



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1182

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2022 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Representante

AGMETH JOSÉ ESCAF TIGERINO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993**, con base en las siguientes consideraciones:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley fue radicado el 22 de julio de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante Juan Carlos Wills Ospina y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2022. El día 26 de julio de 2022; fue remitido por competencia para iniciar su trámite

a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el 16 de agosto de 2022 los Representantes Alfredo Mondragón Garzón (coordinador), María Fernanda Carrascal Rojas, Jairo Humberto Cristo Correa y Gerardo Yepes Caro, fueron designados como ponentes.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron transgredidos a ciudadanos preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, estableciendo a nivel legal un periodo de traslado excepcional, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones:

- Hombres mayores de 52 años o mujeres mayores de 47 años.
- Que hayan cotizado mínimo de 750 semanas.

Con la apertura de esta ventana de traslado pensional se responde a demandas de garantía y restablecimiento de dichos derechos que se vienen tramitando por vía judicial con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y las y los ciudadanos.

III. NECESIDAD Y CONVENIENCIA

El modelo de Estado consagrado en la Constitución se funda en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, y la prevalencia del interés general. Asimismo, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los derechos y la vigencia de un orden justo, son fines esenciales del Estado y misión de las autoridades. De otro lado, según el artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Colombia adoptó a partir de la Ley 100 de 1993 –vigente desde el 1° de abril de 1994–, un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Conforme lo anterior, a partir de la precitada ley, en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, surgieron de manera autónoma, solidaria y excluyente dos Regímenes, el de Prima Media con Prestación definida, administrado hoy por Colpensiones antes Instituto Colombiano de los Seguro Social (ISS) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), gestionado este por Administradoras de Fondos de Pensiones. Aunque estos Regímenes en gran medida tienen características distintas y en algunos aspectos son diametralmente opuestos, compartieron desde su nacimiento el deber de informar y asesorar adecuadamente a los potenciales afiliados y a los afiliados, con el propósito de que estas personas tomaran una decisión informada sobre la conveniencia o no, de afiliarse o trasladarse a determinada EAFP, con base en información clara, precisa y veraz.

Es así como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, contenido en el Decreto 663 de 1993, de plena aplicación para las AFP, puesto que dichas entidades en buena medida se encargan de la gestión fiduciaria y son entidades financieras, disponía en el artículo 97 lo siguiente:

(...)

Artículo 97. *Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan, la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claro y objetivo, escoger las mejores opciones del mercado. (Presidencia de la República de Colombia.*

Posteriormente, en el año 2003, la Ley 795 de aquel año, modificatoria del Estatuto del 1993, planteó en su artículo 23 un ajuste en los siguientes términos:

(...)

Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas. En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que estas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios”.

Estipulándose en la norma con absoluta precisión que el consentimiento que otorgan los usuarios o clientes de las entidades financieras, incluidas las AFP, en la toma de decisiones debe ser informado (información oportuna, clara completa y comprensible).

Continuando con el recuento normativo que regula la obligación de estas entidades a suministrar la adecuada información a los potenciales afiliados y afiliados, tenemos que la Ley 1328 de 2009, por medio de la cual se reformó el Sistema Financiero, estipuló como principio de protección al usuario financiero el de transparencia e información cierta, suficiente y oportuna, el cual tiene el siguiente alcance:

Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. *Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas.*

Entendiéndose como información cierta aquella verdadera, que no refleja dudas, sustentada en la realidad objetiva, orientada bajo el principio constitucional de la buena fe.¹

Respecto al término suficiente, en relación con la información, tenemos que se hace referencia a una información amplia sobre las características, productos y condiciones del sistema.

En cuanto a la característica de la oportunidad en la información, tenemos que sea otorgada a tiempo, para el caso específico del Sistema General en Pensiones, antes de realizarse la afiliación y antes de que se produzca el hecho relevante en que el afiliado no puede trasladarse de Régimen.

Al año siguiente, se expidió el Decreto 2555 de 2010, acto por el cual “se recogen y reexpiden normas del sector financiero estableciendo reglas de protección al consumidor financiero del sistema de pensiones”, entre ellas:

Objeto y ámbito de aplicación. Sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección al consumidor financiero, las normas aquí contenidas tienen por objeto establecer los principios y reglas, derechos y deberes que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre éstos y las entidades administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, en relación con la administración de los fondos de pensiones obligatorias.

Por su parte el artículo 2.6.10.2.3 del aludido Decreto, en relación a la obligación de informar por parte de las AFP:

Artículo 2.6.10.2.3 Asesoría e información al Consumidor Financiero. *Las administradoras*

¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-040 de 2003 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

tienen el deber del buen consejo, por lo que se encuentran obligadas a proporcionar a los consumidores financieros información completa sobre las alternativas de su afiliación al esquema de Multifondos, así como los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones.

Mientras que en el artículo 2° de la Ley 1748 de 2014, “por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones”, se dejó sentado de manera expresa el tipo de información que debían recibir los afiliados, así:

ARTÍCULO 2°. *Las administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual tendrán la obligación de poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que dispongan las administradoras y, trimestralmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:*

- a) *Capital neto ahorrado;*
- b) *Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa;*
- c) *Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;*
- d) *El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo, así como el monto de las demás deducciones realizadas, de acuerdo con la normatividad vigente;*
- e) *Saldo final neto después de efectuar las deducciones, así como la información que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.*

El afiliado podrá solicitar una proyección de su expectativa pensional a la Administradora en la que se encuentre afiliado. Para ello suministrará a la administradora respectiva la información adicional que requiera sobre su situación familiar y beneficiarios, entre otros factores necesarios para la estimación. La proyección de la expectativa pensional se calculará con base en las normas legales existentes. El afiliado tiene derecho a contar con asesoría personalizada para este efecto.

En el caso del Régimen de Prima Media, Colpensiones, o quien haga sus veces, deberá poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales de que disponga y, anualmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:

- a) *Las deducciones efectuadas;*
- b) *El número de semanas cotizadas durante el periodo de corte del extracto;*
- c) *El ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos seis meses;*

d) *La información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.*

Parágrafo 1°. *Adicionar un inciso 2 al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009, que regula el contenido mínimo de la información al consumidor financiero, cuyo texto es el siguiente:*

En desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.

Mientras que, en el año 2015, se promulgó el Decreto 2071, alusivo al régimen de protección al consumidor financiero del Sistema General de Pensiones, el cual adiciona el Capítulo 4 al Título 10 del Libro 6 de la Parte 2 del Decreto número 2555 de 2010. Dicho Decreto, entre otras consideraciones, contiene aspectos concernientes a: emisión de extractos por las AFP, tanto públicas como privadas; Proyección del beneficio pensional; deber del buen consejo (información completa respecto a los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones); debida asesoría por representantes de ambos regímenes cuando el afiliado solicite el traslado entre estos.

Finalmente, para el año 2016, la Superintendencia Financiera, promulga la Circular No 016 en donde se precisan una serie de lineamientos e instrucciones para cuando los afiliados soliciten el traslado entre regímenes pensionales.

Como se ha puesto de presente con la reseña del tránsito normativo en materia de la responsabilidad que tienen las entidades administradoras de pensiones, pese a que dichas instituciones les asistía la obligación de brindar una información clara, suficiente, oportuna y veraz al afiliado o quien estuviera interesado en serlo, desde el inicio de la implementación del modelo, no se contó con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que debía brindárseles, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado régimen de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento integral, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

La deficiencia en el suministro de esa información, o su total ausencia por más de 23 años, generó uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población, casi siempre de los sectores más vulnerables, frente al hecho de que, como consecuencia de la ignorancia sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y sus consecuencias prácticas en el monto y momento de

la pensión, tomó la decisión que menos convenía a sus condiciones de existencia durante la vejez.

La solución de esa inequidad se ha buscado y obtenido parcialmente por la vía judicial. Desencadenándose un considerable incremento de acciones judiciales adelantadas por las personas afectadas por la ausencia o indebida información, que les faltan menos de diez (10) años para cumplir el requisito de la edad para pensionarse, ello en procura de lograr la declaratoria de ineficacia del traslado de un régimen pensional a otro, por parte de un Juez de la República lo que conlleva un alto costo emocional, económico y social, y la correlativa congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolverlas.

Precisamente, esos pronunciamientos judiciales, proferidos por gran parte de los Juzgados y Tribunales superiores en todo el país, han derivado en que el órgano de cierre en materia de justicia laboral, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, haya estructurado desde el año 2008 y hasta hoy, una sólida línea jurisprudencial, que define la calidad de información que debió brindarse a los usuarios, y lo reconoce como un derecho de los usuarios del Sistema General de pensiones. Por ello resuelve en las sentencias de casación dirimentes de problemas jurídicos que han llegado a su conocimiento, declarar la ineficacia del traslado de régimen por ausencia, insuficiencia o indebida información o asesoría. Dice la Corte en la Sentencia fundadora de la línea Jurisprudencial referida:

(...)

“fue parcial para la decisión que llevó al actor a optar por cambio de régimen, y que posteriormente se advierte equivocada, cuando al reclamar su derecho a la edad de los sesenta años, el camino que le ofrecen es el del retiro programado, con la venta de los bonos pensionales en el mercado secundario, con enorme sacrificio económico, circunstancia que no se le hizo saber por parte de la administradora siendo este su deber”².

Criterio que fuera afirmado por el alto tribunal en la providencia SL12136-2014 M. P. Elsy del Pilar Cuello Calderón, fallo en la que el órgano de cierre de la Jurisdicción Laboral, estimó que un traslado de régimen pensional debe ser declarado ineficaz, cuando el consentimiento otorgado por la persona no se encuentra fundamentado en la documentación suficiente, y la información otorgada no contempló los efectos que dicha decisión acarrearía para el derecho pensional del afiliado.

En providencia del mismo año, en la sentencia del 3 de septiembre de 2014, identificada con el radicado 46292, dijo la Alta Corporación:

(...)

“Una inoportuna o insuficiente asesoría sobre los puntos del tránsito de régimen son indicativos de que

la decisión no estuvo precedida de la comprensión suficiente, y menos del real consentimiento para adoptarla.

Es evidente que cualquier determinación personal de la índole que aquí se discute, es eficaz, cuando existe un consentimiento informado; en materia de seguridad social, el juez no puede ignorar que, por la trascendencia de los derechos pensionales, la información, en este caso, del traslado de régimen, debe ser de transparencia máxima”. (Destacamos).

Posteriormente en la Sentencia SL19447-2017, la Corporación profundizó aún más sobre el alcance de la información que debía proporcionar la AFP a sus potenciales afiliados, afirmando que no bastaba con la existencia del mero registro, vertido en el formulario de afiliación para que este gozara de eficacia, sobre este aspecto, explicó que:

“Por demás las implicaciones de la asimetría en la información determinante para advertir la validez o no de la escogencia del régimen pensional, no solo estaba contemplada con la severidad del artículo 13 atrás indicado, sino además el Estatuto Financiero de la época, para controlarla, imponía, en los artículos 97 y siguientes que las administradoras, entre ellas las de pensiones, debían obrar no solo conforme a la Ley, sino soportadas en principios de “buena fe y de servicio a los intereses sociales” en las que se sancionaba que no se diera información relevante, e incluso se indicaba que “las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen de suerte que les permita, a través de los elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores condiciones del mercado.

Agregando:

(...)

“Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

(...)

Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido

² Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral Rad. 31989 de 2008 M. P. Eduardo López Villegas.

a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”.

Con la anterior reseña jurisprudencial, indicativa de la sólida postura del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en su sala laboral, en los casos en que se produjeron traslados entre regímenes pensionales del Sistema General de Pensiones a partir de la Ley 100 de 1993, y un número importante de afiliados vieron lesionados sus derechos de manera grave con la pérdida de beneficios pensionales y se encontraron ante la imposibilidad de trasladarse al régimen que deseaban y que más les favorecía, por restricción expresa del artículo 2° de la Ley 797 de 2003, viéndose obligados a acudir a desgastantes y tortuosos procesos judiciales como único camino para intentar remediar el daño que se les ocasionó, queda claro para la Corte Suprema de Justicia que el acto jurídico de afiliación o cambio de régimen, debió estar precedido de una ilustración suficiente y auténtica al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Para nadie es un secreto que las fórmulas actuariales, cálculos matemáticos y financieros, la dependencia de los mercados de capitales y las resultantes de las fluctuaciones cambiarias y bursátiles, factores de incidencia en el cálculo de una mesada pensional en el ámbito de la libre competencia, implican un alto nivel de complejidad y sofisticación que se encuentra lejos de las posibilidades de comprensión de la inmensa mayoría, requiriéndose para ello altos grados de especialización. Eso imponía la obligación de brindar ilustración siquiera aproximada, pero sobre todo auténtica y práctica, a los destinatarios del sistema.

Existe entonces, un verdadero e insoslayable deber de brindar un consentimiento informado, entendido como un procedimiento que garantice, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha debido recibir información transparente, clara, cierta, comprensible y oportuna. Solo de esa manera se hubiera respetado el derecho a la igualdad de los usuarios, que no se encontraban en un plano de equilibrio contractual al momento de exteriorizar su manifestación de voluntad.

Fueron estas exigencias previstas para las AFP en las normas que desde su creación las regían y las establecidas y desarrolladas en la jurisprudencia

de la Corte, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de alta Magistratura, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consciente, acerca del régimen pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, una mejor calidad de vida durante la vejez o la invalidez.

IV. RESPALDO DE LA ACADEMIA.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de la población usuaria, en el año 2019, el autor del proyecto elevó consulta al sector académico sobre la presente iniciativa legislativa. Las siguientes fueron las respuestas.

a) La Universidad del Rosario.

El Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a través de valiosa contribución de su director, el doctor Iván Daniel Jaramillo Jassir, considera:

“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.

En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre regímenes de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental justicia y equidad, permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática desigualdad, permitiendo el traslado entre regímenes de quienes fueron víctimas de semejante omisión. **Para lo cual, es de suma importancia entender que no se está imponiendo un mandato, sino restableciendo un derecho de libre disposición, lo que implica que no todos los beneficiarios optarán por el traslado.**

La misma fuente académica aporta un ejercicio de mitos y realidades, que ilustra las bondades de la medida de la presente propuesta legislativa:

“Mito 1: *La libertad de traslado constituye competencia desleal.*

Realidad: *Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.*

Se considera que la habilitación de traslados durante 6 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones,

en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.

Mito 2: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:

Realidad: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo del Estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 smmlmv”.

No menos relevante es el siguiente aporte del mismo claustro académico:

- “1.- Resulta conveniente y necesario corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.
- 2.- La habilitación del período de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el período de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.
- 3.- El período propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.
- 4.- La información veraz y completa, el deber de buen consejo y la doble asesoría en las decisiones pensionales para la realización de la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte socialmente relevantes que estructuran el Sistema Integral de Seguridad Social en concordancia con lo previsto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.
- 5.- Francia asigna el 14% del PIB a la financiación del sistema pensional, Italia el 16%, Alemania el 10%, sin perjuicio del

promedio general de los países de la OCDE que en promedio imputan el 8% en contraste con el 3,5% que asigna Colombia. (The Economist, 2019)”.

b) La Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Laboral.

El Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia se sumó a la presente discusión, realizando el siguiente aporte ilustrativo:

“1.- DE LA FUNDAMENTALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia ha tenido una transformación con el enfoque que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional. Actualmente, el derecho a la seguridad social se considera un derecho fundamental porque atañe a los aspectos más sensibles del ser humano. En efecto, la afectación de la salud y la vejez en si misma son situaciones que incrementan el grado de vulnerabilidad de los sujetos.

Ahora bien, la libertad y autonomía, la posibilidad de elegir y autodeterminarse impregnan las decisiones que debe tomar un afiliado en cuanto al régimen en el que quiere pensionarse. Pues bien, esta libertad de elección del régimen y la libertad de traslado entre regímenes parte de la base del ejercicio plena de la autodeterminación. Ahora bien, esa libertad no puede ser ejercida si al afiliado no se le ha dado la información suficiente y veraz sobre las opciones que tiene y las consecuencias reales que traerá para su vida.

Así las cosas, han sido dos los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de controles del legislador antes de la incorporación de la doble asesoría, la afectación directa del derecho a la seguridad social y la afectación a la libre autodeterminación en la selección del régimen pensional.

2.- DE LA CONSOLIDADA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE NULIDAD E INEFICACIA DE TRASLADOS PENSIONALES POR VIOLACIÓN A LA INFORMACIÓN

La jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de justicia se ha pronunciado en relación con las nulidades e ineficacias de los traslados pensionales que se dieron durante muchos años sin haberse acreditado que se otorgó la información necesaria al afiliado para tomar una decisión de tal impacto en su vida.

Así entonces ya es consolidada la jurisprudencia en esta materia. Por ejemplo, por mencionar algunas de las sentencias expedidas en el año 2019 se podrían referir las siguientes: SL 1421, SL 1452, SL 1688, SL 1689, SL 3058, entre muchas otras que declararon la ineficacia de los traslados por falta de información a los afiliados.

La jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos en la seguridad social. Toda la

reestructuración del sistema general de seguridad social en salud y la expedición de la ley estatutaria en salud (Ley 715 de 2015) fue consecuencia de años de jurisprudencia constitucional al respecto y de la Sentencia Estructural T-760 de 2008.

En el caso del sistema general de pensiones podemos ver una tendencia consolidada y creciente de protección al afiliado que no tuvo información suficiente para adoptar una decisión libre y consciente sobre su futuro pensional. Así las cosas, está consolidada jurisprudencia puede impulsar un cambio legislativo para dar respuesta a una omisión que generó el problema que hoy está siendo resuelto por los jueces caso a caso. Dicho problema puede ser solucionado con el Proyecto de Ley 050 de 2019 sin necesidad de someter al Estado a miles de demandas y decisiones judiciales en contra y a los usuarios llevarlos a un escenario litigioso y judicial cuando ya está clara la existencia de su derecho.

Muchos de los afiliados son personas con 1.6 o 2 salarios mínimos (como lo señaló en su intervención el Ministerio de Hacienda), someterlos a un proceso judicial sería una carga excesiva que no tienen por qué llevar cuando el error estuvo en la configuración original de la Ley y su regulación sobre traslados.”

V. AHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD.

De acuerdo a lo expresado por el Presidente (e) de Colpensiones, el doctor Javier Guzmán en sesión celebrada en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes el primero (1°) de septiembre de dos mil veintidós (2022), en la actualidad se adelantan ante diferentes despachos judiciales de todo el país, aproximadamente 36.000 demandas contra la entidad por ineficacia de traslados, procesos en los que Colpensiones ha sido debidamente notificada, y cerca de 50.000 demandas contra las AFP del Régimen de ahorro individual, por esa misma causa, sin que a esa fecha Colpensiones fuera notificada. Del total de demandas contra la administradora colombiana de pensiones, el 95% se pierden, ganándose tan solo el 5%, pero por causas atribuibles a inadecuada gestión de los profesionales del derecho que representan los intereses de los demandantes.

En tal sentido, el Proyecto de ley 031 de 2022 evitaría significativos costos judiciales al Estado: De acuerdo a lo expresado por el presidente (E) de Colpensiones, la entidad tendrá que reservar para el año 2023, dentro de su presupuesto, una partida presupuestal de cerca de un billón de pesos, para el pago de indemnizaciones como resultado de las condenas judiciales en su contra en los procesos en donde se demanda la ineficacia del traslado, problema que el presente proyecto busca enfrentar directamente.

Por último, se estipula que aproximadamente trecientos cincuenta mil (350.000) a cuatrocientos mil (400.000) personas podrían verse beneficiadas con el Proyecto de ley 031 de 2022.

VI. LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DE LAS AFP

En el marco del análisis del Proyecto de ley 031 de 2022, “*por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el Literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993*”, se extendió invitación a las víctimas de los fondos privados de pensiones para que expresaran sus apreciaciones sobre la iniciativa legislativa en curso, participación que tuvo lugar en desarrollo de la mesa técnica celebrada el día dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022), en la cual sus voceros manifestaron:

Fuimos víctimas de la inducción al error por medio de artificios o engaños, dádivas, información falsa o incompleta e incurriendo en el pánico económico; con incentivos e incluso también a los empleadores, para trasladar o vincular a los empleados al régimen privado; hasta el punto de acudir a la falsedad personal de las firmas o valiéndose de medios fraudulentos para asegurar la vinculación a los fondos privados de pensión; amenazando que el ISS se iba a acabar y las semanas se perderían, que pensionarían mejor que el régimen público y a cualquier edad; todo esto, fue un modo de operar masivo, sistemático, indiscriminado y generalizado adelantado por las AFP, con la anuencia de las autoridades y aprovechándose del desconocimiento de los colombianos, en el complejo tema de pensiones.

Vulneración cometida por los fondos privados de pensiones ante la indiferencia de las entidades del Estado, que se concreta en la afiliación irregular de los trabajadores a los fondos privados de pensión, mediando flagrantes engaños y presuntas falsedades, omisiones, pánico económico, abuso del poder dominante, entre otras irregularidades y la obligatoria permanencia en los mismos, aprovechando el conocimiento en el complejo tema de pensiones y la manipulación de teorías económicas a su favor; como la denominada “Economía Conductual”, que es la aplicación de la sicología a la economía o comportamiento de la conducta humana, en temas de largo plazo como la pensión, en atención a que el ser humano normalmente se preocupa o sobrevive el presente.

VII. LA DEUDA HISTÓRICA DEL LEGISLADOR CON AFILIADOS NO PROTEGIDOS DE LA INDEBIDA INFORMACIÓN

“Consideramos que el legislador tiene una deuda histórica con aquellos afiliados que tuvieron que elegir su régimen pensional sin contar con la información debida, suficiente y veraz, en la primera selección o en los sucedáneos traslados.

De igual forma, es una población a quienes no se les brindó por parte del Estado protección frente a los grandes actores del mercado financiero que incursionaron con su práctica de marketing al sistema pensional colombiano.

El rango de edad que ampara el proyecto de ley incluye a las personas que no estuvieron cubiertas por la doble asesoría incorporada por la Ley 1748 de 2014, es decir, aquellas que no recibieron esta asesoría y que, por su edad a la fecha, ya no podrían optar por el traslado por estar dentro de la prohibición de los 10 años anteriores al cumplimiento de la edad para acceder a una pensión de vejez. Este rango se considera razonable.

Conforme a los argumentos anteriores, el Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia aplaude esta iniciativa legislativa como parte de la solución al problema creado en la configuración original del régimen de traslados dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”.

Como se observa, la propuesta legislativa enmarca a la perfección dentro de los fines constitucionales del Estado, y restablece derechos a un sector vulnerable de la población.

Esta iniciativa legislativa alivia la carga de la justicia laboral, solucionando de manera efectiva requerimientos de los ciudadanos, que están siendo asumidos por jueces laborales en procesos con altísimas probabilidades de ser fallados a favor de los demandantes.

En conclusión, el Congreso debe ponderar entre la conveniencia para la sociedad de que la solución a la injusticia se siga imponiendo por la vía judicial, con sus altísimos costos en tiempo, dinero, congestión y emocional, o, por el contrario, a través del eficaz ejercicio de sus competencias, como se propone en este proyecto de ley.

VIII. IMPACTO FISCAL

La Sostenibilidad Fiscal prevista en el artículo 334 constitucional establece los parámetros en los cuales el Estado hará su intervención para racionalizar la economía. La interpretación de esta potestad, prevista en la misma norma, establece que, bajo ninguna circunstancia, las autoridades administrativas, legislativas o judiciales, podrán invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance, o negar su protección efectiva. Dice el mandato superior:

“Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*

Parágrafo. *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.*

De esa manera, queda meridianamente claro que existe un verdadero mandato constitucional, en el sentido de que el Congreso de la República, como autoridad legislativa, no puede invocar, en ninguna circunstancia, la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales. En tal sentido, la disposición superior en cita, además de ser un claro mandato, entraña una auténtica prohibición de escudarse en la sostenibilidad fiscal para conculcar derechos, máxime cuando no se trata de crearlos, sino de restablecerlos luego de una flagrante violación. No debe olvidarse, se reitera, que por mandato expreso del artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, como resulta ostensible en el tema que este proyecto pretende solucionar.

IX. CONFLICTO DE INTERÉS – CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 3° LEY 2003 DE 2019.

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*; a continuación se ponen de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. *El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:*

(...)

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo*

grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1º. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

Parágrafo 2º. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

Parágrafo 3º. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que

podieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Dado que la iniciativa establece de manera exacta tanto el periodo de ventana de traslado, como los requisitos para acceder al mismo, a continuación se explican las modificaciones propuestas sobre estos asuntos:

Sobre el periodo: Se modifica el término de seis (6) meses a un (1) año como lapso para que todas las personas interesadas, mujeres, y hombres, tengan la oportunidad de efectuar cambio de régimen pensional dentro del Sistema General de Pensiones en Seguridad Social, toda vez que se tiene estimado que el número de personas interesadas serían entre trescientas mil (300.000) a cuatrocientas mil (400.000), lo que ocasionaría un aumento considerable en las solicitudes de trámite y el procedimiento administrativo de traslado que deben surtir las AFP, el cual tarda como mínimo cuatro (4) meses en el mejor de los casos, sumado a la amplia difusión que requiere la presente norma.

Sobre la eliminación de requisitos: Respecto a la eliminación de requisitos para ser beneficiario o beneficiaria de la ley, esta modificación encuentra soporte en las siguientes consideraciones:

- La norma a modificar no estipula ninguna exigencia de número de semanas cotizadas mínimas o máximas para que el traslado entre regímenes pensionales sea procedente o se límite.
- En cuanto a la iniciativa legislativa se soporta en buena medida en la sólida línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia que unánimemente ha amparado el derecho de un importante número de afiliados al Sistema General en Pensiones, a quienes las AFP no les suministraron información precisa, suficiente, clara, objetiva, veraz y oportuna al momento de afiliarse o trasladarse de un régimen pensional a otro; aunado a que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia no ha establecido en ninguno de sus fallos regla, condición o requisito alguno de número de semanas o de edad para ordenar judicialmente el traslado de régimen.

Sobre la doble asesoría: Finalmente, en cuanto a adicionar la exigencia explícita en cabeza de las AFP consistente en que, una vez los afiliados soliciten el traslado deben, de suministrar la doble asesoría por escrito, incluyendo inexorablemente el camino pensional con la proyección del valor de la mesada en cada régimen, se hace necesaria ya

que permite al afiliado hacer un comparativo de la proyección de las eventuales mesadas que pudiera recibir en cada régimen, fortalece el derecho de recibir doble asesoría por parte de los usuarios del régimen general de pensiones y se encuentra en concordancia con la exigencia prevista en el artículo 2° de la Ley 1748 de 2014 que señala, el derecho del afiliado de solicitar una proyección de su expectativa pensional a la administradora en la que se encuentre afiliado.

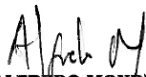
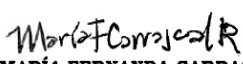

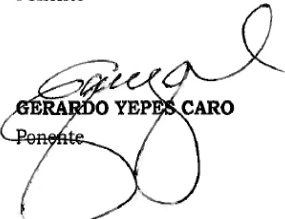
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
“Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993”	Sin modificaciones
<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993:</p> <p>Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años.</p> <p>Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993:</p> <p>Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a <u>A partir de</u> la promulgación de la presente ley, <u>los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en pensiones podrán trasladarse durante el término de un año,</u> se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, <u>en cualquier edad, y por una única vez por el término de vigencia de la presente ley</u> siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años.</p> <p>Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, <u>el cual deberá incluir el camino pensional con la proyección de valor de la mesada en cada régimen,</u> respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.	<p>concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.</p> <p>La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo</p> <p><u>Una vez se apruebe el respectivo traslado de régimen pensional, la administradora tendrá la obligación de transferir el monto total que corresponda al afiliado; en el Régimen de Prima Media el total de semanas cotizadas, y en el Régimen de Ahorro individual el total del capital ahorrado, los gastos de administración, comisiones de valores, seguros previsionales y demás emolumentos que integren la cuenta del afiliado. Durante el término de vigencia de esta disposición transitoria serán suspendidas las normas que le sean contrarias.</u></p>
Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

XI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva con las modificaciones propuestas y, en consecuencia, solicito a los Representantes que integran la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **dar Primer Debate al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, “por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993”.**

Cordialmente,

 ALFREDO MONDRAGÓN G. Ponente Coordinador	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL R. Ponente
 JAIRO HUMBERTO CRISTO C. Ponente	 GERARDO YEPES CARO Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2022 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo transitorio. Apartir de la promulgación de la presente ley, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en pensiones podrán trasladarse durante el término de un año, entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, en cualquier edad, y por una única vez por el término de vigencia de la presente ley.

Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, el cual deberá incluir el camino pensional con la proyección de valor de la mesada en cada régimen, respetando el principio de la libertad informada, con el fin de que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.

Una vez se apruebe el respectivo traslado de régimen pensional, la administradora tendrá la obligación de transferir el monto total que corresponda al afiliado; en el Régimen de Prima Media el total de semanas cotizadas, y en el Régimen de Ahorro Individual el total del capital ahorrado, los gastos de administración, comisiones de valores, seguros previsionales y demás emolumentos que integren la cuenta del afiliado.

Durante el término de vigencia de esta disposición transitoria, serán suspendidas las normas que le sean contrarias.

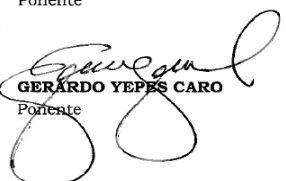
Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ALFREDO MONDRAGÓN G.
Ponente Coordinador


MARÍA FERNANDA CARRASCAL R.
Ponente


JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
Ponente


GERARDO YEPES CARO
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá, D. C., septiembre de 2022

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 076 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 27 de julio de 2022 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 076 de 2022, y publicado en la *Gaceta del Congreso* 937 de 2022. La iniciativa tiene como autores a los Congresistas Óscar Hernán Sánchez, Héctor David Chaparro, Germán Rozo, Jairo Cristo Correa, Alejandro Vega, Dolcey Torres y Andrés David Calle.

Por designación de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa a los honorables Representantes Héctor David Chaparro (coordinador), honorable Representante Camilo Esteban Ávila Morales, honorable Representante Betsy Judith Pérez Arango y al honorable Representante Gerardo Yepes Caro. Lo anterior mediante nota interna número C.S.C.P.3.7 – 745-22.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa, de acuerdo con el autor, tiene por objeto modificar el literal h del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante, para incluir como beneficiarios además de los padres a los abuelos del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de aquel.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Derecho a la Seguridad Social

La Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad social, en la Sentencia T-192 de 2019 presenta la forma como este derecho ha adquirido

el carácter de fundamental, su relación directa con la dignidad humana y las formas de garantizar este derecho, para esto la Corporación tomando los argumentos de diferentes sentencias realiza un recuento de los principales postulados en la materia.

Inicialmente, este derecho fue considerado por esta Corporación como de carácter meramente prestacional y solo fue entendido como un derecho fundamental en la medida en que se concretara en una garantía de aplicación inmediata, como cuando, en aplicación de la tesis de la conexidad, se evidenciaba que su vulneración se materializaba en una afrenta contra el derecho a la vida o a la integridad personal (sentencia T 192 de 2019).

La Corte Constitucional, en Sentencia T-742 de 2008, señaló que por su relación intrínseca con la dignidad humana:

“la seguridad social es un verdadero derecho fundamental autónomo –calificado como “derecho irrenunciable” según el inciso 2° del artículo 48 constitucional; consagrado como “derecho de toda persona” de acuerdo con el artículo 9° del PIDESC, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad; y, finalmente, definido como “derecho humano” por parte del CDESC en la observación general número 19-” (Sentencia T-742 de 2008).

Argumento reiterado en la Sentencia C-1141 de 2008:

“[E]l derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría *ius fundamental* íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos” (Sentencia C-1141 de 2008).

A su vez, la Corporación, de manera diáfana, explica la forma como se garantiza este derecho.

La Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, estipuló que el SGSSS cubre a todos los residentes en el país y, por lo tanto, todas las personas tienen la posibilidad de participar en él; unos en su condición de (i) afiliados al régimen contributivo, otros como (ii) afiliados al régimen subsidiado. Los primeros son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Los segundos son las personas sin capacidad de pago para cotizar al sistema; se trata de la población más pobre y vulnerable del

país a la que se le subsidia su participación en el SGSSS.

Además de estos dos tipos de participantes del SGSSS, el Legislador también ha regulado la atención en salud de un tercer grupo: la población pobre no asegurada que no se encuentra afiliada ni al régimen contributivo ni al subsidiado, y que carece de medios de pago para sufragar los servicios de salud, quienes mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado. (Sentencia T 192 de 2019).

De otra parte, la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:

1. la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;
2. los gastos excesivos de atención de salud; y
3. un apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La seguridad social desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”. (ONU, s. f.).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General número 19 sobre el derecho a la seguridad social ha manifestado que los Estados Partes deben tomar medidas efectivas las cuales no podrán ser restrictivas y garantizar un disfrute mínimo del derecho; en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en:

- a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9°. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.
- b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco

probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.

5. También son aceptables otras formas de seguridad social, en particular: a) los planes privados y b) las medidas de autoayuda u otras medidas, como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua. Cualquiera que sea el sistema elegido, debe respetar los elementos esenciales del derecho a la seguridad social y, en ese sentido, deben ser considerados como planes que contribuyen a la seguridad social y por consiguiente deberán estar amparados por los Estados, de conformidad con la presente observación general.”. (Consejo Económico y Social, 2007, p. 2).

Lo anterior permite concluir que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, irrenunciable que presenta una relación directa con la dignidad humana, para lo cual el Estado debe establecer garantías materiales y legales que permita el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social.

Por tanto, al ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante, se establece una herramienta amplia y novedosa que contribuye a dicha garantía del derecho. Ello permitiría a más actores contribuir con este fin, cuyos beneficiarios representan en su mayoría personas mayores con dependencia económica y sin pensión”.

El Decreto 780 de 2016 Sector Salud y Protección Social en el artículo 2.1.1.3, establece en el numeral 3.

3. Afiliado adicional al Régimen Contributivo: Es la persona que, por no cumplir los requisitos para ser cotizante o beneficiario en el Régimen Contributivo, conforme a lo previsto en la presente Parte se inscribe en el núcleo familiar de un afiliado cotizante mediante el pago de una Unidad de Pago por Capitación adicional.

Esta unidad de pago por capitación está regulada en la Resolución 2381 de 2021, “Por la cual se fija el valor anual de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que financiará los servicios y tecnologías de salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado para la vigencia 2022 y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 1° establece:

Unidad de Pago por Capitación. Determínese, como valor anual de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo (UPC-C) para el año 2022 por concepto de las tecnologías y servicios de salud que se venían financiando con esta fuente, la suma de **novecientos ochenta y nueve mil setecientos doce pesos (\$989.712)**, cuyo valor diario será de **dos mil setecientos cuarenta y nueve pesos con veinte centavos (\$2.749,20)**.

La estructura de costo por grupo etario de la UPC-C es la siguiente:

GRUPO DE EDAD	ESTRUCTURA DE COSTO	VALOR AÑO
Menores de un año	2,9679	2.937.366,00
1-4 años	0,9530	943.196,40
5-14 años	0,3329	329.475,60
15-18 años hombres	0,3173	314.035,20
15-18 años mujeres	0,5014	496.242,00
19-44 años hombres	0,5646	558.792,00
19-44 años mujeres	1,0475	1.036.724,40
45-49 años	1,0361	1.025.442,00
50-54 años	1,3215	1.307.905,20
55-59 años	1,6154	1.598.781,60
60-64 años	2,0790	2.057.612,40
65-69 años	2,5861	2.559.495,60
70-74 años	3,1033	3.071.372,40
75 años y mayores	3,8997	3.859.581,60

El artículo 2°. *Unidad de Pago por Capitación por zona especial de dispersión geográfica.* A la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo (UPC-C) prevista en el artículo 1° del presente acto administrativo, se le incluye una prima adicional para zona especial por dispersión geográfica del 10% en los municipios y áreas no municipalizadas señalados en el Anexo 1 de la presente resolución, dando como resultado un valor de Unidad de Pago por Capitación UPC-C anual de **un millón ochenta y ocho mil seiscientos ochenta y tres pesos con veinte centavos (\$1.088.683,20)** que corresponde a un valor diario de tres mil veinticuatro pesos con doce centavos (\$3.024,12).

La estructura de costo por grupo etario de la UPC-C es la siguiente:

GRUPO DE EDAD	ESTRUCTURA DE COSTO	VALOR AÑO
Menores de un año	2,9679	3.231.104,40
1-4 años	0,9530	1.037.516,40
5-14 años	0,3329	362.422,80
15-18 años hombres	0,3173	345.438,00
15-18 años mujeres	0,5014	545.864,40
19-44 años hombres	0,5646	614.671,20
19-44 años mujeres	1,0475	1.140.397,20
45-49 años	1,0361	1.127.984,40
50-54 años	1,3215	1.438.693,20
55-59 años	1,6154	1.758.657,60
60-64 años	2,0790	2.263.374,00
65-69 años	2,5861	2.815.444,80
70-74 años	3,1033	3.378.510,00
75 años y mayores	3,8997	4.245.537,60

El artículo 3° establece el monto por Unidad de pago por capitación para ciudades; el artículo 4°, por Unidad de pago por capitación para zona alejada, y los siguientes artículos establecen los demás cobros.

En este sentido a un cotizante que quiera afiliar a sus padres o abuelos que dependan de ellos económicamente y que a su vez no tengan pensión, en los términos del artículo 2.1.1.3 del Decreto 780 de 2016 tendrían que sufragar entre dos millones quinientos cincuenta y siete mil (2.557.000) y tres millones quinientos ochenta y nueve mil (3.589.000) al año por cada familiar.

En este sentido se pretende modificar el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, para que de manera voluntaria y con el cumplimiento de los requisitos exigidos, el cotizante pueda afiliar a sus padres o abuelos como beneficiarios sin incurrir en costos adicionales, gastos que para la mayoría de las personas en la actualidad se hacen imposibles de sufragar. Como se mencionó anteriormente, el cambio representaría una forma para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad social y la salud, así como para materializar el derecho fundamental a la dignidad humana.

Colombia es un país que ha venido envejeciendo de manera acelerada y constante. Según el Ministerio de Salud para el 2021 había cerca de 7.107.914 personas mayores de 60 años, es decir el 13,9% del total de la población del país; de las cuales el 44,87% son hombres y 55,13% mujeres, y el 77% de este colectivo se ubica en las cabeceras municipales y el restante 22,7% se alberga en el sector rural. Se estima que para el 2030 este grupo etario llegue a superar los 10 millones, representando el 18% de la población, y, de mantenerse la tendencia, en 2050 Colombia tendrá 15.2 millones de personas mayores, 25% de la población proyectada para mediados de siglo.

Por su parte, de acuerdo con cifras del DANE (Adulto Mayor en Colombia 2021), se determina que la población mayor de 60 años se encuentra ocupada en sectores donde la informalidad laboral es alta, como por ejemplo en actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; Comercio y reparación de vehículos; actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, entre otras.

Población ocupada de 60 años y más según ramas de actividad
Total nacional

Población ocupada de 60 años y más según rama de actividad	Ago-oct 2019		Ago-oct 2020		Variación	
	Total	%	Total	%	Total	%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	523	24,15	533	26,88	10	2,73
Comercio y reparación de vehículos	432	19,94	359	18,10	-73	-1,84
Industrias manufactureras	220	10,16	197	9,93	-23	-0,22
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	225	10,39	193	9,73	-32	-0,66
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	157	7,25	174	8,77	17	1,53
Alimentación y servicios de comida	179	8,26	145	7,31	-34	-0,95
Construcción	112	5,17	105	5,30	-7	-0,12
Transporte y almacenamiento	128	5,91	100	5,04	-28	-0,87
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	116	5,36	92	4,64	-24	-0,72
Actividades inmobiliarias	30	1,39	39	1,97	9	0,58
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	16	0,74	21	1,06	5	0,32
Actividades financieras y de seguros	10	0,46	12	0,61	2	0,14
Información y comunicaciones	10	0,46	8	0,40	-2	-0,08
Explotación de minas y canteras	8	0,37	5	0,25	-3	-0,12
Total	2.166	100	1.983	100	-183	0

Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de personas adultas mayores ocupadas en el trimestre ago-oct de 2020 fueron agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (26,8%) y comercio y reparación de vehículos (18,1%) seguido de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (9,7%).
Fuente: DANE, GEIH 2020-2019.

Asimismo, el DANE señala que para el trimestre agosto-octubre del 2019 el 96,9% de personas adultas mayores se encontraban afiliadas a salud y para el mismo trimestre en 2020 el 97,2% cotizó a salud, por lo que el impacto de este proyecto estaría enfocado a una población pequeña pero muy vulnerable.

Siendo la salud un derecho fundamental cuya prestación, de acuerdo con la Constitución, se encuentra a cargo del Estado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (Art. 49), esta medida es una acción que no solo permite materializar esos principios constitucionales, sino que se convierte en una acción concreta de protección a una población creciente en el país.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley pretende modificar el literal h) de la Ley 100 de 1993 con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley modifica el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante incluyendo a los padres y abuelos que no estén pensionados y dependen económicamente de este.

Los ajustes hechos corresponden a modificaciones de redacción y precisión del objeto del proyecto.

4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto*

negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

5. FUENTES DE CONSULTA

Corte Constitucional. (13 de mayo de 2013). Sentencia T 192 de 2019. [M. P. Ortiz, Gloria] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-192-19.htm#_ftn43

Organización de las Naciones Unidas (Sin Especificar Fechas). Acerca del Derecho a la Seguridad Social El ACNUDH y el derecho a la seguridad social.

<https://www.ohchr.org/es/social-security/about-right-social-security-and-human-rights#:~:text=E1%20derecho%20a%20la%20seguridad%20social%20es%20de%20importancia%20fundamental,ejercer%20plenamente%20los%20derechos%20humanos.>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2007). Observación General número 19 El derecho a la seguridad social (artículo 9).

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/presentacion-caracteristicas-generales-adulto-mayor-en-colombia.pdf>

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-salud/Paginas/aseguramiento.aspx>

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/informe-nal-plan-accion-internacional-madrid-envejecimiento-2022.pdf>

PROPOSICIÓN


Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **dar primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2022 Cámara**, "por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993".

Atentamente,


HÉCTOR DAVID CHAPARRO
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


BETSY JUDITH PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente


CAMILO ESTEBAN ÁVILA
Representante a la Cámara
Ponente


GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley modifica el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993 con el fin de ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante, incluyendo a los padres y abuelos que no estén pensionados y dependan económicamente de este.

Artículo 2º. Modifíquese el literal h del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 163. *Beneficiarios del régimen contributivo de salud.* El núcleo familiar del afiliado cotizante, estará constituido por:

- El cónyuge.
- A falta de cónyuge la compañera o compañero permanente.
- Los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependen económicamente del afiliado.

- d) Los hijos de cualquier edad, si tienen incapacidad permanente y dependen económicamente del afiliado.
- e) Los hijos del cónyuge o compañero permanente del afiliado que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales c) y d) del presente artículo.
- f) Los hijos de beneficiarios y hasta que dichos beneficiarios conserven su condición.
- g) Las personas identificadas en los literales e), d) y e) del presente artículo que están a cargo del afiliado familiar hasta el tercer grado de consanguinidad como consecuencia del fallecimiento o la ausencia de sus padres o la pérdida de la patria potestad por parte de los mismos.
- h) Los padres y abuelos del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este.
- i) Los menores entregados en custodia legal por la autoridad competente.


Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Atentamente,


HÉCTOR DAVID CHAPARRO
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador


BETSY JUDITH PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Ponente


CAMILO ESTEBAN ÁVILA
 Representante a la Cámara
 Ponente


GERARDO YERES CARO
 Representante a la Cámara
 Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2022

Doctora

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no

condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.

Respetada señora presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 101 de 2022 Cámara**, por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción.

El presente informe de ponencia se elabora con base en las consideraciones de política pública orientadas a la lucha contra la pobreza, por medio de la redistribución del ingreso en términos de asignación, sobre todo, en aquellos territorios que por su lejanía no han sido irrigados suficientes recursos monetarios para mejorar las condiciones de la línea de pobreza y superar barreras de acceso en términos per cápita.

De acuerdo con lo anterior, las transferencias monetarias han sido una respuesta inmediata a la brecha de ingresos que se presenta en los hogares colombianos, por lo general compuestos por cuatro (4) personas, y que de acuerdo con la dinámica de presupuesto de hogares la distribución de ingreso entre sus miembros representa un desfase relativo a las condiciones de acceso a alimentos y servicios básico para el desarrollo de un nivel de vida digno.

La cobertura del programa ingreso solidario está prevista para 4.5 millones de hogares que no son beneficiarios de otros programas sociales y que por su condición de vulnerabilidad requieren de una ayuda en el ingreso mensual que permita extender su consumo, no es condicionada y hace parte de un beneficio que permita superar la precariedad de la línea de pobreza extrema en el país que a nivel per cápita es de \$161.099 mensual y para un hogar de 4 personas \$644.396. De otro lado, la línea de pobreza Monetaria per cápita equivale a \$354.031 y para un hogar de 4 personas, \$1.416.124, de acuerdo con las cifras de pobreza monetaria entregadas por el DANE.

Así las cosas, el IS se ha convertido en un programa insignia dentro de la distribución de ingresos que permitió a los colombianos acceder por vez primera a un beneficio directo, destinado al consumo del hogar, a su vez, se desarrollaron plataformas de distribución de los recursos a partir de la creación del registro social de hogares, la base maestra de beneficiarios IS y toda una infraestructura a nivel tecnológico construida en tiempo récord para atender la demanda de beneficiarios identificados en el Sisbén.

Este ha sido un programa que sin duda viene abarcando un amplio número de hogares, que llega a 18 millones de colombianos. Cabe aclarar que las transferencias monetarias no condicionadas

(TMNC) son un mecanismo para la reducción de impactos sobre el ingreso y por lo tanto el nivel de consumo en términos per cápita, usado como mecanismo de choque ante variaciones en los precios a nivel general. Diferente a un subsidio estructural de tipo asistencialista que promueve sumas más grandes de dinero irrigadas a hogares vulnerables e independientes al nivel de productividad del hogar asociada con otros ingresos derivados del trabajo.

II. Antecedentes de la Iniciativa.

La iniciativa de tipo parlamentario es de autoría del Senador Ciro Alejandro Ramírez junto con los miembros de la bancada del partido Centro Democrático, cuyo propósito común es el establecimiento del programa Ingreso Solidario como una política de Estado, promoviendo su permanencia, mejora y cobertura a través del tiempo en la población colombiana en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Se radicó el 3 de agosto de 2022 en la Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 961 de 2022 y repartido a la Comisión Tercera Constitucional de esta célula legislativa. Se nombraron como ponentes a los honorables representantes a la Cámara:

- Óscar Darío Pérez Pineda (coordinador ponente)
- Antonio Armando Zabaraín D'Arce
- Jorge Hernán Bastidas Rosero
- John Fredy Núñez Ramos
- Néstor Leonardo Rico Rico.

Así mismo, esta iniciativa surgió de un amplio debate suscitado en la segunda mitad del año 2020, bajo el número 044 de 2020 junto con la propuesta de Renta Básica de Emergencia 054 de 2020. Las dos iniciativas entonces surgieron del debate sobre la efectividad del Estado como promotor del bienestar social, garante del acceso a bienes y servicios por parte de la población más vulnerable y, en especial, el Estado como protector de los derechos de la población vulnerable. Durante ese periodo, se dio un análisis que contó para entonces con los miembros de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El énfasis del mismo radicó en la necesidad de una transferencia monetaria no condicionada bajo el supuesto de pobreza monetaria extrema y los mecanismos de ingreso cercanos incluso al SMMLV de 2020. De las dos propuestas, IS y RB, surgió con mucho análisis una de las mejores acciones de intervención de la Comisión Tercera del Senado en lo verdaderamente atinente a sus funciones técnicas, se habló con especificidad, coherencia y conocimiento técnico en torno a los efectos de las transferencias monetarias, las necesidades de alimento y servicios básicos de los hogares vulnerables, la participación

del Estado en función de la lucha contra la pobreza y sobre todo, el sentido social, humano y cultural que restablece la relación tripartita: Estado – Sociedad – Mercado.

De lo anterior surgió una clasificación marginal en la asignación de las TMNC desde 2 puntos de vista: la tabla de clasificación de hogares con asignaciones crecientes entre el 25% y el 100% de un SMMLV y, de otro lado, la asignación fija de un monto específico indexado a la inflación (en principio) creciente en el tiempo y gradual en cuanto a las entrada y salida de hogares beneficiarios. De haber continuado este debate a mediano plazo, se hubiera concluido en una de las mejores alternativas de asignación de recursos con fundamento en un marco técnico dirigido por el Estado colombiano y vigilado por el Congreso de la República.

III. Generalidades del Proyecto de ley

El proyecto de ley se dirige a: “Construir sobre lo Construido” como marco regulatorio parte de la premisa de dar continuidad a lo que ha sido bueno y funcional en una política pública de asignación de recursos. Respeta a su vez las diferencias sobre el programa de Ingreso Solidario que se han caracterizado por: Proponer un debate en torno a la ampliación del rubro de asignación mensual del hogar hasta alcanzar el SMMLV y, referirse a los fallos del programa y en su lugar reemplazarlo por otro que sea planteado desde Cero para generar un impacto más amplio.

Si bien es cierto que en la autonomía de los gobiernos está la garantía de las políticas públicas, es inherente a su naturaleza soslayar la veracidad técnica de una política de asignación cuando prevalece por sí mismo el componente populista de la medida, pues esta resulta ampliamente atractiva políticamente hablando. No obstante, si perdura la posición generalizada del coste de oportunidad sobre el bienestar general, se entenderá que la discusión de transferencias monetarias supera cualquier diferencia, ya que el objetivo es el mismo y el querer es el de ampliar el impacto de la medida en los hogares más pobres.

El proyecto de ley busca: Dar continuidad al programa de Ingreso Solidario, promoviendo su naturaleza a la importancia de Política Pública, susceptible de perfeccionamientos futuros, aprovechando lo que se ha logrado hasta el momento; es decir los 4.5 millones de usuarios contemplados por el programa, con una asignación anual de esta política cercana a los \$8 billones de pesos. En particular, el monto puede variar, de acuerdo con la asignación. El reto consiste en mantener una TMNC garantizada, conforme al comportamiento de los hogares beneficiarios.

La discusión sobre los programas de TM bajo un contexto de Renta de Emergencia, o Renta Solidaria o Incluso, Renta ciudadana (las acepciones son variadas pero conducen a la misma naturaleza) se viene desarrollando desde comienzos del siglo XX con mayor intensidad, en consistencia con la brecha

de ingreso existente entre clases trabajadoras y los dueños del capital (discusión ampliada por la tesis entre la relación del trabajo y los salarios como proporción justa del capital por Marx), con todo lo anterior nos lleva a citar directamente de este proyecto de ley.

El concepto de renta básica se remonta a finales del siglo XVIII, planteado por Joseph Charlier, quien habló de la necesidad de garantizar un ingreso básico mínimo para la población, lo llamó *“dividendo territorial”* en su publicación *Solución del Problema Social*. Posteriormente en 1918, Dennis Milner publica *“Scheme for a state bonus”*, hablando en la misma línea del problema social que retrasaba el desarrollo económico de las naciones. Durante la década de los años 30 en plena manifestación de los estragos de la gran depresión, se publicaron estudios al respecto de una renta básica: (National Dividend: C. H. Douglas, Reino Unido, 1932), (Basic income: George D. H. Cole, Reino Unido, 1953) (Demogrant: James Tobin, Estados Unidos, 1967) todos se enfocaban en la misma idea sobre un bono social, en forma de renta, que actuara contra la precariedad de la pobreza, el debilitamiento de la función de ingreso de los trabajadores, y la aprobara una calidad de vida justa, respecto del consumo vital y el acceso al mercado.

Fue el filósofo belga y economista Philippe van Parijs quien determinó para la discusión científica y social la formulación precisa del concepto de renta básica por medio de *la libertad real para todos*, haciendo una exploración sobre lo que debe representar la libertad para la población conforme al conjunto de decisiones que debe tomar para asegurarse una vida. Para Parijs, existe una condición soberana representada por la libertad, así como por la tasa de eficiencia de un Estado que otorga oportunidades de ser libre conforme a las decisiones de la población.

De acuerdo con la Basic Income Earth Network (BIEN) la definición precisa sobre el ingreso básico:

“Un Ingreso Básico es un pago en efectivo periódico que se entrega incondicionalmente a todos de manera individual, sin necesidad de prueba de medios o trabajo”.

Ahora bien, la renta básica implica una medida necesaria cuando las cosas fallan en el mercado. En forma sencilla: es la transferencia de un valor estimado mínimo, en condición de libertad para la población.

En el mundo, distintos estudios sobre el desarrollo económico, han poblado el debate político, filosófico y económico sobre las barreras de acceso que mantienen a la población en situación de pobreza e impiden la materialización de un estado de bienestar eficiente y consciente sobre las necesidades básicas atendidas. Una de las variables que explican tal situación es la distribución del ingreso per cápita anual, por considerarse la base redistributiva de la producción.

Para autores como Amartya Sen, la libertad de las personas es intrínseca a la materialización de su bienestar, por ende, además de las relaciones de mercado y su interacción personal, también las instituciones sociales y gubernamentales hacen parte de la libertad individual en su sentido más profundo. Ahora bien, el desarrollo se entiende como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos¹, pero tal condición no se puede dar, en la medida en que existan restricciones de acceso, la pobreza se convierte en la restricción absoluta, cuyos efectos nefastos sobre la vida ponen en riesgo el desarrollo de una sociedad libre.

“Con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones, como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada, caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley ... así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres” (Sen. Amartya p. 29).

No obstante, las libertades en una sociedad implican el goce del acceso al mercado en las mismas condiciones que puedan asegurar un nivel de vida digno, así, además de restricciones como la pobreza y la densa concentración del ingreso también son fuente ineludible de otro tipo de barreras de entrada, concerniente al valor de las cosas, dado que en un sistema de mercado, el sistema de precios además de ser fuente de información para tomar decisiones, representa un hito entre las comparaciones sociales de acuerdo a los diferentes bienes y servicios adquiridos en un momento dado. Nos enfrentamos a una pérdida relativa de capacidades inherentes al desarrollo que se manifiestan con mayor proporción en situaciones de emergencia económica.

Para *Abhijit Banarjee* y *Esther Duflo* (premios nobel de economía 2019), el trabajo de experimentación sobre aplicaciones de política económica en India, basadas en educación y salud, “hasta las políticas mejor intencionadas y elaboradas con el mayor cuidado, pueden carecer de impacto si no se llevaban a cabo adecuadamente.

Habida cuenta de lo que atañe a la política pública de las TMNC y a los efectos que tienen sobre los hogares, este proyecto de ley mantiene las siguientes características:

¹ Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

1. Es constante en el tiempo al concluir en un objetivo como política de Estado.
2. Es continuo al proponer mantener un programa exitoso que cuenta con infraestructura.
3. Es resolutivo al convenir actuar directamente sobre la brecha de ingresos a partir del indicador de pobreza monetaria para los hogares de menor ingreso y alta vulnerabilidad.
4. Es probado, al referirse a unas condiciones que hicieron posible el programa IS y sobre el cual existe información en la práctica.
5. Es consistente con la naturaleza del bienestar social a partir de la distribución del ingreso y la reducción de brechas.

Finalmente, el proyecto de ley está dispuesto a partir de un texto de seis (6) artículos incluyendo la vigencia.

IV. Discusión técnica de los ponentes.

De acuerdo con las cifras de incidencia de la pobreza monetaria en el país publicadas por el DANE en abril de 2022; se tiene que, a nivel nacional, observado las opciones del jefe de hogar y sus características, se tiene que, en el 64,0% de los hogares, el jefe de hogar se encuentra desocupado, el 36,9% está ocupado (con ingresos insuficientes) y el 39,5% están inactivos. Por parte de la educación en el jefe de hogar para hogares en condición de pobreza, el 47,5% no ha estudiado o solo cuenta con la primaria y el 43,2% tiene secundaria. El 12,3% tiene educación profesional. En el 48,3% de los hogares, el jefe de hogar está en edades de 26 y 35 años; finalmente las mujeres tienden a ocupar en el 42,9% la posición de jefe de hogar.

Hay que destacar que en el tratamiento que se da a la medición de la pobreza en Colombia, se parte de: la variable ingreso, la brecha de pobreza entre monetaria y monetaria extrema y la desagregación de las características globales que implican la revisión de los hogares, entre ellas: tamaño del hogar, nivel educativo, situación laboral, número de hijos, entre otras individuales. Como se observa en la tabla 1 para el caso de las características del jefe del hogar en condición de Pobreza.

Tabla 1. Incidencia de la Pobreza Monetaria 2021 (%)

Características del Jefe de Hogar		Nacional
Sexo	Hombre	37,0
	Mujer	42,9
Edad	Hasta 25 años	46,6
	Entre 26 y 35 años	48,3
	Entre 36 y 45 años	44,9
	Entre 46 y 55 años	36,5
	Entre 56 y 65 años	31,3
	Mayor a 65 años	28,0
Nivel Educativo	Ninguno o primaria	47,5
	Secundaria	43,2
	Técnica o Tecnológica	24,2
	Universidad o posgrado	12,3
Situación laboral	Ocupados	36,9
	Desocupados	64,0
	Inactivos	39,5
Posición Ocupacional	Asalariados	23,8
	Patronos y Cuenta Propia	48,0
Seguridad social (Pensiones)	Afiliado	14,9
	No Afiliado	50,3
Total		39,3

Fuente: Elaboración con base en DANE. Desagregados pobreza monetaria.

De acuerdo con la tabla anterior, el escenario sobre la pobreza monetaria (PM) es dependiente de la condición del jefe de hogar, que es de donde parte la composición final del hogar, en atención a que se considera al jefe de hogar como aquel del cual deriva el ingreso conforme a su condición laboral.

En cuanto a las características del hogar se puede abordar a partir de 3 variables: número de niños menores de 12 años, número de ocupados y tamaño del hogar. En estas condiciones:

Del total de hogares en condición de pobreza monetaria en el ámbito nacional, el 79,2% tienen tres o más niños menores de 12 años, el 46,4% de los hogares deriva su consumo del trabajo de una persona, mientras que el 30,3% consumen gracias a los ingresos de dos personas que están laborando y aportan al hogar. Finalmente, el 49,1% de los hogares está conformado por 4 personas o más. Tabla 2.

Como se observa, la unidad de medida, que en este caso es el hogar, está generalmente compuesta por 4 o más personas y más de 2 niños menores a 12 años; a su vez, en el 51,2% de los hogares no están empleados.

Tabla 2. Características del hogar en condición de PM.

Características del Hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	13 ciudades y A.M.
Número de niños menores de 12 años	No tiene niños	22,4	21,5	26,4	19,3
	Un niño	40,9	40,4	43,0	38,3
	Dos niños	58,1	58,5	56,9	57,2
	Tres o más niños	79,2	79,2	79,2	79,2
Número de ocupados en el hogar	Ningún ocupado	52,1	50,1	60,2	45,7
	Un ocupado	46,4	46,1	47,4	44,3
	Dos o más ocupados	30,3	28,3	38,1	24,8

Características del Hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	13 ciudades y A.M.
Tamaño del hogar	Una persona	13,6	13,3	14,6	14,0
	Dos personas	19,7	18,8	23,3	16,8
	Tres personas	30,7	29,8	34,6	27,3
	Cuatro personas o más	49,1	47,5	54,1	43,6
Total		39,3	37,8	44,6	34,3

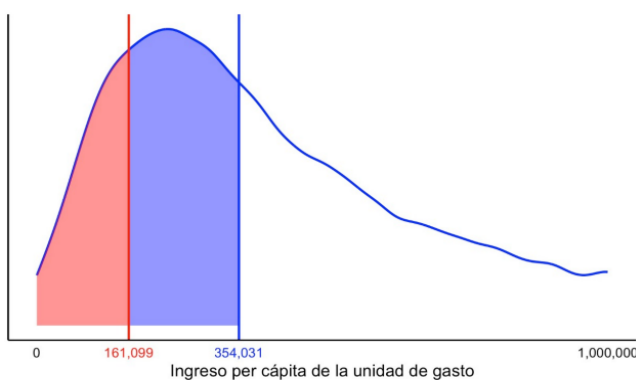
Fuente: Elaboración con base en DANE. Desagregados pobreza monetaria.

En el caso de los hogares en situación de pobreza extrema, esto es con un ingreso per cápita por debajo de \$161.099, el 36,2% tiene entre 3 y más niños menores de 12 años, el 28,6% del total de hogares se encuentran en situación de desempleo y el tamaño está definido por 4 o más personas.

La situación de pobreza monetaria extrema la padecen con mayor incidencia los hogares localizados en la zona rural y rural dispersa con una menor tasa de servicios por parte del Estado y condiciones precarias de acceso a bienes públicos; en este sentido, el 43,0% de los hogares tiene más de 3 niños menores de 12 años, en el 35,8% de los hogares los adultos no tienen empleo, y solamente en el 4,9% de los hogares una persona es ocupada o tiene acceso a una jornada laboral paga.

La pobreza monetaria extrema acentúa la rudeza de las condiciones de ingreso en el hogar, limita en máximos las posibilidades de acceso a oportunidades laborales, educativas, participativas, democráticas, y profundiza las acciones de violencia, dominio y constreñimiento de la población al ser tan vulnerable.

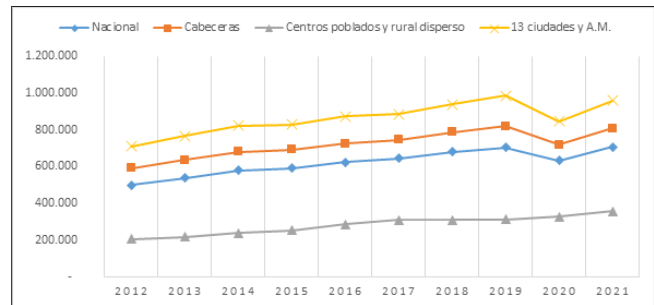
Gráfico 1. Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria 2021.



Fuente: DANE, presentación de resultados de pobreza, con base en GEIH.

En lo que respecta a la evolución del ingreso per cápita de la unidad de gasto; es decir por hogar (compuesto hasta por 4 o más personas) mensual, las zonas de una ruralidad, alejadas del centro del país comportan una menor tendencia en los últimos años, manteniendo una amplia brecha con el resto del país, esto es, apenas superan la barrera de línea de pobreza monetaria con \$356.483 respecto de una media de \$706.471 a nivel nacional.

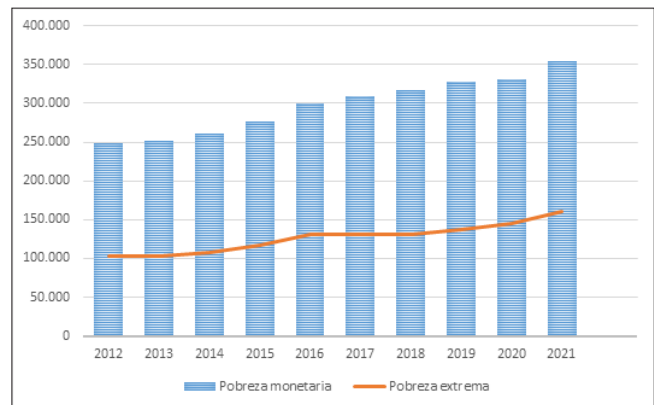
Gráfico 2. Ingreso de la unidad de gasto



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

En cuanto a las líneas de pobreza: pobreza monetaria (PM) y pobreza monetaria extrema (PME), desde 2012 el ingreso apenas se ha ajustado para la PME, es decir que, a nivel nacional, en 10 años solo ha crecido en promedio \$54.000, mientras que en PM lo hizo en \$150.000. es decir que las líneas de pobreza mantienen una brecha significativamente alta que duplica los valores relativos por persona, esto acentúa el tiempo en el cual una persona logra salir de la condición de pobreza a menos que reciba un ingreso adicional.

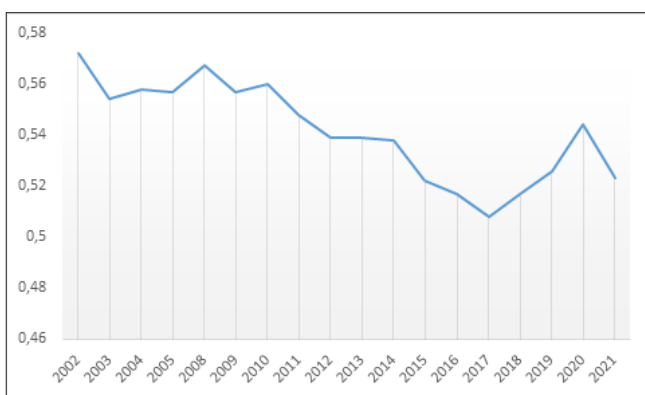
Gráfico 3. Líneas de PM y PME por persona 2012-2021



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

Finalmente, la concentración del ingreso en el país sigue siendo alta, al mantener el índice de Gini por encima de los 0.50 p. No obstante, desde 2002 tuvo un descenso a valor mínimo en 2017 para luego recuperar terreno hasta 2020 año de la pandemia, en una tendencia que lo ubica para 2021 en 0.52. Esta tendencia puede ser explicada del lado del ingreso, por una mayor formación o por los efectos de las políticas públicas enfocadas en la generación de mejores escenarios para el incremento del ingreso y/o de transferencias que lo han hecho posible.

Gráfico 4. Índice Gini 2002-2021



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la investigación que llevó a cabo en 2021, el programa Ingreso Solidario logró la formación de alianzas a nivel institucional por parte del Estado, lo que le permitió en tiempo récord crear un programa para atender la pérdida de ingreso de los hogares colombianos, mediante la focalización de una transferencia no condicionada a partir de la base de beneficiarios del Sisbén IV y el efecto en la paridad de poder adquisitivo.

La evaluación que realizó el BID arrojó resultados desde 4 perspectivas, las cuales se citan en esta ponencia:

- Perspectiva del ingreso de los hogares:** Ingreso Solidario incrementó la probabilidad de que los hogares reporten algún ingreso durante los meses de julio y septiembre de 2020 en 5.9 y 5.5 puntos porcentuales, respectivamente, con relación a los hogares no elegibles para el programa.
- Perspectiva del gasto de los hogares:** los hogares elegibles para recibir Ingreso Solidario experimentaron un incremento sustancial en su consumo de alimentos, respecto a hogares no elegibles que perdieron su fuente de ingresos. Es decir, ingreso solidario atenuó los efectos nocivos de la caída de ingresos debido a la crisis evitando que se traduzcan en caídas en el consumo de alimentos.
- Perspectiva de convivencia de los miembros del hogar:** encontramos que, de manera consistente con los incrementos en el gasto en material escolar, el tiempo que los niños dedican a actividades escolares incrementa debido al programa. Estos resultados son particularmente importantes dado que la mayoría de los niños en edad escolar tuvieron que asistir a clases de manera virtual para cumplir con el distanciamiento físico.
- Desde la perspectiva de la inclusión financiera.** Encontramos que Ingreso Solidario incrementa, en promedio, la probabilidad de que algún miembro del hogar haya abierto una cuenta bancaria nueva en

14 puntos porcentuales durante 2020, con relación a los hogares no elegibles en el margen de elegibilidad. Este incremento es substancial pues representa un incremento de 50%.

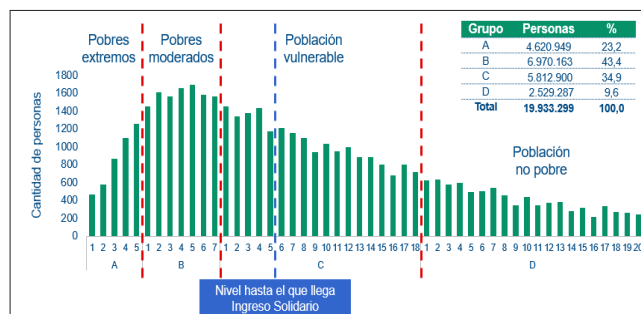
El programa ingreso solidario (IS) es un ejemplo en los países de ALC, al ser una herramienta dirigida a la mitigación de impacto en la caída de ingresos para los hogares más pobres y vulnerables y para aquellos hogares no tan pobres, pero sí altamente vulnerables a caer en situación de pobreza, del análisis se deriva; la construcción de una base maestra en tiempo récord para identificar los potenciales beneficiarios, el registro social de hogares que permitió identificar condiciones del hogar e información de contacto de los beneficiarios para irrigar los recursos, la potencialización del Sisbén IV que incluyó la variable ingreso y que permitió dar un salto adelante en la cuantificación de los hogares colombianos y el conocimiento de las limitaciones de los hogares ante choques imprevistos ocasionados por una condición de emergencia.

El mayor impacto del IS se observó en: el consumo de alimentos de los hogares beneficiarios en cuya relación de reducción de ingresos, el programa amortiguó el gasto, el consumo de bienes escolares con ocasión de la adaptabilidad de los estudiantes a una nueva realidad, el desarrollo potencial de la inclusión financiera y la disponibilidad de información actualizada de los beneficiarios a partir de un registro social de hogares robusto.

Además de lo anterior, el IS contribuyó a la mejora de las expectativas de los hogares beneficiarios al garantizar una transferencia que permitiera planificar los gastos del hogar y su distribución en consumo, con lo cual contribuyó a la mejora de la presión sobre la pérdida de ingreso, a su vez hizo posible la inclusión financiera, permitió a las personas acceder a un nuevo vínculo con el Gobierno nacional y al ser una transferencia mensual, no afectó en términos de productividad el comportamiento de los beneficiarios.

Fue posible un rápido despliegue y en gran escala debido a elementos fundamentales de la protección social colombiana, principalmente el Sisbén, la interoperabilidad de datos del sector social, y la transición en el uso de mecanismos de pagos digitales en los programas regulares de transferencias. (BID 2021).

Gráfico 5. Clasificación de las condiciones socioeconómicas en Sisbén IV.



Fuente: DNP 2020.

Como programa, el IS tiene suficiente evidencia que demuestra la constitución de un mecanismo que actúe en tiempo real con las necesidades de ingreso de la población vulnerable, a su vez, se constituye sobre una sólida base de información que permite el ingreso de nuevos hogares, lleva a las zonas más distantes del país mediante el uso de plataformas de pago y cuentas bancarias informadas, actúa sobre la brecha de ingreso que presenta entre la línea de pobreza monetaria y el ajuste gradual del hogar con el fin de impedir que caiga en situación de pobreza. Tiene una cobertura de 18 millones de colombianos, representados por 4.5 millones de hogares.

En la tabla 3, se muestra con corte al 30 de abril de 2022 la cobertura de hogares y monto en TM realizada por el Gobierno nacional; en total 28.5 billones se distribuyeron entre los 5 programas de TM, el más nuevo, por supuesto el IS que en 3 meses evolucionó lo que, por ejemplo, a Familias en Acción le tomó 20 años. Actualmente es el programa que más cobertura brinda y que mejor criterio de focalización ha logrado constituir.

Ingreso Solidario se consolidó en tiempo récord gracias a las alianzas con instituciones públicas y privadas que formó el Gobierno colombiano. Para la creación de la Base Maestra, se incorporaron datos consolidados de Sisbén III y Sisbén IV con información de caracterización socioeconómica. Adicionalmente, se hicieron dos cruces de bases de datos: el primero con Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Generación E, entre otros; y el segundo, con datos del Registro Único de Víctimas y la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud. (IPA 2022).

Tabla 03. Cobertura y giros TM a los diferentes programas sociales

Programa	Beneficiarios	Valor
Ingreso Solidario (IS)	3.590.876 hogares	\$12.896.737.192.000
Familias en Acción (FA)	2.633.598 familias	\$5.932.709.241.310
Jóvenes en Acción (JEA)	518.464 jóvenes	\$2.083.513.640.000
Colombia Mayor	1.714.995 adultos mayores	\$6.003.504.244.236
Compensación del IVA	2.000.000 hogares	\$1.651.510.381.000
Total		\$28.567.974.698.546

Fuente: Elaboración propia con base en DPS.

Al momento de esta ponencia, se habla de un nuevo programa denominado “lucha contra el hambre” basado en una transferencia cuyo monto,

TEXTO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 101 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas Ingreso Solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.

Texto original	Texto primer debate
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMN) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.

modelo y estructura se desconocen, no obstante, esta ponencia es clara al buscar que gran parte del programa IS se mantenga en el tiempo como política de Estado. De acuerdo a lo contenido en la Ley 2155 de 2021 artículo 20 “El Gobierno nacional en diciembre de 2022 podrá evaluar el programa y, conforme con los resultados obtenidos, podrá establecer su continuidad, e incorporar, de manera justificada, la exigencia de condiciones para el acceso al mismo, con el objeto de generar mejoras en su impacto, así como establecer la forma en la que se articulará y complementará con los otros programas de transferencias económicas existentes” [...].


V. Costo fiscal

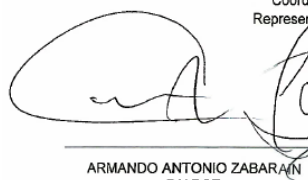
El costo fiscal de mantener el programa Ingreso Solidario asciende a necesidades anuales por recursos de \$7,5 a \$8.2 billones a precios de 2021. No obstante, el costo implícito del programa está sujeto a los principios de subsidiaridad y cobertura a nivel nacional, así como a la gradualidad de los hogares entrantes y salientes.

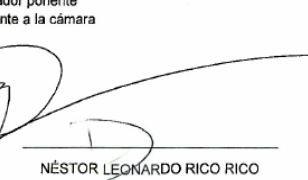
PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones contenidas por el presente informe, presentamos ponencia **POSITIVA** al **Proyecto de ley 101 de 2022 Cámara**, “por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas Ingreso Solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones” y solicitamos aprobarlo en primer debate en esta honorable comisión.

Atentamente, los ponentes,


 OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
 Coordinador ponente
 Representante a la cámara


 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN
 D'ARCE
 Ponente
 Representante a la Cámara


 NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
 Ponente
 Representante a la Cámara

JOHN FREDY NÚÑEZ RAMOS
 Ponente
 Representante a la Cámara

HERNÁN JOSÉ BASTIDAS ROCERO
 Ponente
 Representante a la Cámara

Texto original	Texto primer debate
<p>Artículo 2°. El programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización y focalización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de brechas para un mayor desarrollo humano.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de que trata la presente ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.</p>	<p>Artículo 2°. El programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización, focalización, cobertura y especialización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de brechas para un mayor desarrollo humano en la población en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad. Para ello, podrá crear instancias administrativas operativas dedicadas al desarrollo del programa social.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos de que trata la presente ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.</p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa Ingreso Solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado.</p>	<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa Ingreso Solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado.</p> <p>Parágrafo 1°. La ingeniería del programa IS será susceptible de mejoras y actualizaciones que permitan avanzar en su implementación, para tal efecto se deben garantizar los recursos técnicos, financieros, profesionales y especializados.</p>
<p>Artículo 4°. Establézcanse como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los cuales se destinará un valor no inferior a 0.2 puntos porcentuales del PIB, además de las fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno nacional para efectos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. se presentará semestralmente ante las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.</p>	<p>Artículo 4°. Establézcanse como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los excedentes de ingreso por mayor recaudo tributario, de los rendimientos financieros obtenidos con recursos de la nación, además de aquellas fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno nacional para efectos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. se presentará semestralmente ante las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.</p>
<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.</p>
<p>Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°. Cualquier otro programa social basado en transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) equiparable a los objetivos de IS será susceptible de adaptación y ajuste al IS y servirá como medio de perfeccionamiento de esta política.</p>
	<p>Artículo 7°. Los programas sociales que funcionen bajo el modelo de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas tendrán un registro estadístico y harán parte del sistema de cuentas nacionales con el fin de medir su efecto en la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema sobre los hogares.</p> <p>Parágrafo. El Estado colombiano podrá formar alianzas institucionales que permitan la investigación, el fortalecimiento y la transferencia de conocimiento en materia de programas sociales basados en transferencias monetarias.</p>
	<p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 101 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas Ingreso Solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno nacional, entendiéndolo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.

Artículo 2°. El programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización, focalización, cobertura y especialización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de barreras para un mayor desarrollo humano en la población en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad. Para ello, podrá crear instancias administrativas operativas dedicadas al desarrollo del programa social.

Parágrafo 2°. los recursos de que trata la presente ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.

Artículo 3°. El Gobierno nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa Ingreso Solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado.

Parágrafo 1°. La ingeniería del programa IS será susceptible de mejoras y actualizaciones que permitan avanzar en su implementación, para tal efecto se deben garantizar los recursos técnicos, financieros, profesionales y especializados.

Artículo 4°. Establézcanse como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los excedentes de ingreso por mayor recaudo tributario, de los rendimientos financieros obtenidos con recursos de la nación, además de aquellas fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno nacional para efectos de esta ley.

Parágrafo. se presentará semestralmente ante las Comisiones Económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.


Artículo 5°. El Gobierno nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.

Artículo 6°. Cualquier otro programa social basado en transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) equiparable a los objetivos de IS será susceptible de adaptación y ajuste al IS y servirá como medio de perfeccionamiento de esta política.

Artículo 7°. Los programas sociales que funcionen bajo el modelo de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas tendrán un registro estadístico y harán parte del sistema de cuentas nacionales con el fin de medir su efecto en la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema sobre los hogares.

Parágrafo. El Estado colombiano podrá formar alianzas institucionales que permitan la investigación, el fortalecimiento y la transferencia de conocimiento en materia de programas sociales basados en transferencias monetarias.

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


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Coordinador ponente
Representante a la cámara

ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D'ARCE
Ponente
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEÓNARDO RICO RICO
Ponente
Representante a la Cámara

JOHN FREDY NÚÑEZ RAMOS
Ponente
Representante a la Cámara

HERNÁN JOSÉ BASTIDAS ROCERO
Ponente
Representante a la Cámara



**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del **Proyecto de Ley N°101 de 2022** Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS INGRESO SOLIDARIO COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara **ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE, JHON FREDY NUÑEZ y NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**, y se remite a la secretaria general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 135 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el estatuto
tributario y se dictan otras disposiciones.*

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del proyecto
- III. Consideraciones generales del proyecto
- IV. Conflicto de intereses
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Proposición

I TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 135 de 2022 es de autoría del honorable Senador del Partido Liberal Alejandro Alberto Vega Pérez. En atención a los artículos 154 Constitucional y 143 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes; en ese sentido dicha iniciativa fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 11 de agosto de 2022 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 967 de 2022.

Una vez repartido el proyecto por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 6 de septiembre fueron notificados y designados para rendir informe de ponencia para primer debate los honorables Representantes Wilmer Yaír Castellanos Hernández como coordinador ponente y como ponentes los honorables Representantes Wilder Ibersón Escobar Ortiz, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

El día 7 de septiembre de 2022 el honorables Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza

solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); sin embargo, teniendo en cuenta que hasta el día 19 de septiembre de 2022 no se había rendido concepto por parte de las entidades, se solicitó, a través de oficio con radicado de la Comisión Tercera número 959 del 20 de septiembre de 2022, prórroga para la presentación de la ponencia.

**II. OBJETO Y CONTENIDO
DEL PROYECTO**

Esta iniciativa pretende incluir dentro de los bienes excluidos del pago del Impuesto sobre las Ventas (IVA) los cascos de protección para motociclistas y biciusuarios como una medida que busca asegurar el acceso a este tipo de bienes de buena calidad a favor de los conductores y acompañantes de motocicletas y biciusuarios.

Este proyecto de ley contiene tres artículos. El primer artículo presenta el objeto del proyecto de ley; el segundo artículo contiene la modificación del artículo 424 del Estatuto Tributario para incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto a los cascos de seguridad y el tercer artículo corresponde a la vigencia y derogaciones.

**III. CONSIDERACIONES GENERALES
DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley tiene como propósito fundamental contribuir con la reducción de pérdidas de vidas humanas y lesiones graves que día a día sufren los colombianos debido a incidentes de tránsito a lo largo y ancho del territorio nacional, para lo cual se propone eliminar el impuesto a las ventas de los cascos de seguridad, por ser este un elemento determinante en la protección de la vida y seguridad de usuarios de motocicletas, bicicletas y similares.

Uso de motos y bicicletas

Actualmente, las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia; representa el 59% de todo el parque automotor del país en el que se cuentan un total de 16.042.336 vehículos registrados. En los últimos veinte años el país ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. Se pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001 a 9.419.374 a 31 de diciembre de 2020; un incremento del 2.272% en dos décadas.

Particularmente entre enero y diciembre de 2019, las ventas de motos se incrementaron en 10.6% en comparación con 2018 y durante 2020. En plena pandemia, las cifras tuvieron un repunte hacia el mes de septiembre y lograron cerrar por encima del cuarto trimestre del 2019, situación que pone de presente que cada vez es mayor el número de personas que pueden verse involucradas en accidentes con este tipo de vehículos.

Ahora bien, en mayo 2022, de acuerdo con cifras proporcionadas por el RUNT y Andemos, en Colombia se matricularon 69.886 motocicletas,

generando un total de 356.952 unidades en lo corrido de 2022.

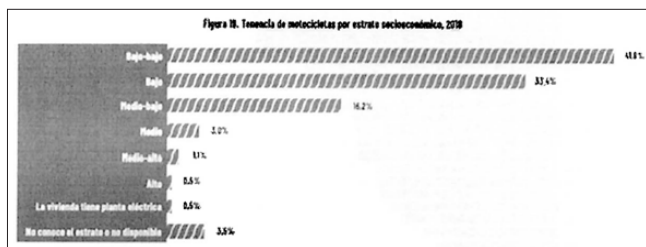
Acorde a las proyecciones de Andemos, se podría finalizar con un récord de ventas de más de 900.000 motos vendidas, que sumarían al parque automotor de 10 millones de motocicletas registradas en el país, lo que equivale cerca del 60% de los vehículos en Colombia.

Adicionalmente es importante mencionar que, para un importante grupo de propietarios de motocicletas, estas constituyen no sólo su medio de transporte, sino su herramienta de trabajo. Profundizando en este aspecto, según cálculos de la ANDI, unos 2,6 millones de personas utilizan este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de 3 personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos.

Así mismo, en Colombia se ha evidenciado un incremento en el uso de la bicicleta como medio de transporte. De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, en los años noventa, solo el 0,1 % de los bogotanos se movilizaba en bicicleta, cifra que aumentó al 11% a finales de 2019. Adicionalmente, según la misma entidad, que recogió cifras de Fenalco, entre 2019 y 2020 las importaciones de bicicletas crecieron un 26% y sólo en Bogotá, las ventas de este medio de transporte alternativo aumentaron más del 40%.

El incremento en el uso de la bicicleta durante la pandemia fue muy significativo. Solo en Bogotá, se notó un incremento del 80% en los viajes diarios en bicicleta, pasando de 360.000 en abril de 2020 a 650.000 en diciembre del mismo año.

Ahora bien, también es importante mencionar que la gran mayoría de usuarios de motos y bicicletas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. Así lo demostró la ANDI en el estudio realizado en 2019 en el cual se concluyó que el 91,4% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que sólo el 4,6% se ubica, en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia la importancia que tiene este vehículo para los hogares de menores ingresos del país.



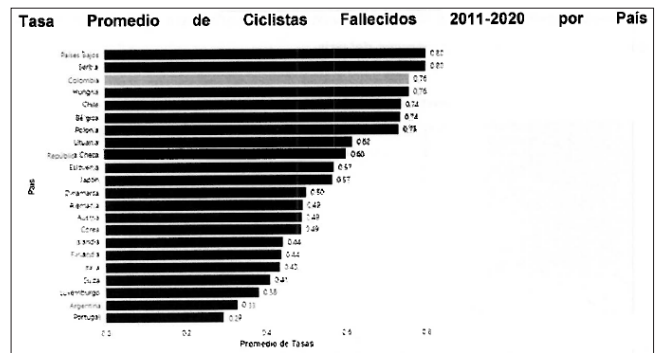
Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

Es claro que las difíciles condiciones económicas de la mayoría de usuarios de motos y bicicletas hacen muy poco probable que sea posible para

ellos reemplazar el casco cada vez que este sufre un golpe, lo que hace que la protección se reduzca y las probabilidades de sufrir una lesión severa o incluso la muerte en caso de incidente de tránsito sean aún mayores, razón de más para que el Congreso de la República se ocupe de eliminar este impuesto que está atentando contra la vida de los menos favorecidos y la clase trabajadora colombiana.

Accidentalidad de motos y bicicletas

De acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con base en datos internacionales de tráfico y accidentes de tránsito (IRTAD)¹ Colombia tiene una tasa promedio de ciclistas fallecidos en siniestros viales (2011-2020) de 0.76 por encima de países de la región como Chile que tiene una tasa de 0.74 y de Argentina que es de tan sólo 0.33 como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

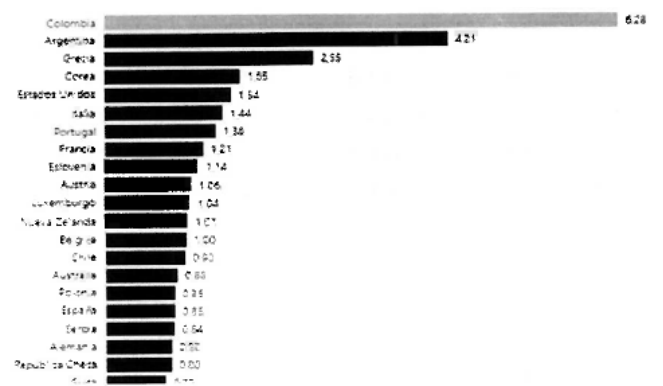


Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional Seguridad de Vial (ANSV).

Esto denota que Colombia aún tiene potencial para desarrollar estrategias para evitar los accidentes en siniestros viales y reducir la cantidad de muertes de ciclistas.

Este panorama se agudiza en lo concerniente a los accidentes de motos, toda vez que de los países que hacen reportes en el IRTAD, Colombia es el que presenta la tasa promedio más alta de fallecidos por accidentes de motociclistas de 6.28, seguido de Argentina con un 4.21 y Grecia 2.55 y muy por encima de países como Chile 0.98 o Hungría 0.71:

Tasa promedio de motociclistas fallecidos 2011-2020 por país



Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).

¹ International Traffic Safety Data and Analysis Group.

Particularmente, en el periodo 2021-2022 se ha evidenciado un incremento de la cantidad de víctimas fallecidas y lesionadas pasando de 3.853 a 4.445. De estos accidentes en 2022, el 58.99% fue de usuarios de motos y el 5.6% de bicicletas tal como lo reflejan los datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial con corte a 31 de julio de 2022, lo que refleja nuevamente la importancia de establecer medidas para reducir el riesgo de accidente en estos medios de transporte.

Ahora bien, al revisar la matriz de colisión con cifras del año corrido con corte a julio de 2022, se puede deducir que los accidentes más recurrentes de todo el registro en Colombia se realizan entre conductores de moto contra: objetos fijos (516), transporte de carga (410) y transporte individual (426).

Matriz de colisión de accidentes en Colombia 2022

USUARIO DE LA VÍA	Bicicleta	Maq agrícola	Maq industrial	Motocicleta	No aplica	Objeto fijo	Otros	Sen info.	Transporte de carga	Transporte de pasajeros	Transporte individual	Total
Pasajero	1	7		3	397		7	87	123	54	291	968
Sin información					2	1		35		1		39
Pasajero					2	1				1		5
Sin información								14				34
Usuario de bicicleta	1				59	21	16	10	54	28	60	249
Conductor	1				34	18	15	13	32	21	40	242
Pasajero					1	3	1				2	7
Usuario de moto	8	2	4	382	336	600	34	515	488	198	323	2632
Conductor	7	2	4	324	240	572	29	59	435	88	426	2187
Pasajero				58	96	34	5	16	75	20	97	455
Usuario de otros	2				3	18	1	3	1	3	1	25
Conductor	2				2	10	1	3	1	3	1	23
Pasajero					1	8						2
Usuario de Vindividual	1			1	9	116	82	2	4	70	8	346
Conductor				1	9	46	32	2	3	6	25	154
Pasajero					3	69	50	1	2	37	2	182
Usuario T.Carga					2	75	18	3	28	3	3	179
Conductor					2	32	12	2	20		3	71
Pasajero						43	6	1	4			58
Usuario T.Pasajeros				1	49	3		1	6	1	3	67
Conductor				1	4				2	1		8
Pasajero					45	3		1	7		3	59
Total	4	17	2	8	855	629	730	43	218	772	293	6445

Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, todas las muertes por causa de accidentes de tránsito son evitables. Así mismo lo considera la Organización Panamericana de la Salud que, respecto de las lesiones causadas a bicisuarios en su manual dedicado a los cascos de protección, afirmó que *“Todas las lesiones deben ser consideradas prevenibles, como es evidente el caso de los traumatismos craneales relacionados con la práctica del ciclismo”*.

Según un estudio realizado por Andrés Vecino, PhD en salud pública de la Universidad Johns Hopkins, desde 2018 en Colombia se habrían podido evitar 4.314 muertes en las carreteras si se hubieran impactado cuatro factores, entre los cuales se encuentra el uso del casco (para motociclistas), disminuir el exceso de velocidad, controlar la conducción bajo los efectos del alcohol y el uso del cinturón de seguridad.

Adicionalmente, para el 2018 un estudio de Fasecolda (Federación de Aseguradores Colombianos), manifestaron que los altos niveles de accidentalidad en las vías se han convertido en un problema de salud pública, pues estimó en 3,6 billones de pesos anuales los costos de esta situación para el sistema de seguridad social, pensiones, el Adres (Administradora de los Recursos del Sistema

General de Seguridad Social en Salud), el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat) y las administradoras de riesgos laborales (ARL)². De igual manera, sólo para el 2016, Fasecolda estimó, con base en las cifras reportadas por las compañías de seguros que expedieron el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat) y por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), que en Colombia los accidentes de tránsito dejaron más de 770.000 lesionados. A su vez, para este mismo año, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) reportó 7.368 muertes debidas a esta causa.

En términos económicos, según la Organización Mundial del Comercio “también estima que las colisiones de vehículos de motor cuestan entre el 1% y el 3% del PIB de cada país, esta cifra se debe a los costos del tratamiento médico y a la pérdida de productividad de las personas que mueren o quedan discapacitadas por sus lesiones, además del tiempo de trabajo o estudio que los familiares de los lesionados deben distraer para atenderlos”³.

Al respecto, Fasecolda ha señalado que la prevención de los accidentes debe ser prioridad en la agenda, dentro de lo cual se deben considerar el acceso para la compra de casco.

Impacto del uso de cascos en la reducción de muertes

Según la Organización Panamericana de la Salud, el casco cumple tres funciones principales:

1. Reduce la desaceleración del cráneo y, por lo tanto, el movimiento del cerebro al absorber el impacto.
2. Dispersa la fuerza del impacto sobre una superficie más grande; y
3. Previene el contacto directo entre el cráneo y el objeto que hace impacto, al actuar como una barrera mecánica entre la cabeza y el objeto.

Es claro que el correcto uso de cascos de buena calidad salva vidas, pues este elemento de protección es determinante para la prevención y reducción de la severidad de las lesiones en la cabeza. Siguiendo con la Organización Panamericana de la Salud, *“los traumatismos craneales y cervicales son la principal causa de muerte, lesiones graves y discapacidades entre los conductores de motocicletas y bicicletas. En los países europeos, los traumatismos craneales causan alrededor de 75% de las muertes de conductores de vehículos motorizados de dos*

² Portafolio. (27 de septiembre de 2018). Accidentes de tránsito cuestan \$3,6 billones a la seguridad social. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/accidentes-de-transito-cuestan-3-6-billones-a-la-seguridad-social-521678>

³ Fasecolda. (2018). Costos de la accidentalidad vial en Colombia. Bogotá: Fasecolda.

ruedas; en algunos países de ingresos bajos y medios se estima que los traumatismos craneales son la causa de hasta el 88% de esas muertes”.

En general, la literatura académica internacional coincide en la efectividad del uso de cascos en la reducción de los impactos generados por accidentes de tránsito. Por ejemplo, según un estudio realizado en 2017 en un grupo de 270.525 pacientes divididos en dos grupos de quienes usan y quienes no casco, encontraron que los cascos pudieron reducir el riesgo de daños severos en la cabeza en un 50%⁴.

Por su parte, en una investigación realizada en 2022 que buscaba analizar si los cascos de motocicletas reducen las lesiones por accidentes viales, las hospitalizaciones y mortalidad en países de ingresos medios y bajos en África, se pudo inferir que los cascos redujeron la severidad de las heridas y generaron una disminución del 88% en lesiones en el cráneo⁵.

De acuerdo con estudios internacionales, recopilados por la Fundación española Mapfre, el casco es efectivo a la hora de reducir las lesiones en la cabeza, especialmente en el cráneo y el cerebro. Se calcula que este elemento de protección previene cerca de dos de cada tres lesiones graves o mortales. En el mismo estudio se concluyó que este tipo de lesiones de cabeza son responsables de aproximadamente 3 de cada 4 muertes de ciclistas que sufren una colisión. En 16 de los 28 casos de ciclistas fallecidos analizados en dicho estudio, el 57%, se consideró que la causa principal probable de la muerte había sido un traumatismo craneoencefálico (TCE).

De la misma manera, un estudio elaborado en 2011 e incluido en el trabajo de la Fundación Mapfre concluyó que el riesgo de lesión en la cabeza es 1,72 veces mayor en el caso de no usar un casco y en caso de lesiones cerebrales, dicho riesgo es 2,13 veces mayor. De acuerdo con los investigadores españoles, esta estadística implica que el uso adecuado del casco se puede traducir a porcentajes de reducción de lesiones como los que se muestran en la siguiente gráfica:

Porcentaje de reducción de lesiones gracias al uso del casco de ciclistas, según el estudio de Elivk del año 2011

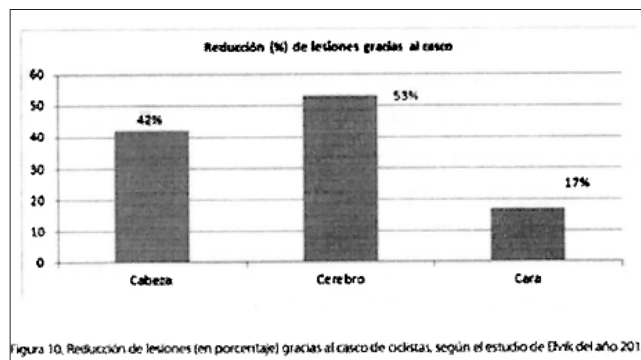


Figura 10. Reducción de lesiones (en porcentaje) gracias al casco de ciclistas, según el estudio de Elivk del año 2011

Fuente: Estudio Fundación Mapfre.

Según los cálculos de la Organización Panamericana de la Salud, “el uso del casco disminuye el riesgo y la gravedad de los traumatismos en alrededor del 72%; disminuye hasta en 39% las probabilidades de muerte, las cuales dependen de la velocidad de la motocicleta; disminuye los costos de atención en salud asociados con la colisión”.

Para el caso colombiano de acuerdo con algunos análisis hechos por el Ministerio de Salud y Protección Social “(...) *masificando el uso adecuado y la calidad de los cascos para motociclista se lograría salvar mínimo 800 vidas al año en Colombia (...)*”⁶.

De hecho, el Ministerio de Salud colombiano ha calculado que el uso del casco certificado para motociclistas puede reducir el riesgo de lesiones en la cabeza en un 69% y muertes en un 42%.

Adicionalmente y de manera complementaria mediante una investigación avalada por el Departamento de Ingeniería Mecánica de la Universidad de los Andes en 2019, se realizaron análisis de caída libre y de propiedades mecánicas de diversos tipos de cascos de motociclistas para evaluar su impacto. Como resultado se identificó que el Criterio de Lesión Encefálica (HIC por sus siglas en inglés) es mucho más alto en los cascos no certificados que en los que cumplen con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2018⁷.

Igualmente, de acuerdo con lo expuesto, es evidente que la utilización adecuada de cascos de buena calidad es determinante en la reducción de pérdidas de vidas humanas. Las altísimas cifras de muertos y lesionados en Colombia como consecuencia de estar involucrados en incidentes de tránsito en motos y bicicletas de los últimos,

⁴ Desmond Khor, Kenji Inaba, Alberto Aiolfi, Samantha Delapena, Elizabeth Benjamin, Kazuhide Matsushima, Aaron M. Strumwasser, Demetrios Demetriades (2017) “The impact of helmet use on outcomes after a motorcycle crash”. Tomado de: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28242065/#:~:text=However%2C%20helmet%20use%20reduced%20the,spine%20injuries%20could%20be%20detected.>

⁵ Nadifa Abdi, Tara Robertson, Pammla Petrucka y Alexander M. Crizzle (2022) “Do motorcycle helmets reduce road traffic injuries, hospitalizations and mortalities in low and lower-middle income countries in Africa? A systematic review and metaanalysis”. Tomado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9036710/#:~:text=Helmet%20use%20reduced%20injury%20severity,O.968%2C%20p%20%3D%200.049.>

⁶ Johanna Espinosa, Pablo Chaparro y Raúl Melina- Ministerio de Salud y Protección Social (2019) “Que no le cueste la vida: Use casco certificado”. Tomado de: [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DEIPES/resumen-politica-movilidad-seguramotociclistas.pdf.](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DEIPES/resumen-politica-movilidad-seguramotociclistas.pdf)

⁷ Julián David Pinto - Universidad de los Andes (2019) “Prueba de caída libre en cascos para motociclistas y análisis del comportamiento de los materiales compuestos”. Tomado de: [https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/h92/45227/u827171.pdf?sequence=1.](https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/h92/45227/u827171.pdf?sequence=1)

demuestran que se requiere una intervención urgente por parte del Estado colombiano que incentive la utilización de cascos entre usuarios de vehículos de dos ruedas, por lo que la propuesta de este proyecto de ley de eliminar un costo a los cascos de protección es un paso más en el camino de reducir este tipo de muertes y lesiones graves evitables.

Medidas de prevención de accidentes

En lo que respecta a la necesidad de prevenir accidentes, debemos resaltar las consideraciones de Mary Bottagisio Reyes, fundadora de la Liga contra la Violencia Vial, en las que enfatizó sobre el costo social y económico al no invertir en medidas que conviertan las vías del país en más seguras⁸. Ella manifestó lo siguiente:

“Tristemente vemos la inversión en seguridad vial como un gasto y no como una inversión, y eso tiene mucho que ver con que conocemos muy bien la magnitud en vidas humanas, en términos de lesionados, pero poco conocemos el costo social y económico. Y no conocemos este costo. Primero porque tenemos un abordaje de la seguridad vial que le hemos atribuido al sector transporte, pero este no es el que soporta el mayor coste. El que lo soporta es el sistema de salud pública.

Para el Ministerio de Transporte, el peso que invierte en seguridad vial se convierte en un gasto y no en una inversión, porque el mayor coste es para la sociedad y para el sector salud que es el que soporta lo que se conoce como la carga por morbilidad, que es impactante. Tenemos 700.000 lesionados que pasan cada año por el sistema de salud colombiano. En los últimos cinco años, por lo menos tres millones de personas han sido atendidas por el sistema de salud. Solamente en los últimos cinco años, y son tan alarmantes las cifras del costo social, como alarmantes son las cifras del costo económico. De esos 700.000 lesionados que demandan atención médica, sabemos que hay por lo menos 40.000 que tuvieron una discapacidad y guardarán una secuela permanente de por vida.

Hay que mirar, por ejemplo, cuánto le cuesta a un empleador una atención médica o una incapacidad. Son tan alarmantes las cifras del costo social, como la son del costo económico. De esos 700.000 lesionados que demandan atención médica, sabemos que hay por lo menos 40.000 al año que tuvieron una discapacidad y guardan una secuela permanente de por vida, porque son los que han sido valorados por el instituto médico legal, bien sea porque requirieron una incapacidad mayor a 55 días, y cuánto le cuesta a un empleador, porque es una persona que está en un cese de su actividad laboral.

⁸ *El Espectador*. (12 de diciembre de 2021) ¿Cuánto le cuesta la seguridad vial al país? Obtenido de *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/cuanto-le-cuesta-la-seguridad-vial-al-pais/>.

Se multiplican 40.000 al año, por solo los últimos cinco años, nos da que tenemos 200.000 personas que han pasado por el sistema médico legal, muchos de ellos por un certificado médico legal por una incapacidad, que van a guardar secuelas, lo que se conoce como lesionados graves. Tenemos 7.000 personas que mueren al año. Eso son 35.000 pérdidas de ingresos para las familias, hablamos de niños huérfanos, hogares monoparentales, niños por la parte de la morbilidad tenemos niños o familiares que terminan siendo desvinculados de sus actividades para poder cuidar a esa persona que guarda una discapacidad, y esos costos son los costos ocultos, que no alcanzamos a valorar.

Hay una cantidad de costos que no han sido evaluados, pero que impactan a toda la sociedad. Porque si buena parte de la sociedad se empobrece, también el nivel de la sociedad disminuye, y esto tiene mucho que ver con que la sociedad no ha hecho un análisis del costo económico que implica la inseguridad vial, y su efecto en muertes y lesiones, incapacidades médicas y demás. Por ejemplo, hay un indicador epidemiológico que se llama años de vida potencialmente perdidos, que se usa para el caso de las defunciones, y tenemos los años de vida saludablemente perdidos en el caso de las lesiones. Entre 2016 y 2020 nuestro país ha perdido 1,4 millones de vidas potencialmente perdidas. Eso es como si cogiéramos a la ciudad de Barranquilla, a Soledad (Atlántico), la soplaras y desapareces a todo el mundo”⁹.

Otros datos relevantes al respecto se encuentran en el artículo de Jorge Martín Rodríguez Hernández, Fredy Armindo Camelo Tovar, Liany Katherine Ariza Ruiz¹⁰, encontrando que para el 2014-2015 para la región de las Américas anualmente se presentan cerca de 150.000 muertes por lesiones causadas por el tránsito (LCT), para una tasa promedio de 16.1/100.000 habitantes, en donde destaca un notorio incremento en el volumen y proporción de muertes en motociclistas. Estableciendo que para el caso de Colombia: “el último informe del Instituto Colombiano de Medicina Legal (INML) estimó que la mortalidad por LCT en 2013 mostró cifras superiores a las registradas en última década; para ese año, la tasa de mortalidad alcanzó 13,2/100.000 habitantes, donde más del 44% de las muertes corresponden a motociclistas. Esta situación en parte ha sido resultado del incremento vertiginoso del parque automotor, especialmente de motocicletas; se estima que diariamente en Colombia se expiden alrededor de 1.600 licencias para este tipo de vehículo, es decir, más de 500.000

⁹ *El Espectador*. (12 de diciembre de 2021). ¿Cuánto le cuesta la seguridad vial al país? Obtenido de *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/cuanto-le-cuesta-la-seguridad-vial-al-pais/>.

¹⁰ HERNÁNDEZ, Jorge Martín Rodríguez; TOVAR, Fredy Armindo Camelo; RUIZ, Liany Katherine Ariza. Factores asociados al uso del casco de protección en dos ciudades de Colombia. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 2016, vol. 21, p. 3793-3801.

nuevas motocicletas por año; así en 2013 se constituyeron como el vehículo más representativo en el parque automotor del país.

Existe evidencia sustancial que los cascos son altamente efectivos para prevenir la discapacidad y muerte de motociclistas involucrados en incidentes viales; sin embargo, su uso dista de ser universal. Algunos estudios se han conducido con el fin de identificar factores asociados al uso de este elemento de protección, a nivel personal se ha reportado que los conductores de mayor edad, con licencia, escolaridad universitaria, y mejores ingresos mostraron mayor probabilidad de usar el casco”

En cuanto al medio ambiente se han encontrado asociaciones positivas entre la conducción en escenarios urbanos, autopistas y zonas con presencia policial y el uso del casco. Por otro lado, los hombres jóvenes, con menor grado de educación y sin licencia han sido menos proclives a usarlo, las principales razones encontradas en la literatura han sido incomodidad, limitación sensorial, subestimación del riesgo e imaginarios negativos sobre este elemento de protección personal¹¹.

Para el caso de las bicicletas, debemos considerarlo en el horizonte del transporte sostenible como un componente esencial de las políticas públicas en las ciudades actualmente. Esto dado que la movilidad urbana impacta la calidad de vida de todos los habitantes de las ciudades, y tiende a ser uno de los sectores que mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) genera, además de emisiones de contaminantes atmosféricos que pueden afectar la salud de los ciudadanos. Por eso, esta modificación es una apuesta en un proceso más amplio, puesto que: *“El casco no debe ser la preocupación principal de una política de seguridad vial, pero efectos puede ser un componente. Deben evaluarse las políticas de velocidad, el diseño de las vías, los controles en vía y fiscalización y la regulación existente para mejorar la seguridad vial”*¹².

En este sentido, podemos considerar que la iniciativa de incluir entre los bienes que no causan el impuesto a los cascos de seguridad puede impactar positivamente en materia económica y en el sistema de salud colombiano.

Ahora bien, el no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos no certificados. Una situación que ha sido analizada por el estudio de observación del comportamiento vial en Colombia realizado por la Agencia Nacional de Seguridad

Vial, en el que se determinó que, en 2016, el 82,3% de los motociclistas utilizaban casco certificados y no certificados.

El uso de cascos de buena calidad es fundamental a la hora de prevenir lesiones severas y pérdidas de vida. De acuerdo con el investigador Edwin Remolina, del Centro de Investigación y Formación de Tránsito y Transporte (CIFTT), el casco reduce los efectos de los golpes ya que absorbe la energía cinética que un ciclista obtiene en movimiento y que se convierte en lesión en el momento en que impacta con un objeto fijo. Es decir, el casco es un elemento cuya correcta utilización es vital para proteger la vida de ciclistas y motociclistas.

MARCO NORMATIVO DE LA INICIATIVA CONGRESIONAL Y DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”. (...).

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

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

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

Por otra parte, es necesario mencionar que la Constitución ofrece algunas disposiciones normativas orientadas a cumplir finalidades que se persiguen como sociedad, entre las que se encuentran las de asegurar la convivencia y el bienestar, de tal forma que, asegurar la integridad física de las personas estableciendo requisitos mínimos para la protección de las mismas y ofreciendo incentivos para su uso, como en el presente caso dejando sin

¹¹ HERNÁNDEZ, Jorge Martín Rodríguez; TOVAR, Fredy Armindo Camelo; RUIZ, Liany Katherine Ariza. Factores asociados al uso del casco de protección en dos ciudades de Colombia. Ciencia & Saúde Coletiva, 2016, vol. 21, p. 3793-3801.

¹² Quiñones, L. M., & Pardo, C. F. (agosto de 2017). ¿Sirve de algo usar casco en bicicleta? Análisis para Bogotá. Obtenido de Despacio: <http://www.despacio.org/wp-content/uploads/2017/08/Cascos-bicicleta-20170817.pdf>.

IVA a los cascos de seguridad, es una forma de garantizar el derecho a la vida consagrado también en el texto constitucional.

“ARTICULO 2º. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.*

“Artículo 24. *Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.*

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco, la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 94. Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos. Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.

Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.

Los conductores y los acompañantes, cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.

La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo”. (Subrayado fuera del original).

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco, la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos. Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:

1. Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del presente código.
2. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.
3. *Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.*
4. *Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.*
5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.*
6. *No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías”.* (Subrayado fuera del original).

Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la Resolución 2181 de 2009 del Ministerio de Transporte, “por la cual se establecen las características y especificaciones técnicas de los vehículos clase motocarro y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 10.- Requisitos de chasis y carrocería.

(...)

3. *En los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad”.*

Igualmente, el numeral 5 del artículo 6 de la Resolución 3124 de 2014 del Ministerio de

Transporte, “por medio de la cual se señalan las condiciones del registro y circulación de cuatrimotos y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 6°. De la movilidad de las cuatrimotos. Las cuatrimotos solo podrán movilizarse por sus propios medios por vías privadas y terciarias del país, cumpliendo las condiciones aquí establecidas.

(...)

5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte”.

Mediante la Resolución 2410 de 2015 del Ministerio de Transporte, se adoptó el Programa Integral de Estándares de Servicio y Seguridad Vial para el Tránsito de Motocicletas, se incluyó una acción puntual relacionada con promover tecnología de seguridad pasiva y activa de motos, combinando la armonización de los estándares internacionales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías; que garanticen salvaguardar la vida e integridad del motociclista y su pasajero, así como prevenir posibles secuelas derivadas del accidente de tránsito.

Por su parte, el artículo 7° de la Resolución 1080 de 2019 del Ministerio de Transporte, “por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares”, establece:

“Artículo 7°. Requisitos técnicos específicos, numerales y ensayos aplicables. Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares destinados a circular por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos, deben cumplir con los requisitos técnicos específicos y con los respectivos ensayos de los numerales establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2017, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla, así: (...)”.

Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentó en la Resolución 001737 del 13 de julio de 2004 las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de este por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el territorio nacional.

Recientemente, mediante la Resolución 20203040023385 del 20 de noviembre de 2020, el Ministerio de Transporte reglamentó las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de este por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional. En el artículo 6 de dicha Resolución se estableció:

“Artículo 6°. Régimen sancionatorio. Los conductores y acompañantes que no acaten lo previsto en la presente Resolución, incurrirán en las sanciones previstas en el literal c) del artículo 131 de la Ley 769 de 2022, o la norma que la adicione, modifique, sustituya.

Además, la no utilización del casco de seguridad cuando corresponda, dará lugar a la inmovilización del vehículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 769 de 2002”.

De otro lado, en relación con las bicicletas, en el país no existe una ley que expresamente señale como obligatorio el uso de cascos para ciclistas. No obstante, el Ministerio de Transporte en la Resolución 3600 de 2004 establece como obligatorio el casco para ciclistas en los siguientes términos:

“Artículo 7°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 769 de 2002, el conductor de bicicleta o de triciclo será sancionado con amonestación por la autoridad de tránsito competente y deberá asistir a un curso formativo dictado por la autoridad de tránsito y el incumplimiento a dicho curso dará lugar a la sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios vigentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002, cuando este o su acompañante no usen el casco de seguridad en las condiciones previstas en esta disposición. Además, el vehículo será inmovilizado.

Cuando se trate de usuarios de triciclo, el conductor del vehículo será sancionado con amonestación, en los términos señalados en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002”.

A pesar de lo anterior, la Resolución 160 de 2017 señaló como obligatorio el uso del casco solo para los casos en que sean los menores de edad quienes usen la bicicleta o cuando y las personas usen este medio de transporte en actividades deportivas, lo cual implica una derogatoria tácita a lo dispuesto en la Resolución 3600 de 2004. Al respecto, el artículo 18 de esta norma dispone:

“Artículo 18. Uso del casco para usuarios de bicicleta y bicicleta asistida. Es de carácter obligatorio seguir lo ordenado por el Código Nacional de Tránsito en cuanto al uso del casco para usuarios de bicicletas y bicicletas asistidas. El Ministerio de Transporte recomienda en cualquier caso el Uso del Casco.

Parágrafo 1°. En todo caso el casco deberá usarse obligatoriamente en los siguientes eventos:

- Cuando el conductor sea un menor de edad.
- Cuando se trate de eventos deportivos, competitivos o en entrenamiento. Se entiende como entrenamiento cualquier preparación o adiestramiento en vías de uso público con el propósito de mejorar el rendimiento físico y técnico para el desarrollo de las capacidades de un ciclista.

Parágrafo 2º. *Las autoridades territoriales tendrán que incentivar el uso del casco a través de campañas pedagógicas y determinar los casos en los que su uso, por prudencia requiera su obligatoriedad en las áreas rurales y urbanas de sus respectivos municipios considerando en todo caso conceptos como pacificación vial, la salvaguarda de velocidades máximas de operación en las vías urbanas, la adecuada señalización, la implementación de infraestructura que promueva el tránsito calmado y el cumplimiento de las normas viales y de cultura ciudadana como medidas más eficaces de protección de la integridad física de los ciclistas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial tendrá un plazo no mayor a 3 meses para iniciar una campaña que permita estimular el uso del casco”.* (Subrayado fuera del original).

De lo anterior, es claro que a la fecha solo los menores de edad y quienes usen la bicicleta para práctica deportiva o competitiva están obligados a la utilización del casco protector, aunque el Ministerio de Transporte recomienda su uso, el cual, como se explicó extensamente en este proyecto de ley, salva vidas.

Por último, respecto del impuesto aplicable a la venta de cascos de protección, el Estatuto Tributario dispone:

“Artículo 420. Hechos sobre los que recae el impuesto. *El impuesto a las ventas se aplicará sobre:*

- a) *La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; (...)*”.

En razón de lo anterior, se elevó consulta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la cual confirmó que, en efecto, los cascos de protección están gravados con el impuesto a las ventas. Al respecto señaló:

“(…) tanto los cascos de motocicletas como de bicicletas, al no encontrarse exentos ni excluidos de manera expresa en la ley, se encuentren (sic) gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) a la tarifa general del 19%. (...)”.

Así mismo, a efectos de que la exención propuesta y sustentada en este proyecto de ley cobije únicamente los cascos de motos y bicicletas, se consultó con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el código numérico que corresponde a estos artículos, respecto de lo cual confirmó:

“Los cascos para motociclistas y ciclistas, se clasifican en la subpartida arancelaria 6506.10.00.00, bajo la denominación de cascos de seguridad, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2153 de 2016 y sus modificaciones”.

Así las cosas, con la modificación propuesta al Estatuto Tributario que se hace en el articulado de este Proyecto de Ley únicamente se estaría afectando el impuesto aplicable a biciusuarios y motociclistas, lo cual redundaría en el beneficio directo a estos como

actores viales que más riesgo corren actualmente en las calles y carreteras de Colombia.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún Congresista se verá beneficiado directamente toda vez que su objeto versa sobre ver medidas para garantizar la salud pública y el bienestar general, pues así se identifica que los beneficios son *erga omnes*, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales. Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, **prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés.[...].**

“Cuando el Congresista participe proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue general, es decir, cuando el interés de beneficios o se discuta vote cargos de carácter Congresista coincide o se fusione con los intereses de como se sus electores” (negrilla fuera del texto original).

Evidencia en la anterior normatividad, la figura del “Conflicto de interés” se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

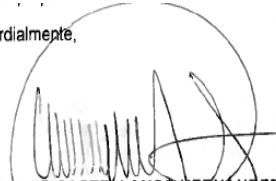
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Título</p> <p><i>“por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.”</i></p>	<p>Título</p> <p><i>“Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas”</i></p>	<p>Se hace la claridad sobre el alcance de la modificación que se hará al Estatuto Tributario.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario respecto del impuesto aplicable para la compra de elementos de seguridad de uso obligatorio para ciclistas y motociclistas.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir del Impuesto a las Ventas (IVA) los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas</p>	<p>Se considera que, la modificación es pertinente en el sentido de aclarar que el Proyecto de Ley es solo para cascos de seguridad, y no otros elementos, pues de esa manera la redacción es muy genérica.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 424-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>“ARTICULO 424. BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:</p> <p>[6506.10.00.00] Cascos de seguridad.</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese el numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>19. Los cascos protectores para conductores y acompañantes de motocicletas, motociclos y motocarros que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 del 21 de junio de 2017 o la normativa que la modifique o reemplace, y los cascos para ciclistas y para usuarios de monopatines y patines de ruedas que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 5239 de 2018 o la normativa</p>	<p>Es oportuno señalar que la exclusión corresponde al artículo 424 y no como se indicó en el texto propuesto correspondiente al 424-1 del Estatuto Tributario.</p> <p>Además, se considera que la exclusión se estipule en la parte del artículo 424 del Estatuto Tributario que corresponde a los numerales adicionales de exclusión, y no en la partida arancelaria, pues, la partida no permite hacer la precisión de las condiciones técnicas que debe cumplir el casco.</p>

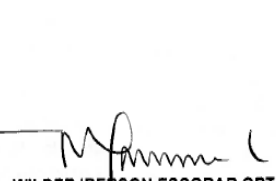
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
	que la modifique o reemplace.	Por otra parte, se exige que los cascos que tengan la exclusión sean aquellos que cumplan con la norma técnica, pues la idea es incentivar la protección efectiva de las personas con elementos de seguridad que cumplan unos parámetros mínimos.
<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	Sin modificaciones.

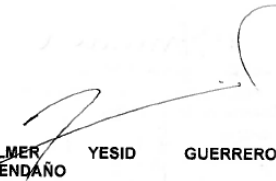
VI. PROPOSICIÓN

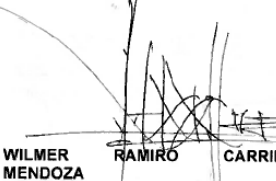
Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar **PRIMER debate al Proyecto de ley 135 de 2022**, “por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.” con el texto propuesto a continuación.

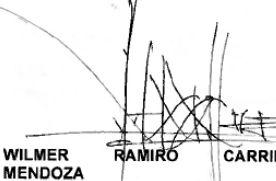
Cordialmente,

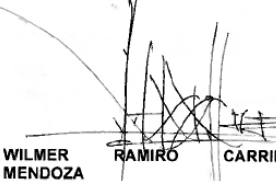

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Coordinador ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
 Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
 Ponente


WILMER AVENDAÑO
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente


YESID GUERRERO
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente


WILMER MENDOZA
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente


RAMIRO CARRILLO
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir del Impuesto a las Ventas (IVA) los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas.

Artículo 2º. Adiciónese el numeral 19 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

19. Los cascos protectores para conductores y acompañantes de motocicletas, motociclos y motocarros que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 del 21 de junio de 2017 o la normativa que la modifique o reemplace, y los cascos para ciclistas y para usuarios de monopatines y patines de ruedas que cumplan con la Norma

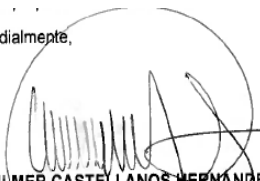
Técnica Colombiana NTC 5239 de 2018 o la normativa que la modifique o reemplace.


Artículo 3º. Vigencia y derogaciones. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.



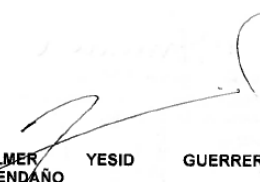
CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

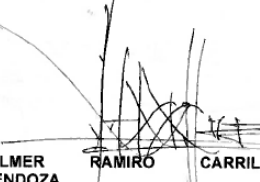
Cordialmente,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara por Boyacá
 Coordinador ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
 Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
 Ponente

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del **Proyecto de Ley N°135 de 2022 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara **WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ, WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA y WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ**, y se remite a la secretaría general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.


WILMER AVENDAÑO
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente


WILMER MENDOZA
 Representante a la Cámara por Norte de Santander
 Ponente

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1182 - Lunes, 3 de octubre de 2022
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley numero 031 de 2022 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.....	1
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 076 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.	11
Informe de ponencia para primer debate, texto de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 101 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de Estado y se dictan otras disposiciones.....	16
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 135 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones.....	25