios y sus afiliados reciben muchos más recursos públicos per cápita por UPC y mediante los presupuestos máximos y ahora serán los financiados preferentemente por el Estado con el componente variable. Además, por supuesto les cobran a sus asegurados "privados".</p> <p>Al fin y al cabo, los clientes "privados" están también afiliados al Régimen Contributivo y las aseguradoras privadas son también EPS, que no van a pagar de su negocio privado de medicina prepagada estos servicios de "mejor clase", sino con los recursos de todos los colombianos. El mensaje (subliminal) que reciben a diario los colombianos es que acceder a los servicios, supuestamente garantizados por la ley y la Constitución, seguirá siendo un viacrucis, a no ser que tengan dinero para pagar un plan complementario o una póliza prepagada.</p>

La realidad es que el Sistema de Salud que se refuerza con este proyecto tiene tres o cuatro clases de clientes: los de primera categoría, con póliza de medicina prepagada; los de segunda, con plan complementario; los de tercera, que solo cuentan con el Plan Obligatorio del Régimen Contributivo; y los de cuarta, afiliados al Régimen Subsidiado. Las EPS recuerdan los ferrocarriles del siglo XIX en Europa, con vagones distintos para clases sociales diferentes.

De este modo el proyecto de Ley en trámite seguirá reforzando las diferencias entre ciudadanos del país, profundizará la fragmentación social.

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

COMENTARIOS: MÉDICOS UNIDOS DE COLOMBIA.
REFRENDADO POR: DOCTOR SERGIO ISAZA -PRESIDENTE FEDERACIÓN MÉDICA COLOMBIANA y OTROS .

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 10/2020 SENADO.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORIENTADAS A GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DENTRO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1751 DE 2015, Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SALUD" "MENSAJE DE URGENCIA"
NÚMERO DE FOLIOS: ONCE (11) FOLIOS

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA: LUNES CATORCE (14) DE DICIEMBRE DE 2020.
HORA: 10.40 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

CONCEPTO JURÍDICO DE VISION ENERGETIQUE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2020 SENADO

David Edward Tipping
www.visionenergetique.com
Tel: +57 318 627 5849



Bogotá, 20 de abril de 2021

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Presidente Comisión Quinta
comisionquinta@senado.gov.co

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República
jose.name.cardozo@senado.gov.co

SENADO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso, Oficina 332
Bogotá
Colombia

Honorable Senadores,

Proyecto de Ley 365 de 2020
Aprovechamiento de la Transición Energética para la Reactivación Económica

VisionEnergetique, una asesoría que colabora en la evaluación de políticas relacionadas con la transición energética, valoramos los avances del Proyecto de Ley (PL) 365 de 2020. Nuestras discusiones con el empresariado indican que el PL 365 fomentará inversiones en energías limpias. La razón principal es que el PL permitirá clarificar la estrategia del Congreso lo que facilitará la toma de decisiones.

La necesidad imperativa de utilizar los recursos de la Nación, no solamente para combatir el Cambio Climático, sino para reactivar la economía golpeada por la pandemia, nos lleva a reflexionar sobre las políticas adoptadas en otros países que no han sido tan efectivas.

[Francia y Dinamarca posiblemente dan lineamientos estratégicos a adoptar](#)

Francia ofrece un caso posiblemente ilustrativo de lo que no se debe hacer.

La Cour des Comptes, la entidad que audita los gastos del Estado, en 2018 criticó las subvenciones otorgadas a las energías renovables ¹ En parte, el gobierno había fijado el desarrollo de la industria

solar para justificar los subsidios. Sin embargo, a pesar de inyecciones de € 5 300 millones en 2016, el sector no arrancó. En este caso, se observó un disfuncionamiento entre los objetivos económicos y los planes estratégicos.

Por lo tanto, La Cour des Comptes, dentro de sus recomendaciones, propuso la creación de una entidad interministerial con el fin de asegurar políticas coherentes entre las instancias del gobierno citando a Dinamarca como modelo. En ese país, el ente encargado de orientar la distribución de fondos para la descarbonización se encuentra independiente de los demás ministerios. Además, comprende un grupo de expertos en el ámbito tecnológico, jurídico, económico y social. Es evidente que la conformación de un equipo de expertos con larga trayectoria facilita definir una estrategia impactante. Se puede argumentar que, esas medidas asegurarán el crecimiento económico de ese país que es ejemplo en la descarbonización.

[Considerar crear una instancia interministerial que coordina la transición energética](#)

La experiencia en Francia y Dinamarca nos pone a reflexionar del valor de introducir elementos en PL 365 para sacar provecho de los resultados de esos países. El propósito sería asegurar la puesta en marcha de planes coherentes con objetivos fijados. Un elemento importante a considerar sería, la creación de una agencia interministerial y multidisciplinaria con el rol de gestionar todos los aspectos relacionados con la transición energética - la descarbonización de la economía dentro de un marco que impulse el desarrollo social. Esa instancia comprendería una comisión de expertos, quizás siete, con una notoriedad adquirida en los dominios técnicos, económicos y sociales. La comisión no solamente coordinaría programas y proyectos entre los ministerios, sino monitorearía su alcance y desarrollo.

En esta línea, valoramos los incentivos del PL para impulsar nuevas tecnologías en el país como el hidrógeno y el despliegue de una red de punto de recarga para vehículos eléctricos. De ser viables, representan grandes oportunidades para la creación de sectores industriales. No obstante, consideramos pertinente notar los riesgos de invertir en nuevas iniciativas. Por ejemplo, es posible que no sea factible establecer un medio eficaz para el almacenamiento del hidrógeno, por la ineficiencia inherente del proceso químico de transformación energética. ²

Por lo tanto, quizá sea pertinente que la comisión de expertos, dentro de sus roles, monitoree los avances en las tecnologías y tenga la autoridad de detener tales iniciativas, si la situación revela resultados decepcionantes. No son raros los casos de proyectos, a nivel mundial, donde promotores seguían invirtiendo cantidades enormes de capital con resultados inferiores muy por debajo de lo esperado.

[Considerar reestructurar el sector eléctrico para estimular productividad](#)


Adicionalmente, en un contexto de competitividad internacional, y por consiguiente, de la productividad colombiana, tal vez amerite considerar una restructuración del sector eléctrico. El modelo de los países europeos podría dar lineamientos. Es así que, con el fin de estimular competencia y asegurar transparencia, se debería restringir a las empresas con actividades en el sector eléctrico para que operen en solamente un eslabón de la cadena de valor. Es decir, en una de las actividades de generación, transporte, distribución o comercialización.

La restructuración planteada evitaría obstáculos como los que se han presentado a empresas que buscan conectar generadores de energías renovables al sistema. Además, con incentivos tributarios, una restructuración impulsaría la modernización de la infraestructura eléctrica, indispensable para asegurar que la producción responda a la demanda y esencial para garantizar transparencia de precios.

Resumiendo, nuestro propósito, en vez de enfocarnos en el articulado del PL, que obviamente dan un impulso a la transición energética, sería presentarles ideas, basadas en experiencias en otros países, que puedan acelerar la puesta en marcha de otras iniciativas de peso.

Sería un gusto participar a discusiones sobre la pertinencia de nuestra experiencia en Colombia.

Atentamente,

DocuSigned by:

 David Edward Tipping

Asesor, VisionEnergetique
 MSc., DIC, Imperial College, Reino Unido
 Mtr. Universidad Europea, España
dtipping@visionenergetique.com
 Tel: +57 318 627 5849

Referencias:

1. *Le soutien aux énergies renouvelables*, Cours des comptes, mars 2018, (www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180418-rapport-soutien-energies-renouvelables.pdf)
2. *The race to scale up green hydrogen: Can the gas really help solve the world's dirtiest energy problems?* , Financial Times, 8 mars 2021

C O N T E N I D O

Gaceta número 312 - jueves 22 de abril de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia, texto aprobado y pliego de modificaciones para primer debate Senado al Proyecto de ley número 384 de 2021 Senado, 135 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 130 de la Ley 488 de 1998..... 1

C O N C E P T O S J U R Í D I C O S

Concepto Jurídico de Médicos Unidos por Colombia Federación Médica Colombiana, Asociación Médica Sindical Nacional, Asociación Nacional de Internos Residentes, Asociación Colombiana Médica Estudiantil y Fedesalud al Proyecto ley número 10 de 2020 Senado, 425 de 2020 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la Sostenibilidad del Sistema de Salud “Mensaje de Urgencia” 5

Concepto Jurídico de Vision energetique al Proyecto de ley número 365 de 2020 Senado 8