



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 392

Bogotá, D. C., miércoles 15 de agosto de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 59 DE 2001 SENADO

por la cual se expiden disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Artículo 1°. *Fusión de entidades u organismos nacionales.* El Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos uno de los siguientes eventos:

1. Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas.

2. Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad.

3. Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no justifiquen su existencia.

4. Cuando exista duplicidad de funciones con otras entidades del orden nacional.

5. Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente.

6. Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo. La entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus funcionarios, serán los de la absorbente.

El Presidente de la República, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

Artículo 2°. *Facultades Extraordinarias.* Revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Ministerios y Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Ministerio o Departamento Administrativo resultante de la fusión;

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Ministerios o Departamentos Administrativos;

b) Señalar o modificar la naturaleza jurídica, los objetivos y la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar la naturaleza jurídica, los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Parágrafo. Las facultades extraordinarias conferidas por el presente artículo se ejercerán por el Presidente de la República con el propósito de racionalizar la administración pública y las finanzas de la Nación.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional, los agentes económicos y, en general, los mercados nacional e internacional coinciden en la necesidad inaplazable de ejecutar un ajuste a la estructura de la administración pública nacional,

como un elemento esencial para lograr el equilibrio de las finanzas públicas y permitir que el país tome de forma definitiva el camino del desarrollo.

Se somete a consideración del honorable Congreso de la República un proyecto de ley cuya finalidad es, de una parte, regularizar el uso de las funciones presidenciales en materia de fusiones, atendiendo lo indicado por la honorable Corte Constitucional al declarar inexecutable las disposiciones sobre la materia contenidas en la Ley 489 de 1999.

De otra parte, el proyecto solicita dotar al Presidente de los instrumentos necesarios para realizar el inaplazable ajuste a las estructuras nacionales, con el fin de hacerlas más eficientes y de permitir que su costo de operación se adapte a la disponibilidad real de ingresos, generando espacio fiscal para la inversión pública.

El Gobierno Nacional asume una responsabilidad histórica con la presentación del presente proyecto, advirtiendo que su trámite es tan importante como el de otras reformas estructurales, algunas de las cuales ya han sido puestas a consideración del honorable Congreso. De no ser aprobado el proyecto, los futuros gobiernos dispondrán de poco espacio fiscal, lo que conducirá necesariamente a la búsqueda de fuentes de ingreso adicionales.

Con todo el costo político que ello tiene, el Gobierno afronta su obligación con el país y pone a consideración de las Cámaras un proyecto de ley, que contribuirá a la transformación hacia un país fiscalmente gobernable.

I. CONSIDERACIONES ECONÓMICAS

1.1. Situación fiscal de la Nación

Los ingresos corrientes de la Nación, en términos relativos, son cada vez menores para atender los crecientes requerimientos de gasto. No existen cifras más elocuentes que las contenidas en el Presupuesto General de la Nación para el año 2001, ley 628 del año 2000. Con ingresos corrientes de 24 billones 800 mil millones de pesos, el presupuesto autorizó gastos corrientes o de funcionamiento por 25 billones. Esa situación es insostenible. Nadie, Estado o particular puede gastar más de lo que recibe, durante largos períodos de tiempo.

La mayoría de los Gastos de Funcionamiento son inflexibles y tienen crecimiento inercial con la inflación en el caso de los salarios o del crecimiento de los ingresos corrientes, con fundamento en los cuales se determinan las transferencias a las entidades territoriales, que sumadas a otras transferencias de obligatorio cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la ley se proyectaron en 18 billones para el año 2001.

Para amparar gasto corriente se ha recurrido de manera creciente a otras fuentes de financiación, en especial, a recursos provenientes del crédito y de las privatizaciones, en montos que constituyen ya un riesgo muy alto para la estabilidad macroeconómica del país.

La estrategia contra el déficit fiscal tiene que considerar tanto los aspectos de ingresos como los aspectos de gasto. Si bien es muy importante la generación de mayores ingresos permanentes, que sustituyan endeudamiento y otros recursos de carácter transitorio, no es menos fundamental la racionalización del gasto público, principalmente de aquél que se convierte en recurrente y de crecimiento inercial, como es el caso de los gastos de funcionamiento.

Ante los miembros de Congreso Nacional se ha tenido ocasión de explicar las características del problema fiscal por el que atraviesa el país y la urgencia de llevar a cabo un profundo ajuste, si se quiere contar nuevamente con condiciones favorables para el crecimiento económico y para la generación de empleo, en un contexto no inflacionario.

El Gobierno ha tenido que enfrentar la herencia de una economía en franco deterioro. El desempleo ha llegado a un pico histórico cercano al 20% y el Producto Interno Bruto, PIB, en términos reales, se redujo en un 4.5% durante 1999 en relación con el de 1998. Durante el año 2000, se inició el ciclo de reactivación económica, pero si se desea que éste se mantenga, es necesario realizar el ajuste a las finanzas públicas nacionales, con el fin de proporcionar un ambiente macroeconómico sostenible.

De otra parte, el conflicto armado y la situación de orden público han contribuido a erosionar la confianza en la economía. Esto hace imperativa la necesidad de la consolidación fiscal, si se quiere un país viable. Por ello, el Gobierno está trabajando para estabilizar el sistema macroeco-

nómico, con énfasis en la eliminación de los desequilibrios en las cuentas fiscales.

La estabilización de las finanzas nacionales requiere la de las entidades territoriales, cuya crisis financiera y alto endeudamiento, las ha convertido en una parte importante del problema fiscal por el impacto que tienen sobre las variables macroeconómicas. El importante ajuste que se viene realizando por parte de las entidades territoriales, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, permitirá a sus gobernantes en el futuro realizar la inversión social que el país necesita de forma urgente. Pero ese esfuerzo no es suficiente si no se ajusta el gasto de la Nación.

Sobre la necesidad de realizar el ajuste al gasto corriente de la Nación, existe un consenso muy amplio no sólo al interior del Gobierno Nacional sino también entre los medios gremiales y académicos. Si no se realiza el ajuste que se requiere, será el mismo mercado el que lo imponga, de una manera dolorosa y traumática.

El ajuste macroeconómico que se produce como resultado de un aumento desbordado del déficit fiscal se manifiesta a través de una apreciación del tipo de cambio real o de un aumento de la tasa de interés real o de una combinación de ambos. Cualquier alternativa que se produzca, afectará adversamente las posibilidades de recuperación de la economía y la generación de empleo.

Es seguro que en época preelectoral, muchos dirán que el Gobierno pide facultades para aumentar el desempleo; sin embargo, la razón es exactamente la contraria. Si la economía no se recupera y esto sólo es posible controlando el déficit fiscal, serán los millones de desempleados los que sufrirán las consecuencias que se generarían por no adoptar oportunamente una decisión responsable.

Con estos ajustes y los demás que se sometan a consideración del honorable Congreso de la República, el Gobierno aspira a que la tasa de desocupación disminuya sustancialmente.

Aunque el manejo presupuestal de los gastos estatales durante los dos últimos años se ha caracterizado por su austeridad y realismo, tal como se refleja en los presupuestos de 2000 y 2001 en materia de gastos, es necesario realizar esfuerzos adicionales para identificar aquellos componentes del gasto que se pueden reducir sin afectar drásticamente la función pública.

La reestructuración general del Estado es un tema urgente que tiene que abordarse de forma inmediata, como una vacuna contra crisis especulativas en mercados internacionales enrarecidos.

Si se quiere proteger al país de la desconfianza de los agentes económicos y la consecuente contracción de los mercados, es necesario tomar decisiones más profundas. Es imperativo contar con nuevos y más modernos órganos públicos, fusionar, reestructurar, transformar, escindir, eliminar, suprimir, disolver o liquidar un conjunto de organismos y entidades públicas, así como replantear la estructura y la naturaleza de algunos de ellos. Esto es necesario no sólo para lograr un ahorro efectivo en el mediano plazo, sino también para construir un sector público mejor dotado, que atienda con mayor eficiencia las apremiantes necesidades de la población.

Dentro de este contexto, se usarán las facultades que se están solicitando para racionalizar el aparato estatal e imprimirle un manejo más eficiente a las finanzas públicas. No se entendería que ante la apremiante situación fiscal actual el Estado, no se haga un esfuerzo monumental para encauzar la economía por una senda de estabilidad y crecimiento sostenido.

1.2. La eficiencia de la Administración Pública

El Gobierno se ha comprometido en un proceso de modernización del Estado que conduzca a un incremento de la productividad de las finanzas públicas, que por sí mismo genere el equilibrio financiero.

El criterio que guía las acciones sobre la reestructuración del Estado, es el de convertirlo en un estado funcional y viable, fuerte para asegurar los derechos sociales de la población y eficiente de forma tal que contribuya al desarrollo económico y a la competitividad internacional.

Las ganancias en eficiencia y eficacia del gasto público permitirán, en una siguiente etapa, reducir el gasto improductivo y obtener mejores resultados en materia de calidad en la prestación de los servicios a cargo de la Nación.

La Nación debe dar ejemplo en el área del cambio institucional, en el momento en que las Entidades Territoriales están ejecutando los proce-

sos de saneamiento fiscal ordenados por la Ley 617 de 2000. No sería aceptable la inacción de la Nación que, a sabiendas de que tiene una estructura de gasto inviable, no realiza los ajustes correspondientes, asumiendo su responsabilidad.

Corresponde al Congreso una difícil pero inevitable decisión en la cual está en juego el bienestar de millones de personas, por que no es posible la plena recuperación económica sin el ajuste a la estructura administrativa del Estado.

Finalmente, la reestructuración institucional es necesaria para que contribuya a mejorar la capacidad de inversión de la Nación. No hacerla contribuirá a que la inversión continúe siendo un gasto residual en el Presupuesto General de la Nación con los consiguientes efectos sobre la credibilidad del Estado.

II. JUSTIFICACION DEL TEXTO PROPUESTO

1. El artículo Primero. *La fusión de entidades administrativas.*

Como es bien sabido el honorable Congreso de la República expidió el 29 de diciembre de 1998, la Ley 489, “por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 489 de 1998 previó al ejercicio de las atribuciones presidenciales previstas en el artículo 189-15 para suprimir y fusionar entidades y organismos administrativos.

El artículo 51 de la Ley 489 estableció las modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales que decretara el Gobierno, sus propósitos, los temas adicionales que debían contemplar los decretos correspondientes, las consecuencias jurídicas de la fusión y la prohibición de crear nuevas entidades en virtud de la fusión.

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-702 de 1999, con ponencia del honorable Magistrado Fabio Morón Díaz, declaró inexecutable el citado artículo 51 y sostuvo:

“(…) cuando la fusión de una entidad con otra u otras se decreta por el Presidente de la República, éste ha de ejercer esa atribución constitucional de conformidad con la ley según las voces del artículo 189 numeral 15 de la Carta”.

(…)

“Ello supone entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta le asignó a él y no a ninguna otra autoridad.

En consecuencia, el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República busca que el cuerpo legislativo determine “los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas”.

Se incluyen en el texto muy precisas causales de fusión que comprenden las hipótesis que van desde la prevención de futuras liquidaciones, hasta la desaparición de las razones que dieron origen a la entidad o la conveniencia de que sus funciones sean realizadas por otra entidad pública afín.

Mediante el mecanismo de fusión se dotará al Presidente de instrumentos permanentes para evitar la existencia de entidades que pierden su vigor histórico, cuyas funciones pueden ser, desarrolladas por otras entidades existentes, sin detrimento del servicio público.

2.2. Artículo 2°. *Facultades extraordinarias.*

En el presente proyecto de la ley se solicitan facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro de los precisos términos de la ley desarrolle las siguientes tareas:

1. Suprima y fusione Ministerios y Departamentos Administrativos, determinando su denominación, número y orden de precedencia.

Atendiendo la jurisprudencia sobre la materia, el Gobierno entiende que esta facultad no se encuentra dentro de la facultad general a la que se refiere el numeral 15 del artículo 189 C.P. Una interpretación armónica de las distintas normas constitucionales conduce a deducir que, de acuerdo con la facultad del Congreso, contenida en el artículo 206 de la Constitución, la facultad de determinar el número y orden de precedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos, es propia del cuerpo legislativo. En consecuencia, la supresión o fusión de Ministerios y Departamentos Administrativos, sólo es posible mediante normas con fuerza de ley.

Revisada la estructura, organización y funcionamiento de los actuales Ministerios, se considera necesario que algunos de ellos se fusionen o se supriman y sus funciones sean atribuidas a otros.

2. Señalar o modificar la naturaleza jurídica, los objetivos y la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley.

Dentro de las facultades atribuidas al Congreso de la República se encuentra la de determinar la estructura de la administración pública y, con fundamento en la jurisprudencia, es claro que esa atribución se refiere a la estructura orgánica de la entidad, mientras que el Presidente debe determinar la estructura interna de los órganos administrativos.

En el contexto de la reestructuración de la administración que es imperativo adelantar, resultará necesario modificar aspectos de la naturaleza jurídica y la estructura orgánica de las entidades. Por esa razón se requiere de las facultades extraordinarias solicitadas, las cuales se ejercerán en los términos y con la finalidad señalada en el mismo proyecto.

3. Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional.

Dentro del proceso de optimización de la actividad pública, es necesario redistribuir algunas funciones que fueron asignadas a determinada entidad por su ley de creación, pero que corresponden más a la naturaleza de otra entidad que realiza actividades complementarias y pueden ser desarrolladas con mayor eficiencia por esa.

Como quiera que las funciones orgánicas son dadas por ley, su modificación sólo puede hacerse por normas con dicho nivel jerárquico, razón por la cual son necesarias las facultades solicitadas.

4. Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

Cuando una entidad tiene gran cantidad de funciones que aunque complementarias son diferentes y ocupan equipos administrativos y logísticos distintos, se hace necesario escindir la organización para lograr mayor eficiencia en la prestación del servicio. Por ese motivo se solicita la facultad de escisión como un mecanismo necesario para racionalizar la operación de algunas entidades estatales y buscar la mejor atención de los requerimientos de la ciudadanía.

5. Señalar, modificar y determinar la naturaleza jurídica, los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a las cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

Es una facultad que se requiere en el contexto de operaciones estructurales complejas como las fusiones o escisiones. Esta clase de operaciones por seguridad jurídica, requieren la mayor precisión posible en su fundamento legal, por lo cual es necesario contar con una facultad clara, que evite en el futuro problemas de interpretación en las cortes sobre el alcance de las facultades.

6. Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar.

Como resultado de la escisión, fusión o transformación de algunas entidades nacionales, se requiere la facultad para crear entidades nuevas que asuman las atribuciones originalmente otorgadas a las entidades objeto de la operación administrativa respectiva.

En la medida en que la facultad de crear entidades nacionales es una atribución propia del Congreso de la República, es indispensable que para hacer armónica la adecuación global de la administración se le otorguen facultades al Presidente con dicho propósito.

7. Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

La redistribución de funciones y competencias implican el desplazamiento de la gestión de políticas entre sectores. Por ese motivo es necesario que los organismos descentralizados responsables de la ejecución de políticas sectoriales queden adscritos o vinculados a aquellas entidades a las cuales se les ha trasladado la función de planeación y diseño de las estrategias que les corresponde realizar, es necesario entonces disponer de la capacidad jurídica para armonizar los aspectos funcionales con los operativos, mediante la adscripción y la vinculación de las entidades descentralizadas a las entidades que en desarrollo de la modernización institucional de la Nación han asumido las funciones rectoras.

Con el proyecto que se pone a consideración se dota al Presidente de la República de los instrumentos jurídicos necesarios para tomar las medidas que se requieren para estabilizar las finanzas públicas nacionales, mediante el ajuste del gasto de la Nación, medidas complementarias a las ya adoptadas por el Congreso para mejorar los ingresos públicos y que combinadas permitirán contar con un sistema administrativo público eficiente, sostenible y viable en el contexto de una política macroeconómica sana.

Atentamente.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 1° de 2001.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 59 de 2001 Senado “por el cual se expiden disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 1° de 2001.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la comisión Primera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2001 SENADO

por el cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social.

CAPITULO I

El control a la evasión responsabilidad del sector público

Artículo 1°. *Celebración, renovación o liquidación de contratos con entidades del sector público.* La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con el sistema de seguridad

social integral con sujeción a lo dispuesto en el artículo 282 de la Ley 100 de 1993. Las entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente al sistema de seguridad social, durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

En el evento en que no se hubieran realizado total o parcialmente los aportes correspondientes, la entidad pública podrá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a la EPS a la cual declaró encontrarse afiliado en el momento de la suscripción del contrato. Este mismo procedimiento se seguirá para los pagos parciales, anticipos o cualquier otra modalidad de pago.

Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, al sistema de seguridad social mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando éste exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.

Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 2°. *Causal de terminación unilateral de los contratos suscritos por entidades públicas.* Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas con personas jurídicas particulares, cuando se compruebe la evasión en el pago total o parcial de aportes por parte del contratista durante la ejecución del contrato.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Artículo 3°. *Revelación del pago.* Las autoridades de impuestos deberán disponer lo pertinente a efecto de que dentro de la declaración de renta que deba ser presentada, a partir del año 2003, se establezca un renglón que discrimine los pagos al sistema de seguridad social en salud.

Artículo 4°. *Registro de aportantes.* Los Ministerios de Hacienda y Salud, deberán coordinar las acciones pertinentes a efecto de que el sistema de Seguridad Social en Salud disponga, en un plazo no mayor a los dos años (2) años, de un validador de afiliaciones a través del cual, en el proceso de afiliación, se pueda determinar si la persona que pretende ejercer su derecho a la movilidad o ingresar al Sistema de Seguridad Social en Salud adeuda o no recursos a la entidad de la que pretende desafiliarse o a cualesquiera otra institución de seguridad social. Las entidades de seguridad social de naturaleza pública, deberán inscribir las deudas que tienen los empleadores o trabajadores en los diferentes regímenes, para efecto de lograr su efectivo recaudo. Los recursos recaudados por las entidades públicas por esta vía ingresarán directamente a su patrimonio, cuando se trate de deudas anteriores al año 1998 y no serán por tanto objeto de proceso de compensación.

Artículo 5°. *Control por parte del Ministerio de Trabajo.* El Ministerio de Trabajo estará obligado a verificar el cumplimiento por parte de las empresas de servicios temporales de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social, como requisito para su organización y funcionamiento, siendo causal de revocatoria de la autorización, el incumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones frente a cualquiera de los regímenes a que deba vincular a los trabajadores temporales, conforme los descuentos obligatorios que se deben realizar. Dentro del proceso de facturación o cobro a los empleadores o terceros beneficiados, las empresas deberán especificar la parte que será aplicada al cumplimiento de sus obligaciones con la seguridad social.

Artículo 6°. *Sanciones administrativas.* Las autoridades o personas que tengan conocimiento sobre conductas de evasión o elusión, deberán informarlas en forma inmediata al Ministerio de Trabajo tratándose de pensiones o riesgos o a la Superintendencia Nacional de Salud, cuando se trate de salud. El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Nacional de Salud dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la queja,

correrán traslado al empleador o trabajador independiente responsable, quien, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la comunicación, deberá acreditar el pago o la inexistencia de la obligación que se le imputa. En el evento en que no se acredite el pago en el plazo mencionado, existiendo obligación comprobada y no desvirtuada, el Ministerio de Trabajo o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso, impondrá de plano las sanciones económicas que sean procedentes según su competencia.

Para efecto de las sanciones que debe imponer la Superintendencia Nacional de Salud, se entiende que el empleador incurre en una infracción por cada uno de los trabajadores sobre los que no se ha efectuado la cotización en forma oportuna y completa.

CAPITULO II

El control a la evasión dentro del sector privado

Artículo 7°. *Terminación del contrato de trabajo.* De acuerdo con el artículo 7° del Decreto 2351 de 1965, es justa causa para terminar el contrato de trabajo por parte del trabajador, con las correspondientes indemnizaciones de ley:

“4. Todas las circunstancias que el trabajador no pueda prever al celebrar el contrato, y que pongan en peligro su salud, y que el patrono no se allane a modificar”.

“5. El incumplimiento sistemático sin razones válidas por parte del patrono, de sus obligaciones convencionales o legales”.

Por lo tanto, se considera que la terminación del contrato de trabajo por parte del empleador, que no haya cancelado las obligaciones con el subsistema de Seguridad Social en Salud o pensiones durante el tiempo de vinculación del trabajador, se produce sin justa causa. Para estos eventos, cuando se determine que el empleador ha procedido a liquidar a un trabajador sin haber cumplido con estos requisitos, el trabajador tendrá derecho al reintegro más la indemnización que sea procedente por despido sin justa causa, sin perjuicio del cumplimiento que deba realizar el empleador de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social.

Parágrafo. Se entiende para efecto de la aplicación del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, dentro de las prestaciones debidas al trabajador, las cotizaciones obligatorias que durante la celebración del contrato de trabajo hubiera tenido que realizar el empleador a los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales. Estas prestaciones deberán ser únicamente consignadas en las entidades habilitadas legalmente para recibirlas sin que proceda su entrega directa al trabajador.

Artículo 8°. *Empresas de vigilancia privada, cooperativas de vigilancia privada¹, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación.* Para efecto de la aplicación de los artículos 14², 27, 34 y 71 del Decreto-ley 356 de 1994, que exige los correspondientes comprobantes de los aportes parafiscales para la renovación de la licencia de funcionamiento de las empresas de vigilancia privada, las cooperativas de vigilancia privada, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, deberán acreditar los pagos completos y oportunos al Sistema de Seguridad Social. Conforme el parágrafo del artículo 13 del Decreto 356, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, requerirá en forma trimestral el cumplimiento de los pagos a la Seguridad Social, remitiendo copia de esta información a la Superintendencia Nacional de Salud para efecto del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5° numeral 25 letra a) del Decreto-ley 1259 de 1994. Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en esta disposición, las entidades del sector público que deban realizar pagos de cualquiera naturaleza a las entidades mencionadas en este artículo, deberán verificar lo previsto en esta norma en cuanto al pleno cumplimiento de los contratistas a los sistemas de salud y pensiones frente a sus trabajadores.

Artículo 9°. *Conductas punibles.* El empleador que argumentando descontar al trabajador las sumas no las remita a la seguridad social, será responsable conforme las disposiciones penales por la apropiación de recursos parafiscales del sistema general de seguridad social y la información errada que se le ha suministrado a este. Será obligación de las entidades promotoras de salud o las autoridades que conozcan de estas conductas, correr traslado a la jurisdicción competente.

El empleador, en todo caso, deberá responder por la atención en salud de dichos trabajadores, así como por los periodos mínimos de cotización que haya perdido dicho trabajador frente al sistema con ocasión de la mora.

CAPITULO III

Normas de auditoría al sistema

Artículo 10. *Requerimiento de información.* Las Entidades Promotoras de Salud podrán solicitar en cualquier momento a sus afiliados cotizantes, afiliados dependientes o beneficiarios, así como a los empleadores, la documentación que requieran para verificar la veracidad de sus aportes o la acreditación de la calidad de beneficiarios, sin perjuicio de la reserva que por ley tengan algunos documentos. En caso de que los documentos sean requeridos y no se entreguen dentro de los treinta (30) días siguientes a su solicitud, se procederá a suspender temporalmente el sistema de acreditación de derechos para el acceso de los servicios frente al usuario respecto del cual no se entregue la documentación y sin que en todo caso proceda el pago de incapacidad por enfermedad general.

Si la causa de la suspensión de los servicios es imputable al empleador, éste deberá sufragar directamente la atención en salud o la incapacidad que sea requerida por el afiliado o sus beneficiarios, durante el periodo de suspensión de servicios.

Parágrafo. En todo caso, las entidades deberán realizar pruebas de auditoría a través de muestreos de usuarios y empresas, de las que se pueda establecer un seguimiento del sistema, sin perjuicio de las funciones que en la materia tiene asignada la Superintendencia Nacional de Salud, quien prestará su colaboración a la entidad promotora en caso de renuencia del responsable del pago de la cotización en el cumplimiento de los deberes previstos en esta norma.

Artículo 11. *Presentación de documentos de beneficiarios al momento de su inscripción.* La afiliación no requerirá de la presentación de documento diferente a los formularios previstos en las normas respectivas, debidamente diligenciados. Sin embargo, el aportante deberá conservar todos los documentos que acrediten las condiciones legales de los beneficiarios, y tendrá la obligación de ponerlos a disposición de la entidad administradora, cuando ésta así lo requiera.

No obstante lo previsto en el inciso anterior, cuando la inscripción cobije a más de dos (2) beneficiarios distintos del afiliado, deberá presentarse a la respectiva entidad administradora los documentos que acrediten las condiciones legales de éstos.

Los órganos de control ejercerán una vigilancia especial sobre lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las demás disposiciones legales y reglamentarias.

Artículo 12. *Auditoría en el proceso de afiliación en cuanto a calidad de beneficiarios y suficiencia de aportes.* Las Entidades Promotoras de Salud dentro del régimen contributivo, para efecto de garantizar una correcta aplicación y utilización por parte de los usuarios de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, deberán adelantar un proceso permanente de auditoría sobre la documentación base del proceso de afiliación, que se registrará por las siguientes reglas:

¹ No se olvide que la Superintendencia Nacional de Salud tiene competencia para vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones relacionadas con el pago de aporte en salud, conforme se establece en el Decreto-ley 1259 de 1994.

² Como se puede observar, el artículo 71 establece “Para renovación de la licencia de funcionamiento, las escuelas de capacitación y entrenamiento de vigilancia y seguridad privada, deberán cumplir los requisitos establecidos en el presente decreto”. Por su parte el artículo 34, señala en su tercer inciso frente a las Empresas de Transporte: “La renovación podrá autorizarse previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de este Decreto”. Para entender entonces la procedencia de las citas conviene analizar el contenido del artículo 27 que alude a las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada a cuyo tenor de su parágrafo 2: “Para la renovación de la licencia de funcionamiento las cooperativas deberán acreditar los mismos requisitos establecidos en el artículo 14 de este decreto”. Finalmente se cierra el ciclo con el propio artículo 14 que en su parte final dispone con relación a las empresas de vigilancia y seguridad privada: “Renovación de Licencia de Funcionamiento. ... Así mismo se deberá adjuntar los paz y salvos o comprobantes de pagos de los aportes parafiscales, como el comprobante de aportes a un fondo de cesantías”.

1. Frente a los afiliados actuales, es deber de la entidad promotora de salud, frente a los grupos de beneficiarios, cuando éstos hayan incluido a más de dos (2) personas, exigir la documentación que permita acreditar esta calidad frente al cotizante.

Para estos efectos, las entidades deberán coordinar todas las acciones tendientes a la acreditación de la respectiva calidad de beneficiario, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, concediendo a los afiliados un plazo máximo, a partir de la solicitud, de cinco (5) meses. Si cumplido el plazo y hechos los requerimientos, el usuario no hubiera presentado a la EPS la documentación requerida, se procederá a cancelar la afiliación al sistema de aquellos beneficiarios frente a los cuales no se llene el requisito mencionado, sin que haya lugar a la garantía de servicios, conforme los procedimientos señalados en la presente ley. La cancelación de la afiliación se realizará garantizando el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de defensa y debido proceso de los afiliados, conforme la reglamentación que se deba expedir en este sentido.

2. Para efecto de adelantar el proceso de afiliación de los beneficiarios mayores de dieciocho (18) años y menores de veinticinco (25) años, estudiantes con dependencia económica, se entiende que la afiliación al sistema equivale al período frente al cual el estudiante acredita la correspondiente vinculación académica, ya sea por el año o semestre completo.

La vinculación deberá demostrarse mediante certificación auténtica expedida por el establecimiento de educación formal básica, media o superior, aprobado por el Ministerio de Educación, en el cual se cursen los estudios, con una intensidad de por lo menos 20 horas semanales o recibo de matrícula debidamente cancelado.

Parágrafo. Las entidades promotoras de salud deberán ajustar su sistema de acreditación de derechos, con el propósito de garantizar la regla aquí prevista, absteniéndose de compensar frente a períodos frente a los cuales carezcan del mencionado soporte en forma previa.

Artículo 13. *Registro Unico de Proponentes*. El artículo 8° del Decreto 92 de 1998 quedará así: *Documentación e información estrictamente indispensable*. Para realizar inscripción, modificación, actualización o renovación, las Cámaras de Comercio deberán exigir:

1. El formulario adoptado para el efecto en este decreto diligenciado debidamente, en el cual el representante legal o el proponente bien sea persona natural profesional para las actividades de la construcción y la consultoría o persona natural para la actividad de proveedor, certifique la veracidad de la información suministrada.

2. En caso de solicitud de inscripción, renovación, modificación y actualización, según corresponda, los siguientes documentos si no está inscrito en el Registro Mercantil:

a) Prueba del acto de constitución y de las facultades de su representante legal y duración de la Sociedad;

b) El proponente inscrito en el Registro Mercantil, cuyos datos no fueron suministrados en forma completa, deberá informar los necesarios al momento de realizar su inscripción en el Registro Unico de Proponentes;

c) Prueba del cumplimiento de las obligaciones en forma oportuna y completa con el Sistema de Seguridad Social en Salud durante el año inmediatamente anterior.

Parágrafo. *Conservación de documentos*. En todo caso, el proponente deberá conservar los documentos de soporte de la información suministrada por todo el tiempo durante el cual mantenga el dato respectivo, afectando su inscripción y allegarla a la autoridad respectiva cuando sea necesario de acuerdo con la Ley 80 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás normas concordantes.

CAPITULO IV

Disposiciones comunes al sector público y al sector privado

Artículo 14. *Control a empresas de servicios temporales*. Los empleadores, cualquiera sea su naturaleza, que adelanten procesos de contratación con empresas de servicios temporales, deberán exigir, para utilizar los correspondientes servicios, que la empresa que ha realizado el proceso de contratación le remite mensualmente, los documentos correspondientes a las planillas de pago en el sistema de seguridad social en su régimen de salud y pensiones, como requisito para proceder a adelantar en el período siguiente el proceso de contratación. Cuando no

se concrete la remisión de documentos, el empleador deberá informar de inmediato al Ministerio de Trabajo y a la Superintendencia Nacional de Salud. Serán solidariamente responsables del pago de los aportes de salud, los particulares que desatienda lo dispuesto en esta norma.

Conforme el artículo 92 del Código Sustantivo del Trabajo³, será causal de revocatoria del certificado de funcionamiento la mora por más de 45 días en el pago de las obligaciones con los subsistemas de salud y pensiones, conforme lo ordenado en esta materia por el artículo 10, del Decreto 1530 de 1996⁴. Para efecto de autorizar la inscripción y permanencia de la empresa de servicios temporales en el Sistema Nacional de Intermediación a que se refiere el artículo 96⁵ de la Ley 50 de 1990, será requisito el acreditar en forma periódica el pago oportuno y completo de los aportes al Sistema de Seguridad Social.

Artículo 15. *Proceso de facturación*. Las entidades promotoras de salud podrán aplicar el proceso de facturación, como alternativa al proceso de autoliquidación frente a los trabajadores independientes. Frente a los trabajadores dependientes procederá el proceso de facturación, en aquellos casos en que la entidad promotora de salud lo considere más adecuado para efectos del control a la evasión. Para garantizar la eficiencia en el pago por parte de los empleadores y los trabajadores, las entidades promotoras de salud podrán convenir el pago a través de medios electrónicos, así como la presentación de la factura o la autoliquidación por estos mismos medios. Será procedente el reporte de novedad por medio magnético, siempre que se cuente con los soportes documentales por las partes.

Artículo 16. *Contratación de empresas de vigilancia y otros servicios*. Es deber de las entidades o personas, cualquiera sea su naturaleza, que contraten empresas de vigilancia solicitar, dentro de los 15 días siguientes de cada mes, la copia de la planilla de pagos a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales de las personas que se encuentran laborando a su servicio por cuenta de las respectivas empresas. Este mismo deber será aplicable para todas las personas jurídicas que celebren contratos con terceros para recibir servicios en donde no se asume la calidad de empleador, pero se es beneficiario de la obra o servicio.

Artículo 17. *Afiliación trabajadores de la construcción y empresas de transporte público*. Conforme lo establecido por el Decreto 1052 de 1998, en los municipios o distritos por población superior a los 100.000 habitantes, corresponde a los curadores urbanos estudiar, tramitar y expedir las licencias de construcción y urbanismo. Por su parte, en los municipios con una población inferior a la mencionada, la competencia corresponde a la autoridad competente, en los términos de la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias. Por lo tanto, es competencia de estas autoridades en desarrollo del artículo 281 de la Ley 100 de 1993, exigir como condición para el otorgamiento de la licencia el que el solicitante titular se encuentra cancelando sus obligaciones dentro del Sistema de Seguridad Social durante los seis (6) meses anteriores a la solicitud frente a todos sus trabajadores en proyectos en ejecución bajo su responsabilidad o titularidad, siendo necesario que asuma el compromiso de continuar cumpliendo con sus deberes durante la utilización de la licencia otorgada, aspecto que deberá verificar el curador durante el proceso de ejecución de la obra en las visitas de inspección que deba realizar.

Parágrafo. *Reporte a la Superintendencia Nacional de Salud*. Para efecto de la aplicación del artículo 281 de la Ley 100 de 1993, en forma mensual, a más tardar el último día hábil de cada trimestre del año, el constructor o transportador, estará obligado a acreditar ante la

³ “Artículo 92. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suspenderá o cancelará las autorizaciones de funcionamiento otorgadas a las empresas de servicios temporal, de acuerdo con el reglamento de las normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y la presente ley” (la ley que modifica el Código es la ley 50 de 1990).

⁴ Decreto 1530 de 1990 dispone en su artículo 10. “Afiliación de trabajadores de las empresas de servicios temporales. Los trabajadores permanentes y en misión de las empresas de servicios temporales deberán ser afiliados por éstas a una Administradora de Riesgos Profesionales. Parágrafo. Igualmente deberán ser afiliados los trabajadores a los Sistemas General de Pensiones y Salud, a través de las empresas promotoras de salud y administradoras de Pensiones que ellos elijan”.

⁵ “Artículo 96. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social autorizará a las entidades privadas o públicas que desarrollen actividades de intermediación laboral a fin de establecer un Sistema Nacional de Intermediación. Para tales efectos el Gobierno Nacional expedirá los reglamentos necesarios”.

Superintendencia Nacional de Salud el pago oportuno de los aportes al subsistema de salud por dicho periodo. Para este efecto, la entidad de control podrá celebrar convenios interinstitucionales mediante los cuales las entidades que tengan a su cargo la inspección, vigilancia o control de tales entidades, procedan a verificar la información para su posterior remisión. Considerando, conforme lo establece el artículo 281 que este requisito se exige para la expedición de las licencias de construcción y de transporte público, es deber de la Superintendencia Nacional de Salud a más de imponer las sanciones a su cargo, dar traslado a las entidades mencionadas, para que procedan a la revocatoria de la licencia, cuando se incumpla el requisito mencionado. Procederá de conformidad la autoridad que tenga conocimiento directo de esta irregularidad, debiendo dar traslado a la Superintendencia Nacional de Salud para la aplicación de las demás sanciones previstas en las normas especiales frente a los empleadores. Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en este artículo, las entidades del sector público que deban realizar pagos de cualquiera naturaleza a las entidades mencionadas en este artículo, deberán verificar lo previsto en esta norma en cuanto al pleno cumplimiento de los contratistas a los sistemas de salud y pensiones.

Artículo 18. *Certificado de cumplimiento de obligaciones por parte del empleador.* Para que el empleador pueda hacer uso de los derechos que el Código Sustantivo del Trabajo le confiere respecto de sus trabajadores, deberá probar mediante certificación de las respectivas entidades de seguridad social o exhibiendo copia de los comprobantes de pago correspondientes, que no se halla en mora en el pago de sus obligaciones patronales y que ha cumplido en forma oportuna y completa durante los seis (6) meses anteriores a su acción con sus obligaciones con los diferentes regímenes del sistema de seguridad social.

La certificación a que se refiere este artículo deberá en el plazo perentorio de 5 días contados desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud, y tendrá validez de 30 días.

Artículo 19. *Otorgamiento de créditos por parte de instituciones financieras.* Las entidades financieras, exigirán como parte de la documentación para los créditos superiores a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y frente a cada uno de los momentos en que se hagan efectivos los desembolsos, que el cliente se encuentra cancelando oportunamente sus obligaciones con los sistemas de seguridad social en los diferentes regímenes a que esté obligado a cotizar en forma directa como usuario o respecto a los trabajadores y contratistas con los que existe vinculación. Las entidades financieras tendrán el deber de hacer exigible el crédito, cuando en el curso de su ejecución el deudor desatienda sus obligaciones con el sistema de seguridad social. Estos controles se deberán efectuar a lo menos una vez cada seis meses.

Artículo 20. *Ejecución de obligaciones.* Las personas jurídicas que pretendan adelantar por la vía judicial acciones con contenido económico, deberán acreditar que se encuentran cumpliendo sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social en Salud, como requisito para que su demanda sea admitida.

Artículo 21. *Oportunidad de los descuentos.* Cuando el empleador, por error u omisión, no haya retenido la parte de la cotización que le corresponda al trabajador, sólo podrá descontarle la contribución correspondiente dentro de los dos (2) meses siguientes al momento en que debió haber hecho la retención.

Vencido el período mencionado, en caso de presentarse nuevos errores u omisiones que originen descuentos en contra del trabajador, no podrá el empleador realizar nuevos descuentos, debiendo asumir el pago en forma integral, sin derecho a reembolso o compensación por parte del trabajador.

Artículo 22. *Responsabilidad de la entidad prestadora de servicios o el profesional de la salud.* Las complicaciones que surjan respecto de todas aquellas actividades, procedimientos, intervenciones y guías de atención integral que no tengan por objeto contribuir al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad; aquellos que sean considerados como cosméticos, estéticos o suntuarios o sean complicaciones de estos tratamientos o procedimientos, y aquellos que

expresamente defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que no deban ser cubiertas por el sistema, deberán ser atendidas por la entidad o personas que asumieron la responsabilidad de atender el paciente, sin que se le pueda cobrar a este suma alguna o repetir, cuando la persona no se encuentre afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud como mínimo doce (12) meses antes de prestarse el servicio.

Artículo 23. *Retención de pagos.* Será competencia del Gobierno reglamentar un sistema de retención por medio del cual el empleador o pagador retiene del pago a su cargo los recursos para garantizar el aporte a la seguridad social frente a trabajadores independientes. Esta declaración se deberá presentar como parte esencial de la declaración por retención en la fuente, cuando se determine su procedencia.

CAPITULO V

Régimen de estímulos a trabajadores independientes

Artículo 24. *Cotización trabajadores independientes.* Se establece el siguiente régimen de estímulos para la afiliación de los trabajadores independientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

a) No se aplicará el régimen de presunción de ingresos al trabajador independiente que se obligue a pagar el valor de la Unidad de Pago por Capitación como cotizante y, cuando sea del caso, la correspondiente a los miembros de su grupo familiar, por grupo étéreo, más un 5% calculado sobre la suma total de unidades de pago por capitación, para aplicar a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía. La misma regla se aplicará al trabajador independiente que no esté obligado a inscribir grupo familiar;

b) Los trabajadores independientes que no tengan grupo familiar, tendrán como tope máximo de cotización una suma equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales.

Carlos Corssi Otálora,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Procedemos a analizar el problema de evasión dentro del sistema de salud, dejando así en evidencia el problema en los demás subsistemas en la medida en que las cifras de soporte para este sector son predicables para el resto del universo del sistema de seguridad social.

1. Autofinanciación del régimen contributivo y los recursos de solidaridad-marco de referencia.

El Sistema de Seguridad Social en Salud garantiza a los afiliados el acceso a unas prestaciones determinadas contenidas en el Plan Obligatorio de Salud, POS, las cuales deben ser financiadas con recursos de empleadores y trabajadores, en el caso de las personas con capacidad de pago y por el Estado vía subsidios en el caso de la población pobre cuyos recursos no le permiten afiliarse al sistema.

La población con capacidad de pago está afiliada al régimen contributivo el cual otorga a sus afiliados al acceso a los servicios del POS y le garantiza el pago de un ingreso durante una incapacidad por enfermedad general o durante el periodo de licencia de maternidad que la ley otorga a las trabajadoras que aportan al sistema.

La estructura de financiación del régimen contributivo ha estado soportada a la fecha única y exclusivamente en los aportes por cotización que hacen los trabajadores afiliados la cual, a su vez, se financia de la siguiente manera según si el afiliado tiene una relación laboral dependiente o independiente:

Trabajadores Dependientes: 12% de su salario distribuido entre empleador y trabajador así:

– 8% el empleador

– 4% el trabajador.

El ingreso base de cotización no puede ser menor que el equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y no puede ser superior a 20 salarios mínimos según reglamentación expedida por el Ministerio de Salud.

No obstante esta regla general, existen algunas excepciones en las cuales el salario puede ser inferior al establecido como el caso de las empleadas del servicio doméstico o los trabajadores que empiezan o terminan una relación laboral y por tanto no trabajan un mes completo. Por último son también diferentes las cotizaciones correspondientes a trabajadores en licencia no remunerada o aquellos que tienen suspendida la relación laboral por causas definidas en la normas laborales.

Trabajadores independientes. 12% de su salario, asumido la totalidad por el propio trabajador. El ingreso base de cotización es estimado mediante la aplicación obligatoria del sistema de presunción de ingresos que deben aplicar las EPS al momento de la afiliación o por el ingreso declarado si éste es mayor.

En el caso de los trabajadores independientes el ingreso base de cotización no puede ser menor de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes ni superior a 20.

Desde el punto de vista del gasto, con los ingresos por cotizaciones el sistema garantiza los siguientes beneficios:

- El acceso al POS para lo cual paga a cada EPS por cada afiliado un valor fijo que se denomina Unidad de Pago por Capitación (UPC). En realidad la UPC varía de acuerdo con la edad del afiliado y el sitio de residencia.

- El acceso a servicios de carácter preventivo y de promoción y educación.

- El pago de una parte del salario como subsidio durante el período de incapacidad por enfermedad general.

- El pago del 100% del salario durante el período de licencia de maternidad.

Además, los trabajadores y sus familias deben contribuir con el punto de solidaridad (1 punto del 12% de cotización) a la financiación de la afiliación de la población pobre al régimen subsidiada.

Desde hace más de un año el pago de tuteladas por la prestación de servicios o el suministro de medicamentos no incluidos en el POS, deben también ser cancelados con cargo a los mismos ingresos por cotización que pagan los trabajadores ya sea solo en concurrencia con su empleador.

Como se observa, el sistema en el régimen contributivo es autofinanciado de tal forma que los recaudos por cotización y los rendimientos financieros que ellos generen deben ser suficientes para financiar la totalidad de los beneficios a que tienen derecho sus afiliados, cotizantes y beneficiarios. A la financiación de estos beneficios no concurren recursos del presupuesto nacional ni de ningún otro origen de carácter fiscal, a pesar de que la Corte Constitucional ha advertido que es deber del Estado el proveer los recursos que sean necesarios por la vía fiscal para el régimen contributivo, conforme se concluye de la Sentencia SU-819 en donde se sostiene: esto, por cuanto si llegare a faltar financiación, sería necesario lograr la máxima racionalización en las prestaciones y el aumento de recursos de origen fiscal, considerando que el deber primario en esta materia es del Estado, como garante del servicio público. Solo la solidaridad, lamentablemente a la fecha, entre los afiliados de diferente nivel de ingreso y con diferente nivel de gasto (medido en función del gasto probable según su edad) soportan la financiación del régimen contributivo por lo cual es deber del Estado realizar las acciones necesarias para garantizar el adecuado flujo de recursos evitando que personas inescrupulosas se afilien sólo al momento de requerir servicios, por la vía de hacer una selección adversa al Sistema y evitando de paso las conductas de evasión frente al sistema.

Vale la pena comentar que el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su conjunto también exige otro equilibrio financiero, ingresos iguales a gastos, entre el costo del POS (Contributivo y subsidiado) y su esquema de financiación que incluye la UPC que paga el sistema y los pagos adicionales que deben hacer los afiliados al momento de usar el servicio, los cuales están regulados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en desarrollo del artículo 167 de la Ley 100 de 1993. Según un estudio del Ministerio de Salud de 1998 se observa un equilibrio razonable en esta ecuación. No obstante hay que observar que los costos de la salud crecen muy por encima de la inflación general de tal manera que se puede estar generando una desvalorización de la UPC que podría terminar por afectar la calidad del servicio y la viabilidad misma del Sistema sino se toman las correspondientes medidas, entre las que se destaca la necesidad de combatir en forma abierta la evasión. Se exige

entonces, en esta línea, una revisión profunda, soportada en análisis epidemiológico y en la revisión de nuevas tecnologías que sean coste efectivas para proteger dicha calidad y la viabilidad del Sistema de Salud. Tal revisión supondrá un ajuste de la UPC que sea compatible con la disponibilidad de recursos que financian el régimen contributivo, haciendo necesario repensar si el Estado puede o no marginarse en forma definitiva de la financiación del régimen contributivo, cuando la realidad es que, como lo ha sostenido la Corte, la responsabilidad última sobre el sistema de salud la tiene el Estado.

Por lo anterior, para poder mantener el nivel y calidad, y por sobre todo la viabilidad, de los beneficios que otorga el sistema, se requiere mejorar la disponibilidad de recursos por cotización y ese es tal vez el principal reto de la reforma, sin que ello quiera decir que sea aceptable el que el Estado se pueda limitar a administrar los recursos parafiscales que les detrae a empleadores y trabajadores. Es decir, bastante se logra por el hecho de que el grupo familiar del trabajador, que es una responsabilidad primaria del Estado, se financie en su salud por obra principal del aporte del empleador. Por lo tanto, si se llegan a presentar problemas de financiación en el régimen contributivo, lo razonable es esperar, en la línea de la Corte Constitucional, que el Estado proceda a inyectarle recursos y no a buscar aumentos sucesivos e irracionales en las cotizaciones, las cuales en últimas terminan siendo detraídas en forma indirecta del mismo trabajador.

De otra parte, esta exigencia también es vital para mantener, y en lo posible aumentar, la afiliación de la población pobre en el régimen subsidiado por cuanto el punto de solidaridad, de controlarse la evasión, puede ser la única fuente de recursos que puede soportar en el futuro la ampliación de la cobertura, teniendo en cuenta que la reforma constitucional a las transferencias territoriales que se acaba de aprobar limitará el crecimiento real de los recursos destinados a salud. Aquí existe una gran paradoja, pues mientras la Ministra de Salud dice que faltan recursos, el Gobierno promueve la reducción de los recursos del sector argumentando suficiencia.

2. La evasión en el sistema de seguridad social en salud

La evasión de los aportes por cotizaciones de quienes teniendo obligación a contribuir no lo hacen es un fenómeno preocupante el cual, según declaraciones del nuevo presidente del ISS, puede llegar a ser del 50% de lo que debería ser recaudado en el régimen contributivo.

En el Sistema de Seguridad Social en Salud la evasión puede dividirse en:

Evasión por no afiliación, que es generada por las personas que estando obligadas a cotizar no lo hacen.

Evasión por subdeclaración, que ocurre cuando el cotizante no declara totalmente su ingreso laboral o como independiente.

Existe también la posibilidad de elusión o el aprovechamiento de fallas en la estructura tributaria. Esto puede presentarse cuando una persona independiente se afilia como dependiente a través de organizaciones agrupadoras autorizadas por la Superintendencia Nacional de Salud. Este mecanismo no se constituye en sí mismo una violación a la norma porque se produce al amparo de la ley y no es intencional porque no fue definida por el Gobierno¹.

Existen algunos esfuerzos por medir el tamaño de la evasión y las causas que la originan. No obstante, con la información disponible es posible realizar una estimación gruesa la cual es suficiente para justificar la urgencia de adoptar medidas efectivas tanto a nivel regulatorio como ejecutorio a través de las autoridades de control pertinentes, destacando que en las últimas reformas tributarias el Congreso ha dotado de precisas facultades al Gobierno² para controlar este flagelo, sin tener una respuesta eficaz, como se concluye del hecho de la casi inexistencia de sistemas de información de cruce entre los subsistemas de pensiones y salud o en el interior del sistema de salud, como responsabilidades indelegables del Estado.

¹ Fedesarrollo, "La evasión de aportes obligatorios al Sistema de Salud en Colombia" junio de 1999, página 19.

² **LEY 488 DE 1998** (diciembre 24). *Diario Oficial* número 43.460, del 28 de diciembre de 1998. ARTICULO 91. NORMAS APLICABLES A LA RECAUDACION Y ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES Y APORTES A LA NOMINA. El artículo 54 de la Ley 383 de 1997 quedará así:

"El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las Cajas de Compensación Familiar, el Instituto de Seguros Sociales, la Escuela Superior de Administración Pública, la Superintendencia Nacional de Salud, la

Según un estudio realizado por el Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado³, el porcentaje de ocupados que están afiliados al sistema de salud es en promedio sólo del 45,3% aunque esta es mayor que la cobertura en pensiones, que es de 33% (ver cuadro 1). Esto puede ser explicado por el hecho que los trabajadores independientes no son sujetos obligatorios para cotizar a pensiones y a que las personas perciben que sus beneficios no tienen una contraprestación inmediata que puede cubrir después, mientras que el de salud es en determinado momento una necesidad inmediata e intempestiva por lo cual requiere protegerse.

Cuadro 1

Porcentaje de ocupados según rama de actividad económica afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones.

Total área urbana nacional. Septiembre 1999

	% Ocupados Afiliados a	
	Salud	Pensiones
Agricultura y Caza	25.7	16.8
Silvicultura y extracción de madera	42.6	38.6
Pesca	17.3	4.1
Agricultura	25.2	16
Minas de carbón	88	80.2
Petróleo crudo	82	72.5
Minerales metálicos	88.5	88.5
Otros minerales	25.2	25.2
Minería	71.7	65.2
Alimentos, bebidas y tabaco	54.8	43.2
Textiles, prendas de vestir y cueros	41.2	29.9
Madera y muebles de madera	23.9	16.1
Papel, editoriales e imprentas	70.4	54.9
Sustancias químicas	77.6	60.1
Barro, loza y porcelana	51.3	38.7
Metalizas básicas	56.2	49.5
Metálicos, maquinaria y equipo	62.2	46.3
Otras industrias manufactureras	36.8	23.1
Industria	50	37.7
Electricidad, gas y vapor	83.9	72.6
Obras hidráulicas y suministro de agua	87.2	73.9
Electricidad, gas y agua	84.9	72.9
Construcción	24	14.7
Comercio al por mayor	66.1	54.9
Comercio al por menor	31.3	19.9
Restaurantes y hoteles	33.3	21.6
Comercio y Hotelería	33.1	21.6
Transporte y almacenamiento	43.8	26.2
Comunicaciones	75.5	61.9
Transporte y Comunicaciones	46.9	29.8
Establecimientos Financieros	91.7	84.8
Seguros	82.3	68.7
Bienes inmuebles y servicios a empresas	67.1	50.5
Finanzas	72.8	58.3
Administración pública y defensa	95.3	85.2
Saneamiento y similares	79.1	66.9
Servicios sociales y comunales	81.9	70.2
Diversión y esparcimiento	43.1	29.7
Servicios personales y de hogares	23.8	13.4
Organizaciones internacionales	77.6	77.6
Servicios	51.4	40.4
Actividades no bien especificadas	49.4	42.4
Total	45.3	33.5

Fuente: Dane, encuestas de hogares

Por sectores, las más bajas tasas de afiliación se observan en el sector de la construcción, 24% seguido del agrícola con 25.2%. De otro lado, los sectores con mayor porcentaje de afiliación son, en su orden, electricidad, gas y agua (84.9%) y finanzas con 72.8%.

Como se observa en el cuadro 2, que clasifica los trabajadores según posición ocupacional, prácticamente la totalidad de los asalariados públicos tienen cobertura en salud y pensiones mientras que sólo el 63%

Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrán amplias facultades de fiscalización y control frente a las contribuciones y aportes inherentes a la nómina que les correspondan respectivamente, de acuerdo con sus actuales competencias y conforme con aquellas normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional que sean compatibles con el ejercicio de sus funciones.

“El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las particulares características que tienen los distintos subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza que tienen las contribuciones y aportes inherentes a la nómina, y la índole y capacidad operativa que tienen las entidades que los administran. Con base en estas consideraciones, el Gobierno Nacional establecerá el marco de las competencias para ejercer las funciones en materia de control al cumplimiento de las obligaciones que la Ley establece en materia de aportes parafiscales.

“Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente disposición, el Gobierno Nacional pondrá en operación el Registro Unico de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral. Dicho registro se conformará con base en la información que sobre sus aportantes deberán mantener actualizada las distintas entidades administrativas de riesgos, y cuyas especificaciones técnicas serán establecidas por los órganos de control del sistema. Este Registro Unico de Aportes deberá contar con la información completa, confiable y oportuna sobre los aportantes, afiliados y beneficiarios al sistema, de tal manera que se convierta en una herramienta para el control del cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social y para la adecuada prestación de los servicios y reconocimiento de los derechos que el mismo contempla.

LEY 633 DE 2000 (diciembre 29) *Diario Oficial* número 44.275, del 29 de diciembre de 2000.

ARTICULO 99. Modifícase el artículo 91 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

“Artículo 91. NORMAS APLICABLES AL CONTROL DEL PAGO DE APORTES PARAFISCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL. Las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral establecido por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1295 de 1994, independientemente de su carácter público o privado, tendrán la responsabilidad, conjuntamente con la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de ejercer las tareas de control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian dicho Sistema.

“Para el ejercicio de las tareas de control que aquí se establecen, las mencionadas entidades gozarán de las facultades de fiscalización que establece el Libro V del Estatuto Tributario Nacional, en cuanto ellas resulten compatibles con el ejercicio de tales atribuciones. El Gobierno Nacional, al reglamentar la presente disposición, deberá armonizar las normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional con las características que tienen los distintos Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social Integral; la naturaleza de parafiscales que tienen los aportes que financian dicho Sistema y la naturaleza jurídica y capacidad operativa de las entidades que administran tales aportes.

“En todo caso, en ejercicio de las tareas de control, las entidades administradoras podrán verificar la exactitud y consistencia de la información contenida en las declaraciones de autoliquidación de aportes al Sistema que hayan recibido; solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios la información que estimen conveniente para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones para con el Sistema, al igual que solicitar de aquéllos y éstos las explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus aportes a los distintos riesgos que haya sido detectada a través del Registro Unico de Aportantes a que alude el inciso final del presente artículo. En ningún caso las entidades administradoras podrán modificar unilateralmente tales declaraciones, salvo que se trate de simples errores aritméticos o del período de cotización en salud.

“Agotada la etapa persuasiva de control a que alude el inciso anterior sin que el aportante acepte corregir la situación anómala detectada por la administradora, ésta deberá dar traslado de las actuaciones surtidas a la entidad que resulte competente para conocer de las mismas, según el riesgo de que se trate. En el caso del Sistema de Seguridad Social en Salud, dicha competencia recaerá en la Superintendencia Nacional de Salud. En los casos que correspondan al Sistema de Seguridad Social en Pensiones o Riesgos Profesionales, será competente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Además de las obligaciones establecidas en la presente disposición, las entidades administradoras de los distintos riesgos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, y las entidades administradoras de los regímenes especiales que existan en materia de seguridad social, tendrán la obligación de suministrar a la entidad encargada de la administración del Registro Unico de Aportantes, RUA, la información relativa a sus aportantes, afiliados y beneficiarios dentro de los términos y con los requisitos que establezca el reglamento. El Registro Unico de Aportantes, RUA, deberá contar con la información completa, confiable y oportuna sobre los aportantes, afiliados y beneficiarios al Sistema de Seguridad Social Integral y a los regímenes especiales en materia de seguridad social, de tal manera que el mismo se constituye en una herramienta para el control del cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social”.

³ Universidad Externado de Colombia, “Competitividad en la industria y seguimiento al sistema general de pensiones” en Boletín del Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, noviembre de 2000, página 14.

de los asalariados privados está en salud y apenas el 48.5% en pensiones. En el resto de condiciones ocupacionales las coberturas son mucho menores: 48% los empleadores, 28% el servicio doméstico, apenas el 16% de los casi 3 millones y medio de trabajadores por cuenta propia está afiliado y prácticamente ninguno de los 200.000 trabajadores familiares aporta.

Cuadro 2

Porcentaje de ocupados según posición ocupacional afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones

	Ocupados afiliados a:	
	Salud	Pensiones
Trabajadores familiares	0.5	0
Asalariados Privados	63.4	48.5
Asalariados Públicos	95.6	85.5
Servicio Doméstico	28.2	14.6
Cuenta Propia	16.2	7.8
Empleadores	48.2	30.3
Total	45.3	33.5

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

Vale la pena mencionar que los trabajadores familiares tienen una probabilidad alta de tener afiliación a salud como beneficiarios de un familiar jefe de hogar que aporta, por lo cual para efecto de estimar la evasión no se consideran. Los trabajadores por cuenta propia tienen otra problemática dependiendo del ingreso promedio de estos trabajadores.

A partir de estos datos de cobertura del estudio mencionado y con información de ingresos promedio mensuales por categoría de actividad

económica se estima el monto de las cotizaciones que se dejaron de recibir tanto por parte de empleados como de ocupados que no están afiliados. Esta estimación corresponde a la evasión por no afiliación.

Como se observa en el cuadro 3, la evasión por no afiliación de trabajadores con empleo se estima en \$30.000 millones mensuales y la de todos los ocupados de \$547.000 millones, lo cual equivale al 100% de los aportes recibidos por la subcuenta de solidaridad del Fosyga en un solo año.

Si se dejan por fuera del cálculo los ocupados que pertenecen a las ramas de actividad que tienen un promedio de ingresos menor a 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes de 2000, podríamos concluir que la evasión por no afiliación se estima en cerca del 35% de los recaudos potenciales (ver cuadro 4). Este resultado es consistente con el obtenido por Fedesarrollo (32%) en el estudio de 1996 mencionado antes⁴.

El impacto de esta medida sobre el régimen subsidiado es importante por cuanto el punto de solidaridad que aportan todos los trabajadores afiliados al régimen contributivo constituye una fuente importante de recursos para afiliarse a la seguridad social a la población de escasos recursos económicos. Con estos recursos dejados de percibir en el régimen subsidiado en un año se están dejando de afiliarse 2.000.000 de colombianos. Debe observarse que el punto de solidaridad es una forma como los propios ciudadanos asumen la financiación del deber primario que es responsabilidad del Estado.

La evasión no ha cedido, ante la falta de una política seria en la materia, lo cual exige medidas urgentes y efectivas que permitan fortalecer financieramente la seguridad social en beneficio de los propios trabajadores y sus familias. Esta es la motivación más clara de la presente iniciativa que presento a su consideración.

Cuadro 3

Estimación de la evasión de población ocupada y de empleados no afiliados a la seguridad social en salud 2000

	% Ocupados Afiliados a		Población ocupada 2000(1)	Trabajadores con empleo (1)			Empleados no Afiliados	Ingresos laborales nominales (1)	Evasión Mens empleados afiliados
	Salud	Pensiones			Afiliados	No afiliados			
Industria	50	37.7	2.198.141	1.210.267	1.099.071	1.099.071	111.197	470.495	6.278.087.6
Electricidad, gas y agua	84.9	72.9	89.108	40.709	75.653	13.455		826.889	
Construcción	24	14.7	674.174	283.946	161.802	512.372	122.144	415.207	6.085.817.2
Comercio y hotelería	33.1	21.6	3.588.473	1.483.423	1.187.785	2.400.688	295.638	406.375	14.416.808.3
Transporte y comunicaciones	46.9	29.8	852.376	453.737	399.764	452.612	53.973	522.480	3.383.955.9
Finanzas	72.8	58.3	701.504	469.783	510.695	190.809		843.035	
Servicios	51.4	40.4	4.402.537	1.929.270	2.262.904	2.139.633		566.964	
Otros	26.4	42.4	3.814.774	88.442	1.008.570	2.806.204		1.047.813	
Total	45.3	33.5	16.321.087	5.959.577	6.706.242	9.614.845	582.952	527.456	30.164.669.2 361.976.031

Notas:

(1) DNP. www.dnp.gov.co estadísticas laborales.

(2) Sólo se consideran los ocupados no afiliados de aquellos sectores con ingreso promedio superior a dos salarios mínimos.

(3) Los datos de porcentaje de afiliación se toman del Cuadro 1.

Cuadro 5

Porcentaje estimado de evasión

Año 2000

Ocupados totales	16.321.087
Ocupados potenciales	12.308.956
Afiliados	6.706.242
Por afiliar total	8.211.742
Potenciales por afiliar al contributivo	4.199.611
Recaudo potencial mes	779.091.912.309
Recaudo estimado de población por afiliar	265.813.219.918
Porcentaje estimado de evasión	34.12%

Nota: Dentro de los potenciales totales y por afiliar no se consideran aquellas ramas de actividad que tienen salarios promedio por debajo de 2 smlv.

II. El contenido del proyecto

A continuación procedemos a describir en forma muy breve los contenidos del proyecto, dejando de presente que su filosofía es la de aplicar la ley. No se puede decir por lo tanto que sea represivo o que implique exceso de trámites, en la medida en que los que se establecen son elementales en su cumplimiento frente a unas obligaciones que están consagradas en la ley y respecto de las cuales no hay discusión. Para estos efectos, el proyecto pretende dotar de instrumentos claros al sistema para controlar la evasión, dejando la retórica y las obligaciones generales frente a las cuales no hay acciones concretas ni políticas de Estado precisas, a pesar de las facultades que el Congreso ha dado en la materia. Veamos entonces el articulado a modo de síntesis, precisando que reconocemos la necesidad anticipada de enriquecerlo con más y mejores medidas que permitan reforzar las que en una primera instancia hemos diseñado.

⁴ idib, pagina 62.

Artículo 1°. *Celebración, renovación o liquidación de contratos con entidades del sector público.* Se trata de dar plena aplicación al artículo 282 de la Ley 100 de 1993, en cuanto a los elementales controles que deben existir por parte de las entidades públicas al momento de celebrar, renovar o liquidar los contratos, en aras a verificar que los contratistas han cumplido con las normas del sistema de seguridad social. En este sentido, se hace extensible la obligación desde el momento mismo de la presentación de las ofertas.

Artículo 2°. *Causal de terminación unilateral de los contratos suscritos por entidades públicas.* Como un instrumento mínimo de control, se requiere dar esta clase de potestad. Si el Estado es uno de los mayores promotores de la actividad empresarial, debe procurar el mínimo cumplimiento de las normas laborales de parte de quienes tienen esta responsabilidad.

Artículo 3°. *Revelación del pago.* Esta ha sido una iniciativa en el pasado del Ministerio de Salud, en donde las autoridades tributarias siempre han argumentado aspectos de tiempo para no modificar el formulario. Por esto se da todo el tiempo prudencial, para incorporar la información del sistema de seguridad social a la declaración de renta, aspecto que no implica ninguna clase de traumatismo.

Artículo 4°. *Registro de aportantes.* En concreto, lo que se busca es controlar el problema del fraude antes de que se presente, es decir, en el momento mismo de la afiliación y no después. Un validador de derechos es un valioso instrumento, que puede permitir en forma clara, a través de su inscripción previa, el cobro de las deudas que tienen los empleadores con las entidades públicas.

Artículo 5°. *Control por parte del Ministerio de Trabajo.* Como obligación elemental, se establece que corresponde al Ministerio de Trabajo la obligación de verificar el cumplimiento por parte de las empresas de servicios temporales de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social, como requisito para su organización y funcionamiento.

Artículo 6°. *Sanciones administrativas.* Se establece un procedimiento expedito para la imposición de sanciones a las entidades morosas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 7°. *Terminación del contrato de trabajo.* Es un principio muy simple que recoge el actual espíritu del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto a que la liquidación del trabajador por la vía de la terminación del contrato debe entenderse ajustada a derecho siempre que el empleador no adeude suma alguna al trabajador en el sistema de seguridad social.

Artículo 8°. *Empresas de vigilancia privada, cooperativas de vigilancia privada, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación.* El Decreto-ley 356 de 1994, que exige los correspondientes comprobantes de los aportes parafiscales para la renovación de la licencia de funcionamiento de las empresas de vigilancia privada, las cooperativas de vigilancia privada, las empresas de transporte de valores y las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada. En este sentido, la norma concreta mecanismos precisos para que se dé cabal cumplimiento al mandato de ley.

Artículo 9°. *Conductas punibles.* Se trata de una referencia general al Código Penal, conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha conceptuado que hay delito cuando no se hacen los giros correspondientes. Es una norma de armonización, que recoge para el empleador una consecuencia negativa ya prevista en las normas reglamentarias en cuanto a que debe responder por la atención del usuario.

Artículo 10. *Requerimiento de información.* Es urgente dotar a las entidades promotoras de salud de un instrumento preciso para reclamar información, aspecto que si bien aparece en las normas actuales, no tiene aplicación en la medida en que las herramientas a favor de la EPS son casi inexistentes

Artículo 11. *Presentación de documentos de beneficiarios al momento de su inscripción.* La norma propuesta corresponde al texto original de las primeras reglamentaciones que tuvo la Ley 100 de 1993. Sin embargo por presiones del sector privado se desmontó, despojando al sistema de la posibilidad y necesidad de verificar una información mínima frente a

beneficiarios, hechos que ha implicado el que se dispare irregularmente la relación cotizante-beneficiario, las suplantaciones, entre otras conductas indeseables.

Artículo 12. *Auditoría en el proceso de afiliación en cuanto a calidad de beneficiarios y suficiencia de aportes.* En plena concordancia con el artículo anterior, se establecen pruebas concretas de auditoría en materia de documentación, para depurar el sistema y llegar a las afiliaciones que son irregulares y proceder a su depuración.

Artículo 13. *Registro Unico de Proponentes.* Es elemental exigir que quienes participen en el registro de proponentes estén ajustados a las reglas en materia de pago de cotizaciones al sistema de seguridad social. Es el mínimo formalismo por el cual se debe velar.

Artículo 14. *Control a empresas de servicios temporales.* Habíamos antes abordado el tema en función a las responsabilidades del Ministerio de Trabajo. El turno en esta norma es para quienes utilizan o se benefician de los trabajadores temporales, para que presten su colaboración en el control de la evasión, que, de otra forma, resulta muy complejo. Igualmente, se establecen algunas sanciones para las empresas de servicios temporales que no acogen lo dispuesto en la norma en cuanto a su obligación de hacer sus aportes a la seguridad social.

Artículo 15. *Proceso de facturación.* Se prevé la alternativa de la facturación, tal como lo ha reclamado el ISS, como instrumento efectivo del control a la evasión. Igualmente, se introduce la alternativa de los medios electrónicos en la agilización de pagos y presentación de la autoliquidación o la factura.

Artículo 16. *Contratación de empresas de vigilancia y otros servicios.* Todos conocemos la importancia de las empresas de vigilancia privada, en donde la necesidad de que quien se beneficia del servicio controle el cumplimiento de la ley, es más que elemental en una sociedad.

Artículo 17. *Afiliación trabajadores de la construcción y empresas de transporte público.* Se trata de dar pleno cumplimiento al artículo 281 de la Ley 100 de 1993, que carece de instrumentos concretos para su aplicación.

Artículo 18. *Certificado de cumplimiento de obligaciones por parte del empleador.* Se consagra como requisito para ejercer el patrono sus potestades frente al empleador, el acreditar por su parte, al momento de tomar sus decisiones, que ha cumplido frente al trabajador sus obligaciones frente al sistema de seguridad social.

Artículo 19. *Otorgamiento de créditos por parte de instituciones financieras.* Se trata de integrar a las instituciones financieras al control de aportes al sistema, lo cual de paso es un valioso instrumento para el seguimiento del crédito, en la medida en que los problemas se originan cuando se comienza a presentar incumplimiento en el pago de parafiscales. Se parte de un monto razonable de 100 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 20. *Ejecución de obligaciones.* Se trata de exigir al acreedor un mínimo de ajuste legal para acudir al servicio público de la justicia, como es el estar al día en el pago de aportes parafiscales con sus trabajadores.

Artículo 21. *Oportunidad de los descuentos.* Se trata de fijar un término razonable para que el empleador pueda hacer ajustes a los descuentos de los trabajadores, en la misma línea que países como España han introducido. Actualmente, la legislación reglamentaria habla de 3 meses, siendo necesario no sólo reducir el plazo sino también dar mayor nivel a una disposición trascendental para la seguridad de los trabajadores.

Artículo 22. *Responsabilidad de la entidad prestadora de servicios o el profesional de la salud.* Se trata de responsabilidad a los profesionales de la salud para exigir la afiliación al Plan Obligatorio, cuando se trata de procedimientos en donde no está comprometida la vida o la salud, pero en donde un mal procedimiento puede terminar descargando todo el problema de los efectos negativos o complicaciones en el sistema. De esta forma, se evita la selección adversa por la vía de las complicaciones.

Artículo 23. *Retención de pagos.* Es de la mayor importancia dotar de este instrumento para el control a la evasión por parte de los independientes que se relacionan con los grandes contribuyentes.

Artículo 24. *Cotización trabajadores independientes.* Se trata de establecer algunos estímulos a los trabajadores independientes, en la línea que lo hacía el Plan Nacional de Desarrollo, declarado inconstitucional por la Corte, pero en términos más concretos.

Cordialmente,

Carlos Corssi Otálora,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2001

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 65 de 2001 Senado, *por la cual se expiden normas para el control a la evasión dentro del Sistema de Seguridad Social*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2001

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se crea el "Parlamento Estudiantil"
y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el "Parlamento Estudiantil" como un espacio académico para la expresión política de los jóvenes de todo el País.

Artículo 2°. El "Parlamento Estudiantil" estará adscrito al Ministerio de Educación Nacional, coordinará acciones con el Ministerio del Interior y la Asociación Colombiana de Estudiantes, como entidad que dio origen al programa y que coordina en la actualidad su desarrollo Inter-institucional y político.

Parágrafo. El "Parlamento Estudiantil" tendrá un Comité Inter-institucional, que será la instancia de Dirección pedagógica-institucional y en el cual el Gobierno Nacional, contará con un representante, la ACE con uno y la Mesa Directiva del Parlamento con uno.

Artículo 3°. El "Parlamento Estudiantil" Colombiano tendrá su sede principal en Bogotá D. C. pero podrá crear capítulos regionales y locales en los Distritos y Municipios del país según reglamentación que expida el Gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional, en concertación con el Comité Inter-institucional.

Artículo 4°. El "Parlamento Estudiantil" estará integrado por cien (100) jóvenes debidamente seleccionados de las diferentes universidades del país e instituciones de Educación Superior en general, considerando que ninguna región quede sin representación.

El mecanismo que se utilizará para la representación regional de los jóvenes que integran el "Parlamento Estudiantil" será mediante los

jóvenes que procedan de las diferentes regiones del país a adelantar estudios de educación superior, a los diferentes centros de educación superior en Bogotá.

Parágrafo 1°. El procedimiento para la selección de los estudiantes será reglamentado por el Gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional en concertación con el Comité Inter-institucional del "Parlamento Estudiantil"

Parágrafo 2°. Anualmente el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Comité Inter-institucional, rotará la participación de los estudiantes de las diferentes instituciones de educación superior en el "Parlamento Estudiantil" según sea el caso.

Artículo 5°. El "Parlamento Estudiantil" como espacio para la expresión política de la juventud, tiene como finalidad principal:

- Promover y estimular la participación de los jóvenes en la vida política del país para contribuir en su desarrollo integral y en concordancia con el espíritu y la esencia de la ley de juventud.

- Generar en todo el territorio Nacional espacios de discusión a través de foros, encuentros estudiantiles, y debates que permitan la formulación de propuestas que contribuyan a la solución de los grandes problemas nacionales.

- Estimular la participación democrática de la juventud en la planeación de desarrollo del país.

- Fortalecer las instituciones políticas nacionales.

- Ser un espacio que propicie la integración de todos los sectores de la juventud.

- Propugnar por ser un canal que integre la juventud con las instituciones patrias, fortaleciendo así el civismo nacional y la cooperación de la juventud con los programas institucionales y de gobierno.

Artículo 6°. El Gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional en concertación con el Comité Inter-Institucional expedirá el reglamento del "Parlamento Estudiantil" para su organización y demás aspectos pertinentes.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional anualmente dentro del presupuesto Nacional asignará las partidas necesarias que permitan cumplir con los fines del "Parlamento Estudiantil".

Artículo 8°. El Gobierno Nacional podrá firmar convenios con organizaciones juveniles legalmente reconocidas del orden nacional o regional de derecho privado sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de los fines del "Parlamento Estudiantil", considerando que este espacio ha sido creado por jóvenes y para jóvenes, y en tal sentido debe ser dirigido por los mismos jóvenes.

Parágrafo. El Gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional en concertación con el Comité Inter-Institucional reglamentará los requisitos que deben cumplir estas organizaciones.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Miguel Pinedo Vidal,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

La Asociación Colombiana de Estudiantes con el apoyo de algunas universidades del país y colegios de Bogotá, ha realizado congresos y encuentros estudiantiles en los cuales, los estudiantes han manifestado su profunda preocupación por la ausencia en nuestro país de un espacio académico para la expresión política de los jóvenes de Colombia, a través del cual se integren a la dinámica política, cultural y empresarial del País.

Hoy nuestros jóvenes no se sienten parte activa de las instituciones que gobiernan la vida de nuestra nación; su participación en los espacios democráticos es mínima, ya que no se sienten convocados ni representados, de allí la falta de credibilidad en sus gobernantes, en el Congreso y en las instituciones de la república.

La Asociación Colombiana de Estudiantes (ACE) creada con personería jurídica número 00000000000000000716 de diciembre 30 de 1992,

otorgada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, creó a través de la Subdirección de Programas Pedagógicos el proyecto “Parlamento Estudiantil” “para contribuir a abrir espacios para la juventud que sirvan como catalizadores de líderes integrales que contribuyan con espíritu patriótico a crear programas y proyectos para impulsar el desarrollo nacional, regional y local del país”, por lo que considero de la mayor importancia que le demos una gran legitimidad institucional y política a este espacio creado para la expresión política de los jóvenes en Colombia mediante una ley.

La Asociación Colombiana de Estudiantes (ACE) expidió la Resolución número 005 del 4 de mayo de 2000, mediante la cual le da vida jurídica al “Parlamento Estudiantil” como uno de sus programas para la participación de los jóvenes en la vida política nacional.

Cabe señalar además que la ACE dio origen al Parlamento con soporte legal en la ley de la Juventud, que señala en su artículo 17 (...) el Estado y la sociedad, coordinadamente, tienen la obligación de promover y garantizar los mecanismos de presentación de la juventud en las diferentes instancias de representación.

El “Parlamento Estudiantil” en la actualidad está integrado por 107 jóvenes y todo su proceso Inter.-Institucional y político, ha sido coordinado por la Asociación Colombiana de Estudiantes (ACE) como entidad que creó y puso en marcha el programa; destacamos en este punto que la composición del Parlamento es cuidadosamente coordinada por la Asociación, a efecto de integrarlo con jóvenes de las más altas calidades humanas e intelectuales, que demuestren tener un gran sentido de compromiso con el futuro de la patria.

La Mesa Directiva del honorable Senado de la República, que tuvo el honor de Presidir mediante Resolución número 042 de mayo 25 de 2000 acogió la propuesta presentada por la Asociación Colombiana de Estudiantes (ACE) apoyando el “Parlamento Estudiantil”, como iniciativa válida que fortalece la participación democrática de los jóvenes en la planeación del desarrollo del país y la legitimidad de esta corporación.

En desarrollo de la anterior Resolución, la ACE ha venido desarrollando importantes actividades inter-institucionales y pedagógicas, en el marco de las plenarios del “Parlamento Estudiantil” con el apoyo que la Secretaría General del Senado de la República le ha venido prestando.

Como Senador de la República le propuse a la ACE, la creación de un Proyecto de ley mediante el cual se crea y reconoce oficialmente el “Parlamento Estudiantil”, a efecto de legitimar este novedoso espacio juvenil, con lo cual las directivas estuvieron de acuerdo y participaron además en la redacción de su articulado y exposición de motivos.

Igualmente el Senado a través de su presidencia, ha firmado convenios de pasantías con las Universidades de los Andes y Nacional de Colombia en aras de integrar esfuerzos y buscar lazos de cooperación entre el Congreso y la Academia para que haya una retroalimentación permanente, lo cual considero sería muy enriquecedor tanto para los Congresistas como para los estudiantes.

A pesar de todos estos esfuerzos no se ha logrado que estas actividades hayan tendido trascendencia en el país al interior de los jóvenes, por lo que considero de suma importancia la creación por vía de ley de este espacio académico para la expresión política como medio idóneo para que los jóvenes tengan la posibilidad de integrarse a la vida económica, política, cultural y social del país, y en tal sentido tiene plena justificación esta iniciativa que pongo a consideración de ustedes.

De los honorables Congresistas,

Miguel Pinedo Vidal

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2001.

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 66 de 2001 Senado, “por medio de la cual se crea el “Parlamento Estudiantil” y se dictan otras disposiciones” me permito pasar a su despacho el expediente de

la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2001.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2001 SENADO

por la cual se regula la actividad de las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Para los efectos de la presente ley, son casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa, las personas jurídicas organizadas con arreglo a las presentes disposiciones, cuyo objeto social exclusivo es realizar operaciones de compra y venta de bienes muebles con pacto de retroventa.

Se entiende por pacto de retroventa o de rescate, cualquiera sea la denominación que se le dé, el convenio accesorio al contrato de compraventa, mediante el cual las partes acuerdan que el vendedor, en el término convenido o en el legal, podrá manifestar al comprador, su voluntad de recuperar o rescatar la cosa vendida en el estado en que la entregó, para lo cual, además de la manifestación, le bastará al vendedor devolver al comprador la suma de dinero pagada por éste en razón del contrato, más los intereses correspondientes.

El contrato de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa, celebrado con las casas comerciales a que se refiere la presente ley, se perfecciona mediante escrito.

Artículo 2°. *Existencia de las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa.* Las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa deberán organizarse como sociedades de responsabilidad limitada y adquieren existencia legal a partir del otorgamiento de la escritura pública correspondiente y de su inscripción en el Registro Mercantil; estas casas comerciales, sólo podrán desarrollar las actividades que constituyen las operaciones autorizadas a las mismas, una vez efectúen su correspondiente inscripción en el registro que al efecto se lleve en la Superintendencia de Industria y Comercio, quien ejercerá supervisión estatal, sobre las mencionadas casas.

Parágrafo 1°. No podrá ser socio de las casas comerciales a que se refiere la presente ley, quien haya sido condenado por delitos de usura o contra el patrimonio económico.

Parágrafo 2. Las casas comerciales a que se refiere la presente ley quedan sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la inspección, vigilancia y control, cuando esta no corresponda a la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 3°. *Autorización estatal.* Sólo las personas jurídicas mencionadas, previamente autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se encuentran facultadas para ocuparse de la actividad a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 4°. *Inscripción.* Conforme se prevé en la presente ley, las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de

retroventa, deberán inscribirse antes de iniciar operaciones, en el registro que al efecto lleve la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme a la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

La inscripción se hará en dicho registro, una vez la Superintendencia de Industria y Comercio verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley y se haya acreditado satisfactoriamente, por parte de los solicitantes: la identidad, solvencia moral, responsabilidad, idoneidad y solvencia patrimonial de las personas que participan en la operación.

Artículo 5°. *Sanciones por ejercicio ilegal.* Quien realice la actividad a que se refiere la presente ley en contravención con la misma, se hará acreedor a las sanciones por el ejercicio ilegal de una actividad propia de las personas vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio sin perjuicio de las demás previstas en la ley.

Artículo 6°. *Traspaso o cesión de cuotas de interés social.* Todo traspaso de cuotas de interés social de las sociedades a que se refiere la presente ley, requerirá, *so pena* de ineficacia, de la información previa a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien podrá negarse a admitir la transacción, por no acreditarse satisfactoriamente por parte de los solicitantes la solvencia moral, responsabilidad, idoneidad y solvencia patrimonial, de las personas que aspiren a participar en la operación.

Artículo 7°. *Requisitos de inscripción.* Para obtener o mantener la inscripción en la Superintendencia de Industria y Comercio, las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa, deberán acreditar ante dicho organismo los siguientes requisitos:

1. Encontrarse creadas u organizadas bajo la forma de sociedades comerciales de responsabilidad limitada y tener como objeto social solamente la actividad a que se refiere el artículo 1° de la presente ley.

2. Tener un patrimonio activo superior a trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. Contar con la infraestructura necesaria que permita el adecuado manejo y el debido control del conjunto de sus operaciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Parágrafo. El monto mínimo de patrimonio previsto en el numeral 2 del presente artículo, deberá mantenerse mientras exista la respectiva casa comercial de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa.

Artículo 8°. *Certificado de autorización.* Si la persona que se propone organizar una de las empresas a que se refiere la presente Ley acredita el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, la Superintendencia de Industria y Comercio concederá y expedirá certificado de autorización, como exigencia indispensable y previa, para ejercer la actividad.

Artículo 9°. *Cancelación de la inscripción.* La Superintendencia de Industria y Comercio cancelará la inscripción a la casa comercial de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa en cualquiera de los siguientes casos, mediante providencia debidamente motivada:

1. Por solicitud formulada por el representante legal de la casa comercial.

2. En caso de disolución de la sociedad.

3. Cuando no se mantenga el patrimonio mínimo de que trata la presente ley.

4. Cuando no ejerza su objeto, durante un período igual o superior a un (1) año.

5. Cuando se establezca que cualquiera de las informaciones o documentos presentados para obtener la inscripción de que trata la presente ley o su reglamento, son incompletas o contrarias a la realidad.

6. Por incumplir las obligaciones que se derivan de los contratos que celebre con los usuarios de sus servicios, o las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

7. Cuando se realicen negocios o contratos simulados para desconocer la presente ley.

8. Como sanción, en los eventos previstos en las normas que rigen la materia.

La cancelación de la inscripción, conlleva la inmediata interrupción de la actividad de la casa comercial.

Artículo 10. *Obligaciones.* Las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa están sometidas, además, al cumplimiento de las siguientes obligaciones especiales.

1. Realizar solamente operaciones de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa, con estricta sujeción a los requisitos y condiciones legales y en particular a lo previsto en la presente ley.

2. Colaborar efectivamente con las entidades encargadas de vigilar su funcionamiento, así como con aquellas otras que tengan atribuida competencia para solicitarles información. En desarrollo de esta obligación deberán:

a) Informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre todas las transacciones efectuadas en desarrollo de su empresa, dentro de los términos, forma y condiciones que para el efecto se establezca;

b) Permitir y facilitar en cualquier tiempo, la inspección de los contratos realizados en ejercicio de la actividad, los cuales permanecerán en estricto archivo consecutivo; igualmente de los libros de contabilidad; comprobantes contables; soportes contables y, en general, de todos los documentos relacionados por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y demás autoridades, con facultades legales para solicitar información;

c) Suministrar la información y colaboración que requiera la Fiscalía General de la Nación;

3. Llevar contabilidad regular de sus negocios, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

4. Contar con un revisor fiscal, que deberá ser contador público, quien certificará los estados financieros y los comprobantes e informes que requieran las autoridades correspondientes.

5. Identificar plenamente la persona con la cual se realice cada transacción, incluyendo su domicilio y residencia.

6. Solicitar, por parte de los directores, representantes legales y revisores fiscales, a la Superintendencia de Industria y Comercio, autorización para ejercer los cargos respectivos, una vez los solicitantes hayan acreditado satisfactoriamente su responsabilidad, idoneidad y solvencia moral. En todo caso, la Superintendencia evaluará los antecedentes de los interesados.

7. Informar de cualquier apertura, traslado o cierre de sus establecimientos de comercio, dentro de la oportunidad y en la forma que disponga la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 11. *Seguro Obligatorio.* Para responder por los eventuales perjuicios que llegaren a causar a sus contratantes o a terceros, facúltase al Gobierno Nacional para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida la reglamentación que corresponda, sobre el seguro obligatorio que deben tomar las casas comerciales a que se refiere la presente ley, para indemnizar los posibles daños que llegaren a causar.

Parágrafo 1°. Prohíbese trasladar el costo o valor del seguro al vendedor.

Parágrafo 2°. Los damnificados tienen acción directa contra el asegurador.

Artículo 12. *Precio de recompra.* Para los efectos de determinar el precio de recompra o rescate de la cosa vendida, las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa, no podrán pactar una suma superior al precio nominal de compra, y efectivamente pagado, aumentado en el valor correspondiente a la máxima tasa de interés moratorio comercial permitido pactar de acuerdo con la ley, durante el tiempo que se acuerde para que el vendedor pueda recobrar la cosa vendida. Si se cobrara, directa o indirectamente, interés, utilidad o ventaja que exceda el interés aquí establecido, se incurrirá en el delito de usura, sin perjuicio de las demás sanciones legales.

Parágrafo 1°. Toda suma que se cobre al vendedor como sanción, cláusula penal o arras, se entenderá como interés, para efectos del presente artículo.

Parágrafo 2°. Se incluirán dentro de los intereses, las sumas que el vendedor pague por concepto de servicios vinculados con el negocio de compraventa a través de las casas comerciales a que se refiere la presente ley.

Artículo 13. *Ejercicio del derecho de rescate.* Para que el vendedor haga uso del derecho de rescate o retroventa, le bastará con presentarse ante el comprador y reclamar la devolución del objeto vendido, contra la entrega del documento en el cual conste el contrato y el precio a que se refiere el artículo anterior. No será necesario, aviso o requerimiento previo alguno, por parte del vendedor al comprador, para obtener la restitución.

Artículo 14. *Cesión del derecho del vendedor.* El vendedor podrá ceder el derecho que tiene, por el pacto de retroventa, a recuperar o rescatar el objeto mueble vendido a que se refiere la presente ley, por acto entre vivos; también se transmite por causa de muerte.

Artículo 15. *Mérito Ejecutivo.* El documento en que conste el contrato que debidamente firmado debe ser entregado al vendedor en el momento de la venta, presta mérito ejecutivo contra la casa comercial correspondiente, para el ejercicio de los derechos del vendedor o cesionario.

Artículo 16. *Reservas técnicas.* Las personas jurídicas a que se refiere la presente ley, deberán constituir las reservas técnicas de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 17. Los asuntos no regulados en la presente Ley, relacionados con el contrato de compraventa con pacto de retroventa, serán resueltos por lo previsto en el Título XXIII, Capítulo XI del Libro 4 del Código Civil.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo Transitorio.

1. Las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa que actualmente operan en el país, cualquiera sea su naturaleza, tendrán un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para adaptarse a ella.

Artículo Transitorio.

2. *Facultades.* Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la promulgación de la presente ley, la reglamente, así mismo para que determine las funciones de las dependencias internas de la Superintendencia de Industria y Comercio, para que ésta cumpla las funciones asignadas en la presente ley. En ejercicio de esta facultad podrá asignar o reasignar funciones a las unidades internas.

Honorables Senadores de la República,

Gustavo A. Guerra Lemoine, Eduardo Arango Piñeres.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes

El presente Proyecto de ley, es una iniciativa de gran importancia y trascendencia, por cuanto busca regular, el desbordamiento del sector que congrega a los establecimientos comerciales conocidos hoy como compraventas los cuales anteriormente se denominaban casas de empeño o prenderías.

El equivocado diseño de la estructura financiera y bancaria en nuestro País, basada en una arquitectura perversa y malintencionada, que tiene como único propósito favorecer a los sectores privilegiados económicamente; ha conducido de manera alarmante a la creación de sistemas paralelos y subterráneos, que a través de la historia se han consolidado como la única opción de financiamiento del ciudadano del común, del pequeño productor, del pequeño empresario, del empleado común, del desempleado, en general del colombiano necesitado de fuentes de financiación, como es normal en sociedades capitalistas como la nuestra.

A este sistema financiero paralelo, pertenecen diversos grupos de prestamistas, quienes manejan variadas e ingeniosas modalidades, de aparentes soluciones a las necesidades cotidianas de nuestros compatriotas, quienes como ya lo mencionamos, no tienen acceso a la obtención de recursos del sistema establecido oficialmente, el cual sólo le presta dinero, a quien demuestra que no lo necesita.

Dentro de ese grupo de prestamistas mencionados, se encuentran los que prestan directamente al usuario, respaldándose a través de letras de

cambio, pagarés o cheques, o los tres títulos juntos, exigiendo fiadores solventes, que posean bienes inmuebles, los cuales puedan ser rematados posteriormente, cuando el infortunado deudor no pueda cancelar, los escandalosamente onerosos, intereses cobrados por el habilidoso prestamista. También se encuentran en el grupo de prestamistas anotado, los que utilizan el ingenioso sistema del préstamo gota gota mediante el cual el beneficiario del crédito, lo paga en cuotas diarias a partir del día siguiente al de la obtención del dinero, lo cual hace aparentar una significativa facilidad para el pago, sin que se permita al desprevenido deudor, calcular la exageradamente onerosa carga de intereses, que termina cancelando.

Podríamos mencionar otras modalidades furtivas, utilizadas por estos prestamistas, para enriquecerse ilícitamente, aprovechando la necesidad ajena; podríamos de otro lado recapitular sobre los múltiples logros, alcanzados por el Congreso de la República y por la Corte Constitucional, en materia de regulación de las tasas de interés, podríamos también recoger en la historia y en la geografía del planeta, las consideraciones contempladas para plasmar en el derecho sustantivo, la usura, como delito; pero no son estas las únicas consideraciones para analizar la modalidad más gravosa para el desprevenido usuario, la más onerosa, la más injusta, la que más lesiona el esquilmo patrimonio de los colombianos, pero paradójicamente, la que aparenta ofrecer más soluciones al necesitado de recursos, la más difundida en nuestro país, la que funciona a la luz del día disfrazada de legalidad.

Constitucionalidad y legalidad

1. Conforme al artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho que tiene, entre otras características, la prevalencia del interés general sobre el individual.

2. Este proyecto de ley busca reglamentar la venta de bienes muebles con pacto de retroventa, que vienen realizando en la práctica las “prenderías o compraventas”, en aras de defender el interés social y buscar el bien común. Por esto, se pretenden establecer requisitos y exigencias que regulen las citadas operaciones y sus efectos, con normas de obligatorio cumplimiento, respetando el libre ejercicio de la actividad privada, pero dentro de los límites del bien común.

Y es que, precisamente, es deber del Estado establecer límites a la libertad contractual, en función del interés social, básicamente para impedir cualquier abuso de posición dominante.

En este orden de ideas, cabe advertir que las llamadas compraventas o casas de empeño, a través del abuso de las normas del Código Civil (artículos 1939 a 1945), han hecho mal uso de la venta con pacto de retroventa, pues a través de esta figura, simulan contratos de mutuo con garantía prendaría, aprovechándose de la necesidad de los ciudadanos de escasos recursos que recurren a ellas, sometiéndolos a entregar sus bienes, generalmente de uso personal o del hogar, por precios irrisorios, cobrándoles intereses usurarios.

3. Por mandato del primer inciso del artículo 333 de la Carta Política, para el ejercicio de la actividad económica, la Ley puede autorizar la exigencia de permisos y requisitos previos.

De igual manera, el inciso final del citado artículo, impone al legislador la obligación de delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social.

En el mismo orden de ideas, el citado artículo 333 establece la libertad para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada, pero “dentro de los límites del bien común” (se resalta fuera del texto)

4. Por otra parte, el artículo 150, numeral 21 de la Carta Política, preceptúa que corresponde al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas “intervenir la economía, precisando sus fines y alcances, así como los límites a la libertad económica”.

5. Es oportuno establecer que el préstamo de dinero y los intereses de crédito de capital, en acatamiento de la Constitución y de la ley, han sido objeto de intervención y limitación por parte del Estado.

En este orden de ideas, resulta esencial, como se pretende con este proyecto de ley, que el Estado intervenga, en razón de que las casas de compraventa, prenderías o casas de empeño, han venido convirtiéndose

en bancos comerciales, prestando dinero en forma legal y arbitraria y a elevadas sumas de interés. Más aún, los contratos que celebran en verdad son de mutuo, garantizado con prenda. De esta manera despojan al mutuario, simulando que se trata de compraventas, bajo la mentira jurídica o disfraz de que son contratos de esta clase, con pacto de retroventa, con el fin de burlar la Ley, cobrar intereses prohibidos, aprovecharse de la necesidad de las personas y con la seguridad de apropiarse de los bienes, dejados en prenda, sin necesidad de adelantar un proceso ejecutivo y obtener, con el producto del remate, el pago de la deuda o la adjudicación del bien gravado con prenda.

6. Mediante este Proyecto de ley se pretende acabar con la simulación que han venido haciendo las prenderías o compraventas y que nunca ha reflejado la voluntad de los contratantes pues, como se dijo, el propósito oculto es celebrar un contrato de mutuo o préstamo de consumo. Por lo demás, se busca con la presente ley, proveer al Estado de mecanismos de vigilancia y control en procura de erradicar la aludida práctica desleal.

7. El pacto de retroventa se ha utilizado por estas casas inmoralmente, además haciendo fraude a la ley, concretamente, violando las tasas de interés, incurriendo en un verdadero abuso del derecho, cometiendo actos ilícitos amparados supuestamente en derecho; en detrimento de los más necesitados.

8. El torcido uso del pacto de retroventa, en la forma como en la práctica se ha venido celebrando, es contrario a la esencia y finalidad que el mismo tiene conforme a derecho y es perjudicial para el deudor, fundamentalmente, porque se ha usado para ocultar intereses usurarios, en la medida en que se acumula el monto excesivo de los intereses con el precio de recompra o rescate, que el vendedor debe restituir si quiere recuperar el objeto vendido. Por lo tanto, es necesario reprimir tales conductas antijurídicas, ya que contradicen la Constitución y la ley, así como los fines económicos y sociales de la compraventa con pacto de retroventa.

9. Los comportamientos ilícitos que de tal manera se vienen realizando, son además violatorios del artículo 1168 del Código de Comercio, que prohíbe los pactos que “conlleven la simulación de los intereses legalmente admitidos”.

De igual forma, tales convenios transgreden el artículo 305 del actual Código Penal, ya que violan los topes máximos de interés señalados por esta norma.

10. El propósito de este proyecto que ahora se pone a consideración del Congreso, es además de lo expresado en los numerales anteriores, hacer realidad que el vendedor pueda recuperar la cosa vendida en el término pactado o en el máximo legal, sin que se abuse por parte del comprador cobrando intereses u otras utilidades desmedidas y claramente abusivas.

Honorables Senadores de la República,

Gustavo A. Guerra Lemoine, Eduardo Arango Piñeres.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 14 de 2001.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 70 de 2001 Senado, “por la cual se regula la actividad de las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaria General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2001.

De conformidad con el informe de Secretaria General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

C O N T E N I D O

Gaceta número 392 - Miércoles 15 de agosto de 2001
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 59 de 2001 Senado, por la cual se expiden disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.	1
Proyecto de ley número 65 de 2001 Senado, por el cual se expiden normas para el control a la evasión del Sistema de Seguridad Social.	4
Proyecto de ley número 66 de 2001 Senado, por medio de la cual se crea el “Parlamento Estudiantil” y se dictan otras disposiciones.	12
Proyecto de ley número 70 de 2001 Senado, por la cual se regula la actividad de las casas comerciales de compraventa de bienes muebles con pacto de retroventa.	13