



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1167

Bogotá, D. C., viernes, 23 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2020 SENADO

*por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural.*

Bogotá, D.C, 21 de octubre de 2020

Senador  
**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**  
Presidente de la Comisión Primera Constitucional  
Senado de la República  
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 240 de 2020 Senado, "por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural"

Apreciado Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y en cumplimiento de la ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 240 de 2020 Senado "por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural"

La ponencia contiene las siguientes partes:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Justificación del proyecto de ley.
4. Trámite de ley ordinaria.
5. Declaración de ausencia de conflicto de intereses.
6. Proposición.

#### 1. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley por medio de la cual se promueve el acceso a la justicia local y rural fue presentado al Congreso por el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, como producto de una consulta ciudadana realizada a nivel nacional denominada "Voz por la Justicia".

La consulta se desarrolló desde septiembre de 2019 a febrero de 2020, se originó en una alianza entre instituciones públicas y privadas y tuvo como propósitos centrales, en primer lugar, conocer las percepciones regionales sobre la administración de justicia y, en segundo lugar, obtener propuestas de reforma desde

las diversas regiones de nuestro país por parte de las organizaciones sociales, comunitarias, la academia, los pueblos indígenas, los consejos comunitarios, el sector privado y las agremiaciones profesionales.

Concurrieron 9.000 participantes, entre ellos 900 servidores públicos, 500 profesores y 100 universidades, quienes dialogaron y debatieron en 8 mesas regionales y 32 talleres departamentales. De allí surgieron 206 propuestas concretas de reforma, que la Procuraduría consolidó y que con otros estudios empíricos sobre la justicia territorial sirvieron de fundamento al proyecto de ley que estudiará el Senado.

El pasado 16 de octubre de 2020, la Comisión Primera del Senado realizó un foro sobre el proyecto de ley 240, que contó con la presencia del Procurador General de la Nación, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades étnicas. En diálogo con los ponentes del proyecto, destacaron la importancia para la justicia territorial del país y los principales retos que significan su desarrollo e implementación.

Las personalidades académicas que participaron en el foro, coincidieron en afirmar que la justicia, además de ser un derecho fundamental, es un servicio público, el cual debe ser tangible, con presencia territorial, con el ingrediente de la sintonía ciudadana, para que, a través del diálogo, se rescate la confianza que ha perdido la sociedad en la administración de justicia.

Los señores Senadores, Santiago Valencia, Eduardo Pacheco, Julián Gallo, Alexander López, Juan Carlos García, Gustavo Petro, Carlos Eduardo Guevara, Temístocles Ortega, Miguel Ángel Pinto y Eduardo Enríquez Maya, resaltaron en el Foro la importancia del proyecto en cuanto a la iniciativa ciudadana, por la filosofía que lo inspira, es decir, se dice del proyecto que es incluyente, que puede garantizar el acceso y la humanización del derecho fundamental a la justicia.

#### 2. Objeto del proyecto de ley

El objeto del proyecto de ley está definido en su primer artículo en estos términos: "dictar disposiciones generales que faciliten y amplíen el acceso a la justicia bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, que permita establecer un sistema integrado de justicia con énfasis en lo territorial, local y rural, ampliando la oferta de servicios y de operadores con el concurso de las autoridades administrativas, organizaciones comunitarias y particulares".

#### 3. Justificación del proyecto de ley

El proyecto de promoción de acceso a la justicia es el primero que surge de iniciativa ciudadana e intervención de sectores regionales, autoridades judiciales y administrativas, organizaciones sociales, de pueblos indígenas y de la academia.

Esta participación le da legitimidad por emanar de la región hacia el centro, del contacto con los problemas concretos y tangibles del ciudadano, respecto de la garantía de sus derechos en este servicio público fundamental.

Propone otro enfoque a la solución de los problemas que debe resolver la justicia: conocerla a través del diálogo entre las autoridades del Estado y la sociedad para formular políticas públicas a nivel territorial y nacional. Las políticas públicas se centrarían en frentes como éstos: la contribución de la ciudadanía en el conocimiento del debido ejercicio de los derechos; la desconcentración judicial a fin de adaptar la oferta institucional a las regiones; y en el fortalecimiento de las entidades territoriales, las mayores receptoras de conflictos sociales por tener mayor cercanía con la población.

Esta aspiración de justicia se implementaría a través del diálogo colectivo en los escenarios que el proyecto crea para la planificación de la justicia local, con estas características:

- a) Visión integral: de los derechos y de todas las instituciones.
- b) Territorial: partiendo de las realidades socio-jurídicas propias de cada región.
- c) Participativa: democratizando la justicia con la intervención ciudadana.
- d) Diferencial: que garantiza la diversidad y multiculturalidad y el reconocimiento de la autonomía de los grupos étnicos.

Los escenarios empiezan en los Comités Locales de Justicia en cada municipio, los cuales se encargarían de la coordinación interinstitucional entre la rama judicial, las autoridades administrativas, la justicia comunitaria y la justicia propia; siguen en las Comisiones Departamentales de Justicia, que serían el puente entre las necesidades locales y las políticas y programas nacionales y regionales para complementar y facilitar el funcionamiento de la justicia local; y culminan en la Comisión de Acceso a la Justicia, que haría la integración de la política nacional de justicia entre la rama judicial, el poder ejecutivo y la sociedad civil para la planificación territorial de la justicia.

El proyecto además busca cerrar la brecha entre la justicia rural y la justicia urbana, para la atención de doce millones de colombianos que viven en el campo. Para ello crea los núcleos rurales de justicia, a fin de que en los centros poblados se cuente con la infraestructura física y tecnológica que permita a los campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas contar con el acceso permanente al servicio público de justicia como lo exige el artículo 228 de la Constitución Política.

Para la viabilidad de estos esfuerzos, se propone programas de inversión en los planes de desarrollo territorial que, además de seguridad y convivencia, así como de prevención del daño antijurídico, contengan proyectos de justicia y de

concertación de contratos plan entre la nación, los departamentos y los municipios con esta finalidad.

En síntesis, es un proyecto de ley innovador, que construye sobre lo construido, tratando de aunar esfuerzos entre el Estado y la ciudadanía para reflexionar sobre la justicia a partir de las necesidades, empoderar al ciudadano como centro del sistema de justicia y abrir espacios democráticos de diálogo social que, con la participación activa en la resolución de conflictos y la garantía efectiva de los derechos de todos, permitan recobrar la confianza en la justicia.

**4. Trámite de ley ordinaria**

El trámite legislativo para el presente proyecto es de ley ordinaria. A esta conclusión se ha llegado una vez estudiadas minuciosamente las subreglas jurisprudenciales vigentes para establecer las materias objeto de reserva de ley estatutaria definidas por la Corte Constitucional. El Alto Tribunal ha determinado un umbral para verificar si un proyecto de ley que aborda temas de la administración de justicia, es o no de reserva de ley estatutaria, imponiendo una interpretación restrictiva a este criterio para no disminuir la competencia del legislador ordinario.

Con esas referencias, observamos que el proyecto de ley no supera el umbral necesario para el trámite de ley estatutaria, porque no modifica los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, ni la efectividad de los principios generales que establecen y garantizan la organización y el funcionamiento de la administración de justicia.

Tampoco el proyecto afecta la reserva de ley estatutaria con relación a los derechos fundamentales. En efecto, como lo ha señalado la Corte Constitucional, cualquier mención de derechos fundamentales no implica tramitar una ley estatutaria. Sólo si la ley afecta el núcleo esencial del derecho fundamental; si regula de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental o impone límites, restricciones, excepciones, prohibiciones a su ejercicio, debe tramitarse como ley estatutaria de derechos fundamentales.

A diferencias de estos aspectos, el proyecto de ley establece instrumentos de política pública en materia de justicia, fomenta escenarios de diálogo entre el Estado y la sociedad para ello, mediante mecanismos de coordinación y complementariedad, dando alcance al acceso a la justicia a nivel local y rural, pero sin modificar, condicionar o afectar de forma regresiva el núcleo esencial de este derecho fundamental. Por el contrario, busca su materialización creando nuevos instrumentos fundados en la realidad territorial.

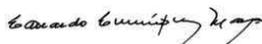
**5. Declaración de ausencia de conflicto de intereses.**

De conformidad con los artículos 286 y 291 de la ley 5ª de 1992, reformados por los artículos 1 y 3 de la ley 2003 de 2019, manifestamos no incurrir en conflicto de intereses en relación con el proyecto a que se refiere esta ponencia. Lo anterior se constata al considerar que de la aprobación de esta iniciativa legislativa no se desprende ningún beneficio particular, actual y directo para ninguno de nosotros.

Es evidente que el proyecto de ley tiene carácter general, concordante con los intereses y aspiraciones de la ciudadanía en contar con instrumentos de justicia local, alternativos y subsidiarios, de la administración de justicia, que le permitan acceder a una eficiente y eficaz resolución de conflictos en sus territorios.

**6. Proposición**

Conforme a lo expuesto, solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley 240 de 2020 Senado, "por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural", de acuerdo con el texto original.



H.S. Eduardo Enriquez Maya  
Ponente (Coordinador)



H.S. Iván Name Vásquez  
Ponente

H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo  
Ponente

H.S. Gustavo Petro Urrego  
Ponente

H.S. Carlos Guevara Villabón  
Ponente



H.S. Julián Gallo Cubillos  
Ponente



H.S. Santiago Valencia González  
Ponente



H.S. Rodrigo Lara Restrepo  
Ponente

H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández  
Ponente

H.S. Alexander López Maya  
Ponente

H.S. Eduardo Pacheco Cuello  
Ponente



H.S. Fabio Amín Saleme  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C. 21 de octubre de 2020

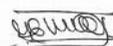
Presidenta  
**AMANDA ROCÍO GONZALEZ RODRIGUEZ**  
Comisión Sexta Constitucional Permanente Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 130 de 2020 Senado, por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión SEXTA Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 130 de 2020 Senado, *por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**JORGE ELIÉCER GUEVARA**  
Senador de la República

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 20 de julio de 2020 fue radicado el Proyecto de ley número 130 de 2020 Senado, por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones de iniciativa de los Honorables Senadores Sandra Liliana Ortiz Nova, Juan Luis Castro Cordoba, Iván Leonidas Name Vásquez, Antonio Eresmid Sanguino Paez e Ivan Marulanda Gomez y los Honorables Representantes León Fredy Muñoz Lopera y Cesar Ortiz Zorro.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 610 de 2020 y remitido a la Comisión Sexta Constitucional del Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3a de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio con fecha del 31 de agosto de 2020 designó como ponente único para primer debate al Senador Jorge Eliécer Guevara.

### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objeto sancionar con mayor rigurosidad a las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como las personas naturales, mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por cinco (5) artículos. El primer artículo establece el objeto del proyecto. El segundo artículo expone el ámbito de aplicación de la iniciativa. El tercero explica la metodología para graduar y calcular las multas que podrá imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El cuarto artículo establece las concordancias. El último artículo se relaciona con la vigencia y derogatorias.

### IV. CONSIDERACIONES

El actual régimen de los servicios públicos domiciliario se estableció mediante la Ley 142 de 1994. En su artículo 81, esta norma determina cuáles son las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a aquellas personas que violen las normas a las que deben estar sujetos dichos servicios. Posteriormente, mediante el artículo 208 de la Ley 1753 del 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se modificó el numeral 2 del artículo ya mencionado, aumentando significativamente las multas que podía imponer la Superintendencia y adicionando dos nuevos parágrafos. Para

este Proyecto de Ley, es especialmente relevante tener en cuenta que el primero de ellos estableció que: "sobre las multas a las que hace referencia el numeral 81.2 del presente artículo, el Gobierno Nacional [...] reglamentará los criterios y la metodología para graduar y calcular las multas" (Ley 1753, 2015).

En este orden de ideas, y con base en el anterior fragmento, el Gobierno expidió dos decretos mediante los cuales se reglamentaron los criterios y metodología para graduar y calcular las multas. El primero de ellos, fue el Decreto 281 de 2017 "Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica". El segundo, fue el Decreto 1150 de 2017 "Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo".

Según el especialista en derecho público, Juan Manuel Laverde Álavarez (2017), con estos decretos se pretendió llenar los vacíos que dejó la norma reglamentada, ya que en esta no quedaron claros varios aspectos necesarios al momento de establecer conductas sancionables. En ese sentido, el abogado asegura que la modificación que hace el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, no permite que la sanción se encuentre predeterminada, esto significa que no se puede predecir con suficiente grado de certeza la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad. Laverde Álavarez argumenta que no se establecen los criterios para graduar y calcular las sanciones, porque el artículo no determina directamente una escala para las multas, lo que dificulta que los sujetos vigilados puedan predecir el monto de la sanción. En consecuencia, las pautas para establecer la sanción resultan indeterminadas para el funcionario administrativo que debe imponerla.

En consecuencia, los Decretos buscan establecer todos aquellos criterios que la norma no estableció, determinando de esta manera: (i) el contenido de los criterios aplicables para graduar las multas; (ii) la clasificación de las conductas infractoras por grupos; (iii) los valores de referencia para calcular la multa; (iv) las circunstancias de atenuación y agravación de las multas, y (v) los criterios de "proporcionalidad de la sanción". Ahora bien, es importante tener en cuenta que el Consejo de Estado (2012) ha señalado que la potestad reglamentaria de los decretos no permite "modificar, limitar o extender la ley a situaciones no previstas en ella ni para hacerle producir efectos distintos de los establecidos en la ley" (Laverde Álavarez, 2017). Por este motivo, para el abogado Laverde los Decretos realizan una regulación "independiente", sin subordinación a la ley reglamentada, ya que mediante el establecimiento de una nueva tabla de infracciones administrativas determinan un monto para las sanciones que la Superservicios puede imponer que la Ley 1753 no contempla (Laverde Álavarez, 2017).

Adicionalmente, se debe tener en consideración que el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-092-18 de 3 de octubre de 2018. En ese orden de ideas, el parágrafo 1 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994 también fue declarado inexecutable. Es decir, que el fragmento de la Ley, que disponía que el Gobierno Nacional estaba facultado para reglamentar los criterios y la metodología para graduar y calcular las multas que puede imponer la SSPD, no es constitucional. En ese sentido, los Decretos 281 y 1158 de 2017 en la actualidad no cuentan con ninguna habilitación constitucional o legal que justifique su aplicación.

Por los motivos anteriores, y teniendo en cuenta la importancia que tiene eliminar los abusos arbitrarios en contra de los consumidores de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, este proyecto de ley busca reglamentar la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Para esto, el proyecto de ley recoge parte de la reglamentación realizada por los dos Decretos aún vigentes, impone sanciones más rigurosas para los prestadores de servicios y adiciona nuevos elementos que no se habían tenido en cuenta anteriormente. Entre estos están el tiempo de respuesta para las infracciones del grupo I y el impacto ambiental de las infracciones.

Es importante tener en cuenta, que las empresas de servicios públicos domiciliarios a lo largo del país continúan incumpliendo a los colombianos. Muestra de lo anterior, es que hasta mayo de este año la SSPD registró un total de 32.279 trámites relacionados con peticiones, quejas y reclamos, lo que representa un incremento del 125% respecto al mismo período del 2019. Este tipo de solicitudes se han incrementado especialmente durante el período de la pandemia, debido a incrementos injustificados en las tarifas de los servicios. En ese sentido, solo durante el quinto mes del año llegaron a la Superservicios 15.599 trámites por estos conceptos (Rojas, 2020).

Además, la SSPD manifestó que a lo largo de este año ha impuesto multas por un valor de \$45.157.822.977 a 72 prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas, por incumplimientos a la regulación vigente. Estas sanciones son resultado de procesos de investigación iniciados por la Superintendencia entre 2016 y 2019. Recaen sobre 27 prestadores de energía, 20 de gas, 11 de acueducto, alcantarillado y aseo, 7 de acueducto y alcantarillado, 6 de aseo y 1 de acueducto y aseo (Superservicios, 2020).

Los principales motivos para imponer las multas se derivan de incumplimientos relacionados con los indicadores de calidad de agua, las normas técnicas, la regulación en materia de subsidios, el reglamento de instalaciones eléctricas, las inversiones y metodologías tarifarias. Igualmente, se encuentran sanciones debido a fallas de continuidad en la prestación del servicio, en la medición del consumo, en el reporte de información, en los planes de contingencia, recolección y disposición final de residuos, entre otros (Superservicios, 2020).

Entre las empresas multadas, vale la pena destacar a la Electricadora del Meta, que fue sancionada por una suma de \$5.958.048.500, por "incumplimiento al régimen tarifario", por lo que encabeza el listado de las empresas prestadoras de servicios de energía y gas, al adeudar el valor más alto. Posteriormente, se encuentra Codensa, que tiene una multa de \$1.656.232.000, por "indebida actualización de activos de uso del Sistema de Transmisión Regional (STR)", la cual en la actualidad se encuentra en firme. Por su parte, está la Electricadora del Huila, a la que le corresponde pagar \$1.656.232.000, ya que ha presentado "falla en la prestación del servicio e incumplimiento a los indicadores de calidad" (El Tiempo, 2020).

En cuanto a las empresas prestadoras de servicio de agua y aseo, es de resaltar el caso del Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana, la cual a la fecha tiene una multa por \$5.031.566.796, encabezando la lista de este tipo de servicios. Le sigue la Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta, que tiene una sanción económica de \$2.494.285.392. En tercer lugar, en la lista, se encuentra la compañía Aseo Internacional del municipio de Soacha, a la cual la Superservicios sancionó por \$1.955.000.000 debido a los incumplimientos (El Tiempo, 2020).

A pesar de lo anterior, es importante recordar que las infracciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos son una constante en todos los departamentos del país. La lista contiene compañías de todas las regiones de Colombia, como: Centrales Eléctricas de Nariño, la Empresa de Energía del Pacífico, hoy conocida como Celsia, la Empresa de Energía del Quindío, Empresas Públicas de Medellín y la Alcaldía de Leticia, que presta servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la capital del departamento Amazónico (El Tiempo, 2020).

A nivel nacional, las cinco regiones que más trámites han recibido con corte al 8 de junio de 2020 son: (1) Bogotá, con 27.688, (2) Atlántico, con 11.439, (3) Cundinamarca, con 6.441, (4) Valle del Cauca, con 5.487, y (5) Cesar, con 4.646. Por su parte, las empresas con más solicitudes son: (1) Electricaribe, con 24.057, (2) ENEL Codensa, con 15.800, (3) Vanti, con 12.014, (4) Acueducto de Bogotá, con 6.785, y (5) Empresas Públicas de Medellín, con 3.946. Estos están relacionados con peticiones, quejas y reclamos, recurso de apelación, recurso de queja, inconformidades con la medición de consumo o producción facturados, entre otros (Rojas, 2020).

Ahora bien, es de considerar que si bien en la actualidad existen múltiples infracciones en firme por incumplimiento en la prestación de servicios, estos casos persisten. De hecho, la Superservicios abrió investigaciones preliminares contra 29 empresas de energía, acueducto y alcantarillado, de diferentes regiones del país, por un posible aumento en las facturas en medio del aislamiento preventivo a causa del COVID-19 (Superservicios, 2020). En suma, es nuestro deber como legisladores seguir trabajando en eliminar los

incentivos que existen para el incumplimiento por parte de estas empresas, que solo perjudican a la sociedad colombiana en general.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El presente proyecto busca sancionar con mayor rigurosidad las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como las personas naturales mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El presente proyecto <u>busca</u> sancionar con mayor <u>rigurosidad a las empresas</u> de servicios públicos domiciliarios, así <u>como a las</u> personas naturales mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.
<b>Artículo 2°. Ámbito de Aplicación.</b> Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con el fin de dar cumplimiento a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.	<b>Artículo 2°. Ámbito de Aplicación.</b> Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con el fin de dar <u>cumplimiento</u> a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.
<b>Artículo 3°. Metodología.</b> Criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 3.1. Metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos</b>	Sin modificaciones.

**domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.** Para garantizar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al graduar y calcular el monto de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fijará el monto de la sanción, mediante acto administrativo debidamente motivado, a partir de la aplicación de la siguiente metodología:

En primer lugar, clasificará la conducta infractora en uno de los siguientes grupos, de acuerdo a la naturaleza de la infracción:

*Grupo I:* Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la presente ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicó la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los

efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

*Grupo II:* Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que no implican falla en la prestación del servicio.

*Grupo III:* Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que están relacionadas con una falla en la prestación del servicio.

En segundo lugar, determinará un valor de referencia para calcular la multa en salarios mínimos legales mensuales vigentes dentro de los límites señalados en la siguiente tabla:

GRUPO	VALORES DE REFERENCIA PARA CALCULAR LA MULTA
GRUPO I	De 100 hasta 10.000 SMLMV
GRUPO II	De 2000 hasta 50.000 SMLMV
GRUPO III	De 2000 hasta 100.000 SMLMV

Para definir en cada caso el valor a que hace referencia el presente numeral, la Superintendencia, según el grupo al que pertenezca la infracción, tendrá en cuenta los criterios a que se refiere el artículo 3.2 de la presente ley.

**ARTÍCULO 3.2. Criterios para graduar**

Sin modificaciones.

**y calcular multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.** Para graduar y calcular las multas a que hace referencia el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

a) Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público: Corresponde a los efectos de la infracción sobre la continuidad, calidad y eficiencia debidas en la prestación del servicio público.

b) Número de usuarios afectados con la infracción: Corresponde al número de usuarios afectados directa o indirectamente con la infracción.

c) Tiempo durante el cual se presentó la infracción: Corresponde al número de días durante los cuales se presentó la infracción, contados a partir del inicio de la infracción, hasta el momento en que cesa completamente la ocurrencia de la misma o el momento en que se expida el acto administrativo sancionatorio, cualquiera que ocurra primero.

d) Cuota de Mercado: Corresponde a una medida del tamaño relativo de la empresa en el mercado afectado por la infracción. Se

<p>calculará con base en el valor de las ventas, el volumen de las ventas, la capacidad de producción, o el número de clientes.</p> <p><u>e) Beneficio económico obtenido producto de la infracción:</u> Corresponde a los recursos que el agente infractor obtuvo de los usuarios finales u otros agentes de la cadena de valor como consecuencia de la conducta, así como los cobros no autorizados, los costos evitados, las inversiones no realizadas y la generación de ingresos indebidos durante la materialización de la infracción, partiendo de las variables técnicas, económicas y financieras que se presenten en cada caso concreto.</p> <p><u>f) Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor:</u> Corresponde a la afectación de los derechos del suscriptor o usuario, así como a los efectos económicos negativos que la conducta infractora haya ocasionado en otros agentes de la respectiva cadena de prestación del servicio.</p> <p>En tercer lugar, para determinar el valor final de la multa, el valor de referencia se disminuirá o aumentará de manera motivada, atendiendo a las circunstancias de atenuación y agravación descritas en el artículo 3.3 y dentro de los límites señalados en el artículo 3.4 de la presente ley.</p>		<p>Domiciliarios evaluará las siguientes circunstancias de atenuación y agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y gas, según resulten procedentes:</p> <p><b>Causales de agravación:</b></p> <p>(I) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta.</p> <p>(II) Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.</p> <p>(III) Efectos negativos al medio ambiente.</p> <p><b>Causales de atenuación:</b></p> <p>(IV) Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministren.</p> <p>(V) La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios</p>	
<p><b>Artículo 3.3. Circunstancias de atenuación y de agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos</p>			
<p>que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.</p> <p>Otras Causales de agravación o atenuación.</p> <p>(VI) Para el caso específico de las personas naturales se valorará como causal de agravación o atenuación, según corresponda, el grado de participación de la persona implicada en la conducta infractora.</p> <p>(VII) Las demás establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> No existirá causal de atenuación de la sanción para personas naturales y jurídicas, que sean responsables de conductas que hayan tenido un efecto negativo medioambiental importante.</p>		<p>El valor final de la multa no podrá ser inferior a 10 veces los beneficios económicos obtenidos producto de la infracción, salvo en aquellos casos en los que el infractor pruebe en el transcurso de la actuación administrativa que se adoptaron medidas que reparen los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados la multa podrá ser como mínimo los beneficios económicos obtenidos por la infracción.</p> <p>De acuerdo con el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, el valor final de la multa no podrá superar el monto de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni poner al infractor injustificadamente en causal de toma de posesión o de disolución previstas por la ley.</p> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios motivará y justificará, en cada caso, el cálculo del monto de la multa conforme a los criterios establecidos en la presente ley, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se aparte de decisiones previas sobre casos similares.</p>	<p>El valor final de la multa no podrá ser inferior a 10 veces los beneficios económicos obtenidos producto de la infracción, salvo en aquellos casos en los que el infractor pruebe en el transcurso de la actuación administrativa que se adoptaron medidas que reparen los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados la multa podrá ser como mínimo los beneficios económicos obtenidos por la infracción.</p> <p>De acuerdo con el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, el valor final de la multa no podrá superar el monto de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni poner al infractor injustificadamente en causal de toma de posesión o de disolución previstas por la ley.</p> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios motivará y justificará, en cada caso, el cálculo del monto de la multa conforme a los criterios establecidos en la presente ley, <u>atendiendo</u> a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se aparte de decisiones previas sobre casos similares.</p>
<p><b>Artículo 3.4. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, alcantarillado, aseo, gas y acueducto en atención a la capacidad económica del infractor.</b> Con el propósito de no poner en riesgo la prestación, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios graduará y calculará la multa atendiendo la capacidad económica del infractor. Para medir la capacidad económica del infractor se tendrá en cuenta el promedio de los ingresos brutos del infractor en los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la imposición de la sanción.</p>	<p><b>Artículo 3.4. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, alcantarillado, aseo, gas y acueducto en atención a la capacidad económica del infractor.</b> Con el propósito de no poner en riesgo la prestación, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios graduará y calculará la multa atendiendo la capacidad económica del infractor. Para medir la capacidad económica del infractor se tendrá en cuenta el promedio de los ingresos brutos del infractor en los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la imposición de la sanción.</p>	<p><b>Artículo 3.5º. Multas para personas naturales.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aplicará en lo pertinente la metodología establecida en la presente ley para determinar el monto de la multa imponible a las personas naturales que infrinjan las normas a las que están sujetos quienes presten servicios públicos, por infracciones relacionadas con el servicio</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

<p>de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas previo análisis de la culpa en la comisión de la infracción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para establecer la capacidad económica de las personas naturales se tendrá en cuenta el patrimonio del infractor y sus ingresos. De encontrarse culpable la multa no podrá ser menor a 36 veces el salario devengado en el momento de los hechos.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Concordancias.</b> Las disposiciones previstas en la presente ley se sujetarán a los principios y valores constitucionales, como la presunción de inocencia y el respeto integral al debido proceso, los fines del Estado social de derecho y la garantía de los derechos fundamentales, así como a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las normas previstas en el régimen de servicios públicos domiciliarios.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 5°. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.

**VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2020 SENADO**

“por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El presente proyecto busca sancionar con mayor rigurosidad a las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como a las personas naturales mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.

**Artículo 2°. Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con el fin de dar cumplimiento a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.

**Artículo 3°. Metodología.** Criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.

**Artículo 3.1. Metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.** Para garantizar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al graduar y calcular el monto de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fijará el monto de la sanción, mediante acto administrativo debidamente motivado, a partir de la aplicación de la siguiente metodología:

En primer lugar, clasificará la conducta infractora en uno de los siguientes grupos, de acuerdo a la naturaleza de la infracción:

*Grupo I:* Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la presente ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley número 130 de 2020 Senado, *por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones.*, conforme al pliego de modificaciones presentado.

**Con Modificaciones.**

Cordialmente,



**JORGE ELIÉCER GUEVARA**  
Senador de la República

usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

*Grupo II:* Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que no implican falla en la prestación del servicio.

*Grupo III:* Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que están relacionadas con una falla en la prestación del servicio.

En segundo lugar, determinará un valor de referencia para calcular la multa en salarios mínimos legales mensuales vigentes dentro de los límites señalados en la siguiente tabla:

GRUPO	VALORES DE REFERENCIA PARA CALCULAR LA MULTA
GRUPO I	De 100 hasta 10.000 SMLMV
GRUPO II	De 2000 hasta 50.000 SMLMV
GRUPO III	De 2000 hasta 100.000 SMLMV

Para definir en cada caso el valor a que hace referencia el presente numeral, la Superintendencia, según el grupo al que pertenezca la infracción, tendrá en cuenta los criterios a que se refiere el artículo 3.2 de la presente ley.

**Artículo 3.2. Criterios para graduar y calcular multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.** Para graduar y calcular las multas a que hace referencia el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

<p>a) <b>Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público:</b> Corresponde a los efectos de la infracción sobre la continuidad, calidad y eficiencia debidas en la prestación del servicio público.</p> <p>b) <b>Número de usuarios afectados con la infracción:</b> Corresponde al número de usuarios afectados directa o indirectamente con la infracción.</p> <p>c) <b>Tiempo durante el cual se presentó la infracción:</b> Corresponde al número de días durante los cuales se presentó la infracción, contados a partir del inicio de la infracción, hasta el momento en que cesa completamente la ocurrencia de la misma o el momento en que se expida el acto administrativo sancionatorio, cualquiera que ocurra primero.</p> <p>d) <b>Cuota de Mercado:</b> Corresponde a una medida del tamaño relativo de la empresa en el mercado afectado por la infracción. Se calculará con base en el valor de las ventas, el volumen de las ventas, la capacidad de producción, o el número de clientes.</p> <p>e) <b>Beneficio económico obtenido producto de la infracción:</b> Corresponde a los recursos que el agente infractor obtuvo de los usuarios finales u otros agentes de la cadena de valor como consecuencia de la conducta, así como los cobros no autorizados, los costos evitados, las inversiones no realizadas y la generación de ingresos indebidos durante la materialización de la infracción, partiendo de las variables técnicas, económicas y financieras que se presenten en cada caso concreto.</p> <p>f) <b>Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor:</b> Corresponde a la afectación de los derechos del suscriptor o usuario, así como a los efectos económicos negativos que la conducta infractora haya ocasionado en otros agentes de la respectiva cadena de prestación del servicio.</p> <p>En tercer lugar, para determinar el valor final de la multa, el valor de referencia se disminuirá o aumentará de manera motivada, atendiendo a las circunstancias de atenuación y agravación descritas en el artículo 3.3 y dentro de los límites señalados en el artículo 3.4 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 3.3. Circunstancias de atenuación y de agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios evaluará las siguientes circunstancias de atenuación y agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y gas, según resulten procedentes:</p> <p><b>Causales de agravación:</b></p> <p>(I) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta.</p>	<p>(II) Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.</p> <p>(III) Efectos negativos al medio ambiente.</p> <p><b>Causales de atenuación:</b></p> <p>(IV) Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministren.</p> <p>(V) La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.</p> <p>Otras Causales de agravación o atenuación.</p> <p>(VI) Para el caso específico de las personas naturales se valorará como causal de agravación o atenuación, según corresponda, el grado de participación de la persona implicada en la conducta infractora.</p> <p>(VII) Las demás establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> No existirá causal de atenuación de la sanción para personas naturales y jurídicas, que sean responsables de conductas que hayan tenido un efecto negativo medioambiental importante.</p> <p><b>Artículo 3.4. Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, alcantarillado, aseo, gas y acueducto en atención a la capacidad económica del infractor.</b> Con el propósito de no poner en riesgo la prestación, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios graduará y calculará la multa atendiendo la capacidad económica del infractor. Para medir la capacidad económica del infractor se tendrá en cuenta el promedio de los ingresos brutos del infractor en los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la imposición de la sanción.</p>
<p>El valor final de la multa no podrá ser inferior a 10 veces los beneficios económicos obtenidos producto de la infracción, salvo en aquellos casos en los que el infractor pruebe en el transcurso de la actuación administrativa que se adoptaron medidas que reparen los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados la multa podrá ser como mínimo los beneficios económicos obtenidos por la infracción.</p> <p>De acuerdo con el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, el valor final de la multa no podrá superar el monto de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni poner al infractor injustificadamente en causal de toma de posesión o de disolución previstas por la ley.</p> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios motivará y justificará, en cada caso, el cálculo del monto de la multa conforme a los criterios establecidos en la presente ley, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se aparte de decisiones previas sobre casos similares.</p> <p><b>Artículo 3.5º. Multas para personas naturales.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aplicará en lo pertinente la metodología establecida en la presente ley para determinar el monto de la multa imponible a las personas naturales que infrinjan las normas a las que están sujetos quienes presten servicios públicos, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas previo análisis de la culpa en la comisión de la infracción.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para establecer la capacidad económica de las personas naturales se tendrá en cuenta el patrimonio del infractor y sus ingresos. De encontrarse culpable la multa no podrá ser menor a 36 veces el salario devengado en el momento de los hechos.</p> <p><b>Artículo 4º. Concordancias.</b> Las disposiciones previstas en la presente ley se sujetarán a los principios y valores constitucionales, como la presunción de inocencia y el respeto integral al debido proceso, los fines del Estado social de derecho y la garantía de los derechos fundamentales, así como a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las normas previstas en el régimen de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JORGE ELIÉCER GUEVARA</b> Senador de la República</p>	<p><b>Bibliografía.</b></p> <p>Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433.</p> <p>Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.</p> <p>El Heraldo. (31 de mayo de 2020). Empresas prestadoras de energía son las más multadas en 2020. <i>El Heraldo</i>. Recuperado de: <a href="https://www.elheraldo.co/economia/empresas-prestadoras-de-energia-son-las-mas-multadas-en-2020-730567">https://www.elheraldo.co/economia/empresas-prestadoras-de-energia-son-las-mas-multadas-en-2020-730567</a></p> <p>El Tiempo. (29 de mayo de 2020). El top 10 de las millonarias multas a empresas de servicios públicos. <i>El Tiempo</i>. Recuperado de: <a href="https://www.eltiempo.com/economia/sectores/servicios-publicos-multas-a-empresas-que-han-cometido-infracciones-500912">https://www.eltiempo.com/economia/sectores/servicios-publicos-multas-a-empresas-que-han-cometido-infracciones-500912</a></p> <p>Laverde Álvarez, J.M. (14 de septiembre de 2017). Multas en materia de servicios públicos: nuevas normas, viejas arbitrariedades. <i>Ámbito Jurídico</i>. Recuperado de: <a href="https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/multas-en-materia-de-servicios-publicos-nuevas#_ftn4">https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/multas-en-materia-de-servicios-publicos-nuevas#_ftn4</a></p> <p>Presidente de la República de Colombia. (22 de febrero de 2017). Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica. [Decreto 281 de 2017]. DO: 50.155.</p> <p>Presidente de la República de Colombia. (7 de julio de 2017). Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. [Decreto 1158 de 2017]. DO: 50.287.</p> <p>Rojas, D. (23 de junio de 2020). La Superservicios ha recibido más de 32.000 reclamos por cuenta de servicios públicos. <i>Asuntos Legales</i>. Recuperado de: <a href="https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437">https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437</a></p> <p>Solórzano, L. (29 de mayo de 2020). Superservicios ha sancionado a 72 empresas de servicios públicos por normativas. <i>Asuntos Legales</i>. Recuperado de: <a href="https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-superservicios-ha-sancionado-72-empresas-por-incumplir-con-la-normativa-vigente-3011752">https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-superservicios-ha-sancionado-72-empresas-por-incumplir-con-la-normativa-vigente-3011752</a></p> <p>Superservicios. (29 de mayo de 2020). Superservicios ha impuesto sanciones por más de \$45 mil millones a prestadores de servicios públicos en 2020. <i>Superservicios</i>. Recuperado de: <a href="https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/superservicios-ha-impuesto-sanciones-por-mas-de-45-mil-millones-a">https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/superservicios-ha-impuesto-sanciones-por-mas-de-45-mil-millones-a</a></p> <p>Superservicios. (14 de agosto de 2020). Superservicios inicia averiguaciones preliminares contra cinco prestadores del servicio público de aseo ante presuntos cobros irregulares. <i>Superservicios</i>. Recuperado de: <a href="https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/superservicios-inicia-averiguaciones-preliminares-contra-cinco">https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/superservicios-inicia-averiguaciones-preliminares-contra-cinco</a></p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario.*

Bogotá, D.C., octubre de 2020

Honorable Senador  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
La Ciudad

**Ref.:** INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 135 DE 2020 SENADO. *“por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario”.*

Distinguido señor Presidente,

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado nos hiciera como ponentes, según oficio fechado el trece (13) de agosto de 2020 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, y dentro de la prorroga conferida, me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos;

**I. Antecedentes del proyecto**

La iniciativa es de origen parlamentario, radicado el pasado veinte (20) de julio de 2020 por los Senadores María Fernanda Cabal Molina, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Christian Munir Garcés Aljure, Franklin Lizano De La Ossa, Rubén Darío Molano Piñeros, Ricardo Ferro Lozano, Didier Lobo Chinchilla y, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 588 de 2020.

**II. Articulado**

El texto del proyecto de ley está compuesto por cinco (5) artículos incluida la vigencia.

El primer artículo, establece el objeto general de la iniciativa, que es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía.

El segundo, adiciona una nueva operación financiera al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO- para que esta entidad pueda operar como fiduciaria con el fin de celebrar contratos de fiducias en garantía sobre inmuebles rurales o urbanos para efectos de expedir certificados de garantías para créditos en el sector agropecuario.

El artículo tercero, faculta a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios e incentivos a los beneficiarios de créditos utilizando la fiducia en garantía del que trata la ley.

El cuarto, con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector agropecuario, faculta a la Superintendencia de Notariado y Registro para establecer una tarifa

diferenciada en materia de gastos notariales y de registro respecto de los actos propios para constituir la fiducia en garantía para el sector agropecuario.

El quinto y último, es el de la vigencia y derogatoria.

**III. Objeto del Proyecto:**

El proyecto tiene por objeto que FINAGRO adquirirá una nueva competencia al actuar en calidad de fiduciario respecto de la constitución de fiducias en garantía orientadas en garantizar créditos del sector agropecuario especialmente a orientados a pequeños y medianos productores agropecuarios,

**IV. Justificación**

Refieren los autores de la iniciativa que *“la dinámica de los productores agropecuarios nos demuestra que de manera recurrente están en capacidad de ofrecer inmuebles de su propiedad como garantía para créditos de fomento agropecuario, pero encuentran las siguientes dificultades:*

- *Constituir hipoteca para un banco hace que el productor tenga que financiarse siempre con la misma entidad, lo cual le resta capacidad de negociación impidiendo el acceso a mejores condiciones de crédito.*
- *La diferencia entre el valor de cobertura necesaria y el del activo no puede ofrecerse como garantía para una nueva operación con otro intermediario financiero, situación que se agrava con la amortización del crédito.*

*Por ello, se observa que, los costos de transacción para hipotecar un predio son altos y encarecen el crédito; (avalúo comercial, derechos notariales, derechos de registro, etc.). Hacerlo cada vez que se requieren recursos es una barrera de acceso al crédito de fomento.*

*El numeral 8.4 de la Parte II Título II Capítulo I de la Circular Básica Jurídica de la Superfinanciera define la fiducia en garantía como aquella que se constituye “cuando una persona entrega o transfiere a la sociedad fiduciaria bienes o recursos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.”*

*Este tipo de fiducia se puede presentar en dos tipos, según el mismo numeral citado:*

*“8.4.1. Fiducia en garantía propiamente dicha*

*Consiste en la transferencia irrevocable de la propiedad de uno o varios bienes a título de fiducia mercantil o la entrega en encargo fiduciario irrevocable, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias del fideicomitente o de terceros, a favor de uno o varios acreedores. La garantía se realiza de conformidad con las instrucciones contenidas en el contrato, mediante la venta o remate de los bienes fideicomitados para que, con su producto, o mediante dación en pago, se cancele el valor de la obligación garantizada”.*

*En este sentido, la fiducia de garantía incorpora algunos elementos específicos que la distinguen de otros contratos fiduciarios y que son útiles para identificar en qué medida atiende la necesidad que nos ocupa, dichos elementos son los siguientes:*

- **Certificado:** *El certificado en garantía puede ser expedido por la Fiduciaria como vocera del Fideicomiso correspondiente, a favor del acreedor garantizado. En el certificado en garantía se indica el valor hasta el cual el valor del fideicomiso ampara la obligación garantizada.*
- **Mecanismo privado:** *Incorpora un mecanismo que las partes regulan en el contrato.*
- **Afectación de los bienes a la finalidad:** *Dado que la finalidad de la fiducia es servir en garantía a partir de los bienes fideicomitados, no podrán enajenarse mientras existan obligaciones garantizadas, por esta razón son excluidos del patrimonio del productor e ingresan a un patrimonio autónomo que es administrado por la Fiduciaria con la que se contrató el servicio.*
- **Existencia de un acreedor garantizado (beneficiario):** *La finalidad del contrato de fiducia de garantía está en función de un acreedor. Expedición de certificados en garantía. La fiduciaria expide certificado a favor del acreedor garantizado, en el cual se indica el valor de la obligación amparada por la fiducia de garantía. Las fiduciarias llevan un registro y control sobre los certificados expedidos.*
- **Avalúo:** *Existe un estudio que analiza diversos factores estructurales, de mercado, arquitectónicos, urbanísticos, entre otros aspectos, para determinar el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen.*
- **Haircut:** *Es usual en el mercado que la Fiduciaria solamente expida Certificados de Garantía hasta por un porcentaje del valor del avalúo del inmueble, en algunos casos llega al setenta por ciento (70%) del valor del avalúo comercial del inmueble urbano, sesenta por ciento (60%) del valor del avalúo comercial del inmueble rural y el (60%) del valor del avalúo comercial sobre bienes muebles.*

*El análisis adelantado permite concluir que la fiducia de garantía, a diferencia de la hipoteca, le permite al productor amparar obligaciones de un deudor a favor de uno o varios acreedores, mediante la afectación de un bien para dicha finalidad.*

*En este sentido el mecanismo de fiducia en garantía resuelve la necesidad por atender dadas las siguientes características:*

- *Incentiva la competencia entre los intermediarios financieros*
- *El valor del inmueble que no es utilizado para respaldar el crédito puede ser ofrecido en garantía para otros intermediarios, esto en virtud de los certificados que se emiten.*
- *El productor no debe liberar e hipotecar indefinidamente sus bienes para acceder a créditos con diferentes intermediarios.*

- *Promueve el adecuado apalancamiento de crédito a partir de los activos del productor.”*

Así mismo, plantean los siguientes beneficios para el sector agropecuario con el proyecto de ley:

- *“Crear un sistema de fiducia en garantía que propicie a su vez la movilidad del mercado del crédito agropecuario y les devuelva a los productores “la libertad de elegir”.*
- *Será administrado por FINAGRO, bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.*
- *Será complementario -no excluyente- al actual sistema de garantías no hipotecarias administrado por FINAGRO.*
- *Será FINAGRO, y no los bancos, a favor de quien el deudor constituirá la fiducia en garantía.*
- *Así mismo FINAGRO, como administrador de la fiducia, será la entidad encargada de expedir los certificados de fiducia en garantía.*
- *La capacidad de endeudamiento operará de manera similar a un crédito rotativo, es decir que, en la medida que se va amortizando el crédito se recuperará la capacidad de endeudamiento.*
- *El deudor cuyas garantías se encuentren vigentes al momento de la entrada en vigencia de la presente normatividad, podrá acogerse a la figura de fiducia en garantía, para que sustituya las garantías hipotecarias, conforme a la certificación que expida FINAGRO.*
- *La fiducia en garantía estará soportada en un Sistema de Información de Crédito Agropecuario y Garantías, que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y permanencia en su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.*
- *La fiducia en garantía convertirá al crédito agropecuario en un “mercado de vendedores” compitiendo por conseguir clientes de crédito, que tendrán garantías disponibles y, sobre todo, “libertad de elegir”.*
- *Se reducirán los costos notariales y registrales a efectos de que sea un alivio efectivo para estas operaciones de crédito a los pequeños y medianos agricultores.”*

**V. Conceptos sobre la iniciativa.**

Una vez designado como ponente, dentro del estudio de la iniciativa, en virtud de la importancia y trascendencia de la materia de la iniciativa, solicité a diferentes entidades su concepto sobre la iniciativa para abordar con mayor precisión el impacto de la propuesta normativa.

En ese sentido, se recibieron los siguientes conceptos:

a. Concepto del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente

"(...) [P]ara el sector agropecuario es una prioridad las propuestas que van encaminadas para que sus productores puedan estabilizar su situación socio económica al acceder a créditos de fomento agropecuario, y con esto, aumentar la producción, mejorar la competitividad e incrementar sus ingresos como resultado de su actividad.

"(...) [S]e considera viable que FINAGRO administre la fiducia en garantía propuesta en el proyecto de ley al ser establecimiento de crédito y tener como finalidad actividades de redescuento del sector agropecuario.

Ahora, es necesario mencionar que la fiducia en garantía ayuda a solucionar el problema para que un productor pueda utilizar un título para respaldar más de una operación crediticia cuando el valor del título sea superior a la operación que va a respaldar.

"(...) [N]uestro concepto es favorable en tanto el mismo le permite a los pequeños y medianos productores contar con herramientas al momento de requerir un respaldo con sus bienes en múltiples operaciones de crédito.

Adicionalmente y a la par con que se atienden las necesidades y se facilitan las condiciones de acceso a los pequeños y medianos productores a los instrumentos de financiamiento, estimamos que se aumenta la posibilidad de protección de FINAGRO como banco de segundo piso, ante el eventual incumplimiento de las obligaciones por parte de los productores

"(...) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...) emite concepto favorable en el sentido que la fiducia en garantía facilitaría las condiciones de acceso a los pequeños y medianos productores a los instrumentos de financiamiento, ya que podrían utilizar un título para respaldar más de una operación, lo que favorecería en aumentar la producción, mejorar la competitividad e incrementar sus ingresos como resultado de su actividad." (Subraya propia)

b. Concepto de FINAGRO

"La justificación incluida en el Proyecto de Ley no coincide con esta propuesta legislativa, ya que corresponde a la justificación de una iniciativa legislativa anterior, así las cosas, la justificación hace referencia a la Hipoteca, pero en el articulado no menciona esta figura."

Revisando la exposición de motivos, sí se hace referencia a la figura de hipoteca; sin embargo, FINAGRO radicó un alcance a su concepto, con el siguiente sentido:

"(...) nuestros comentarios relacionados con el Proyecto de Ley No. 135-S de 2020, están dirigidos a sugerir un ajuste en la exposición de motivos, en el sentido en que la misma contiene las siguientes expresiones alusivas a la figura de la hipoteca: "Será a FINAGRO, y no a los bancos, a quien el deudor hipotecará sus activos" y "FINAGRO, como administrador, quien expedirá títulos hipotecarios de primer grado y de fácil aceptación por los bancos."

c. Comentarios de Fedegan

"(...) [C]onsideramos que una iniciativa legislativa de esta naturaleza aporta grandes beneficios al sector agropecuario, de manera que compartimos plenamente del contenido de orientación del mismo.

en las ciudades el 2,9%. El 14% de sus pobladores son analfabetas; en la ciudad el 5,7%. El 53% tiene acueducto; en las ciudades el 96%. Solo el 12,3% tiene alcantarillado; en la ciudad el 89%. El 77% tiene energía eléctrica, mientras en la ciudad el 97%. El ingreso per cápita (\$310,275) es la tercera parte del de la ciudad (\$937.199). El campo tiene 142.000 km de vías terciarias, pero solo el 6% está en buen estado. "La diferencia de penetración (internet) entre zonas urbanas y rurales es más del 32% (...) Hay 9 millones de colombianos que viven en territorios donde todavía no tienen acceso a un medio de comunicación" (Vicemintic 2019).

El sector agropecuario (Tabla 1) aporta el 6,2% del PIB y recibe un porcentaje inferior, el 4,9% del crédito total. La industria, por su parte, aporta el 11,9% del PIB -el doble del aporte del agro-, pero esa mayor capacidad de generación de riqueza obedece, en gran medida, a que recibe el 20% del crédito, ¡cuatro veces más que el sector agropecuario!; y como las causas se encadenan, este mayor flujo de recursos obedece, también en gran parte, a que el Indicador de Calidad de Riesgo del sector agropecuario, 20,4%, supera en más del doble al de la industria, del 9,4%.

No es extraño, entonces, que el sector rural participe apenas con el 2% de la Formación Bruta de Capital Fijo (tractores, sembradoras, equipos de ordeño y de riego, etc.), mientras la industria se lleva el 26,1% de la capacidad de equipamiento.

**Tabla 1: Variables de crédito y participación económica por sector**

Sector	Indicador de Calidad de Mora	Indicador de Calidad de Riesgo	Acceso a crédito	Participación en el PIB	Participación FBKF
Agropecuario	9,5%	20,4%	4,9%	6,2%	2,1%
Industria	3,5%	9,4%	19,3%	11,9%	26,1%
Comercio	4,7%	9,9%	19,7%	17,3%	-
Construcción	8,1%	18,3%	15,9%	6,6%	59,7%
Minería	4,7%	23,2%	1,3%	5,0%	10,5%
Transporte	10,1%	23,7%	8,1%	5,0%	n.d

Fuente: DANE. Superintendencia Financiera. Banco de la República.

A partir del desolador escenario rural, de la dinámica misma del desarrollo y del bajísimo nivel de equipamiento (la FBKF) del sector agropecuario, podemos concluir que, además de la inversión pública para generar condiciones de desarrollo. En ese sentido, LA RECUPERACIÓN DEL CAMPO ES UN ASUNTO DE EQUIDAD HISTÓRICA QUE DEMANDA MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA Y FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO.

Por otro lado, la inversión pública está atada a las estrecheces presupuestales del Estado, unidas a la persistencia de la dinámica de absorción de recursos por parte del desarrollo urbano para atender al creciente número de pobladores de las ciudades, en detrimento de la recuperación del campo.

La nueva inversión privada y los recursos del crédito a los productores rurales, están sujetos a la valoración del riesgo para el inversionista o, en el caso del crédito, para la entidad prestamista, lo cual nos lleva a la segunda gran conclusión:

Sí al escenario de desigualdad en todos los órdenes de la vida rural, a la persistencia de la inseguridad y a la consecuente falta de "condiciones para el

La constitución de dicha fiducia habilita a los pequeños y medianos productores para que en la medida en que se van cumpliendo las obligaciones contraídas, es decir, se va amortizando el crédito, los productores en su calidad de deudores y fideicomitentes, van recuperando su capacidad de endeudamiento, lo que les permite un mejor uso de su capacidad crediticia, circunstancia que no se presenta con la hipoteca, pues con este tipo de garantía, hasta tanto no se cancele la totalidad del crédito no se libera el bien que sirve de garantía y por tanto se ve mermada su movilidad y posibilidad de adquirir más créditos.

"(...) Un solo bien, con el cual se constituye la fiducia en garantía, tiene la capacidad de amparar de manera simultánea varios créditos, a partir de la expedición de los certificados de garantía por el monto necesario para cada uno de estos créditos u obligaciones contraídas por el fideicomitente, por su puesto dentro de los límites que determine el avalúo.

"(...) [C]ontiene otro elemento que consideramos fundamental y es la posibilidad de que en relación con los derechos notariales y los impuestos de registro tengan lugar un tratamiento diferencial que reconozca las condiciones precarias de los pequeños y medianos productores del sector agropecuario, de manera que el otorgamiento de la garantía no resulte ser un gasto demasiado gravoso para estos, menoscabando la rentabilidad de su proyecto productivo cuando aún ni siquiera ha iniciado su ejecución.

"(...) [El proyecto] apunta a mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores, lo que trae bienestar a sector rural colombiano y contribuye de manera importante a garantizar la seguridad alimentaria, pues lo cierto, es que en la medida en que los productores tengan menos obstáculos y dificultades para acceder al crédito, su dedicación a la actividad productiva los convertirá en mejores productores, todo lo cual contribuye a mejorar los índices de competitividad de nuestro sector rural.

"(...) [R]eiterar nuestra opinión positiva y favorable a esta importante iniciativa legislativa, esperando que se convierta en ley de la república."

VI. Consideraciones del Ponente

La iniciativa, puesta a consideración a la Comisión Tercera, busca permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía administrado por FINAGRO, para la cual se adiciona a FINAGRO como entidad fiduciaria.

Además, se faculta a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios e incentivos para cubrir los costos y gastos de los créditos con garantía fiduciaria. También, se posibilita una tarifa diferenciada en materia de gastos notariales y de registro, reglamentada por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para un adecuado análisis de lo propuesto, es capital comprender varias realidades abordadas por los autores, las cuales son evidentes al momento de comparar el desarrollo social de las áreas rurales y las urbanas, estas últimas, priorizadas en la política pública estatal de inversión y generación de empleo.

"En el campo viven 11,4 millones de colombianos, el 23% del total. El 36% son pobres, mientras en las ciudades solo el 12,6%. El 15,4% sufren pobreza extrema;

desarrollo" que faciliten el flujo de capital hacia actividades lícitas, sostenibles, rentables y generadoras de empleo, se suma que la producción agropecuaria está ligada a factores exógenos de alto impacto y de difícil prevención y adaptación, como el cambio climático y sus fenómenos extremos, se puede concluir que: extremos, podemos concluir que EL CAMPO Y LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SON SUJETOS DE ALTO RIESGO FRENTE A LOS FLUJOS DE CAPITAL.

Por su parte, el término "fomento" tiene una interpretación específica dentro de política pública. Se "fomenta" algo que merece o necesita ayuda; aquello de gran importancia estratégica, ya sea por su alto potencial económico para la generación de divisas, ingresos y empleo, o bien, por su alta vulnerabilidad y su importancia para el equilibrio social.

El fomento, de hecho, es una forma de subsidio, a través de condiciones especialmente favorables para el sector definido por las consideraciones anteriores, y tiene diversidad de expresiones como política pública, desde simplificación de trámites, contribuciones parafiscales, tratamiento tributario preferencial y, entre otros, el CRÉDITO DE FOMENTO.

No obstante, a pesar de la evidencia de su necesidad, el fomento a la producción agropecuaria tiene enemigos en todas las esquinas. Para quienes defienden el papel a ultranza del mercado en la asignación de recursos, el fomento es una distorsión a la tarea infalible -e "invisible"- de las fuerzas del mercado. Quienes demonizan la gran producción empresarial, sin la cual, dicho sea de paso, la supervivencia diaria de más de 7.000 millones de seres humanos sería imposible, sostienen que el fomento debe ser solamente para sectores vulnerables, para pequeños productores y no para los "ricos", sin reparar en la importancia de la producción empresarial en la generación de empleo.

La producción agropecuaria cumple todas las condiciones para ser sujeto de fomento. A su enorme potencial de generación de riqueza y de divisas, reconocido más en el discurso que en la práctica, aunque hoy tiene mayor valoración frente a la urgencia de una menor dependencia petrolera, se suman su papel estratégico para la seguridad alimentaria, hoy también mejor valorado por la crisis de la pandemia, y no menos importante, su posición determinante en el equilibrio social del campo, su gran vulnerabilidad y, por ende, su alto nivel de riesgo frente al eventual flujo de capitales.

Lo anterior conduce a una tercera conclusión, que es de equidad y de justicia histórica, LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, POR SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA, ALTA VULNERABILIDAD Y NIVEL DE RIESGO, NECESITA POLÍTICAS DE "FOMENTO", QUE PERMITAN LOS FLUJOS DE CAPITAL QUE EL CAMPO NECESITA PARA SU DESARROLLO."

Aunado a lo anterior, el aval por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la corrección a la exposición de motivos solicitada por FINAGRO y, el buen recibo por parte de los Gremios del Sector, considero necesaria adicionar a las operaciones de FINAGRO la de fiduciaria, en el marco de su especialidad y con un propósito definido: Administrar fiducias en garantía para que los pequeños y medianos productores agropecuarios tengan mejores mecanismos para el acceso al financiamiento. Con ello, se supera una barrera que históricamente ha debilitado la inversión en el campo colombiano.

**VII. Pliego de modificaciones**

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1.</b> El objeto de la presente ley es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, actuando en calidad de fiduciario.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> El objeto de la presente ley es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, actuando en calidad de fiduciario.</p>	<p>Se complementa el nombre de la Entidad, conforme a su nombre de creación.</p>

**VIII. Impacto Fiscal**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**IX. Conflicto de Intereses**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre una nueva competencia para FINAGRO y ningún congresista ejerce sus funciones en dicha entidad, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de la figura de fiducia en garantía pertenecen al sector agropecuario, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan la actividad agropecuaria como pequeño o mediano productor, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **aprobar en primer debate** el PROYECTO DE LEY No. 135 DE 2020 SENADO, "por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario", conforme al pliego de modificaciones anexo.

De los Honorables Senadores,



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 135 DE 2020 SENADO.**

*"por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario".*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1.** El objeto de la presente ley es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, actuando en calidad de fiduciario.

**Artículo 2.** Adiciónese un numeral 8° al artículo 230 del Decreto Ley 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

"8. FINAGRO en calidad de fiduciario podrá administrar, directamente, inmuebles rurales o urbanos mediante la celebración de contratos de fiducias en garantía en calidad de fiduciario, únicamente para efectos de expedir certificados de garantías destinados a respaldar créditos agropecuarios de los propietarios de dichos inmuebles, quienes obrarán como fideicomitentes.

En desarrollo de estas operaciones, FINAGRO se deberá someter a las normas aplicables a este tipo de contratos fiduciarios".

**Artículo 3.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como organismo rector de la política del financiamiento y gestión de riesgo del sector agropecuario, podrá establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios e incentivos para cubrir los costos y gastos de las operaciones señaladas en la presente ley.

**Artículo 4.** Los sujetos destinatarios de la presente ley que decidan constituir fiducia en garantía tendrán una tarifa diferenciada en materia de gastos notariales y de registro, de tal manera que se dinamice el crédito en el sector agropecuario. La constitución de la garantía en los términos de la presente ley no deberá representar un costo significativo para los pequeños y medianos productores. La Superintendencia de Notariado y Registro determinará lo correspondiente, en un término no mayor a 60 días contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 5.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Ponente

Bogotá D.C., 23 de octubre de 2020

*En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 135 de 2020 Senado. "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN MATERIA DE GARANTÍAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO". Presentada por el HS. Fernando Nicolás Araujo Rumie.*

*El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.*

*Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de onces (11) folios.*

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

# CONCEPTOS JURÍDICOS

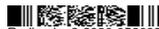
## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
 Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Carrera 7 No. 8-66  
 Bogotá D.C.



Radicado: 2-2020-052693  
 Bogotá D.C., 16 de octubre de 2020 18:41

Radicado entrada  
 No. Expediente 46009/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 173 de 2020 Senado "por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial."

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 2°, tiene por objeto incluir "dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada una vez por año para el cuidado a la niñez, a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodio, en las situaciones referidas".

Particularmente, los artículos 3 y 4 de la iniciativa legislativa establecen las condiciones bajo las cuales se otorgará la licencia para el cuidado de la niñez, así:

1. Debe constar una orden médica en la que se establezca expresamente el tiempo de duración y la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre o del custodio del menor.
2. Se otorga una vez por año a uno solo de los padres trabajadores o a quien detente la custodia del niño o niña.
3. La licencia se otorga hasta por 10 días en el año.
4. La licencia se otorga por la custodia de los menores de 12 años que requieran acompañamiento que padecen una enfermedad terminal.
5. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.

Una vez precisadas las condiciones que deben acreditarse para el reconocimiento de esta licencia, cabe señalar que para la determinación del impacto fiscal de esta iniciativa legislativa no se cuentan con estadísticas oficiales que detallen la población menor de 12 años que padece una enfermedad terminal, razón por la cual se hizo necesario hacer algunos supuestos fuertes con el fin de realizar una estimación acertada en cuanto al costo del beneficio propuesto en esta iniciativa legislativa.

reconoce un monto equivalente al 100% del salario del trabajador y desde el tercer día hasta el día 180 las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) reconocen un monto equivalente a 2/3 del salario del trabajador, de tal manera que, la licencia total por los 10 días tendría un valor promedio per cápita de \$439.711, lo que implica para el total de padres o tutores un costo de \$111.467.137 y para el sistema un costo de \$81.067.009, conforme se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla No. 3 – Impacto fiscal para 2020

IBC Promedio Mensual	\$ 1.798.816
Incapacidad Días 1 y 2	\$ 119.921
Incapacidad Días 3 al 10	\$ 319.790
Incapacidad Total Per-cápita	\$ 439.711
Incapacidad Total Beneficiarios	\$ 111.467.137
<b>Incapacidad a cargo del SGSSS</b>	<b>\$ 81.067.009</b>

Fuente: DANE – OCCP - MHCP

Así las cosas, como la financiación de esta licencia operaría en los mismos términos que la incapacidad por enfermedad común, en aplicación de la normativa vigente<sup>2</sup>, el empleador deberá asumir los dos primeros días y el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS los 8 días restantes, lo que significa una carga financiera adicional para los recursos de la seguridad social, pasando por alto lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, que señala:

"... En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo"

De lo expuesto en precedencia, este Ministerio recomienda establecer una fuente de financiación para el financiamiento de los gastos adicionales que se pretenden asignar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, manifestando en todo caso su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**  
 Viceministro Técnico  
 DGRESS/DGPP/NOIAJ

UU-235720

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano  
 Aprobó: Paul Díaz

Con Copia:  
 Dr. Jesús María España Vergara – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República.

<sup>2</sup> Artículo 206 de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" y el parágrafo 1 del artículo 3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud - 780 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".

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

Así pues, se estimó una población aproximada con base en el número de defunciones reportadas por el DANE y las estadísticas reportadas por el Observatorio Colombiano de Cuidados Paliativos de la Universidad del Bosque (OCCP), en virtud de lo cual se pudo establecer que para el 2018, se presentaron 33.404 defunciones relacionadas con padecimientos susceptibles de ser atendidos mediante cuidados paliativos, los cuales tienen una alta correlación con la atención a la enfermedad terminal y con base en el número de fallecimientos reportados para el año 2018, se estimó el número de los decesos ocurridos durante el año 2019 y lo que va corrido del año 2020:

Tabla No. 1 – Población susceptible con enfermedades terminales (ET) y cuidados paliativos (CP)

Año	2018	2019*	2020*
Defunciones Totales	236.932	242.609	249.502
Defunciones Susceptibles a CP%	14,10%	14,10%	14,10%
Total Susceptibles a CP	33.404	34.208	35.180

\* Proyectados

Fuente: DANE – OCCP - MHCP

Ahora bien, como se ve reflejado en la Tabla No. 2, para efectos de determinar la susceptibilidad poblacional a la cual le será aplicable lo propuesto en el Proyecto de Ley en el año 2020, se tuvo en cuenta lo siguiente:

1. Para calcular el porcentaje de defunciones de personas con edad mayor o igual a 18 semanas (aproximando a partir del rango de 0 a 5 meses) y menor a 12 años (aproximando a partir del rango de 10 a 14 años), se tomó en cuenta el reporte de defunciones reportadas por el DANE para el 2018, obteniendo como resultado un total de 3.842 defunciones, lo que corresponde al 1,53% de las defunciones totales. De este cálculo se excluyeron las defunciones de los menores de 18 semanas, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 1° de la Ley 1822 de 2017<sup>1</sup>: "Cuando el embarazo termina en nacimiento de bebé vivo (así este muera unos minutos o días después de nacer), la madre tiene derecho a una licencia de maternidad de 18 semanas, remunerada con el salario que devenga en el momento de iniciar el descanso".
2. Con base en las estimaciones de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, para el año 2020, la proporción de la población a la que le será aplicable el Proyecto de Ley en el régimen contributivo es de 46,80%.

Tabla No. 2 – Susceptibilidad poblacional 2020

Defunciones de susceptibles a CP	35.180
Defunciones Grupo de Edad	3.842
Población Régimen Contributivo %	46,80%
Población Objetivo CP	542
Población Objetivo Régimen Contributivo	254

Fuente: DANE – OCCP - MHCP

De acuerdo con la BDUA, para el año 2020 se proyectó un Ingreso Base de Cotización (IBC) de \$1.798.816 mensuales (\$59.961 diarios). Ahora bien, según las condiciones de pago por enfermedad común, los dos primeros días el empleador

<sup>1</sup> Por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 173/2020 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS PARA LA PROTECCIÓN Y CUIDADO DE LA NIÑEZ EN ESTADO DE VULNERABILIDAD ESPECIAL"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES VEINTE (20) DE OCTUBRE DE 2020.  
**HORA:** 19.00 P.M.

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

El Secretario,

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2020 SENADO Y SU ACUMULADO 167 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país.*

DDM

Bogotá D.C., 19 de octubre de 2020

Doctor  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretaría Comisión Séptima del Senado  
Congreso de la República  
Carrera 7a No. 8-68  
CUNDINAMARCA - BOGOTÁ

**Asunto :** Solicitud de concepto al Proyecto de Ley No.14/2020 y su acumulado 167/2020 Senado

Apreciado Secretario:

Hemos recibido su comunicación mediante la cual solicita concepto sobre el Proyecto de Ley No.14/2020 y su acumulado 167/2020 Senado "Por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, desde esta cartera observamos que el proyecto de ley tiene como objetivo establecer un marco normativo respecto al emprendimiento social en el país. En este sentido, nos parece muy importante que desde el Congreso de la República se busque implementar o establecer medidas y leyes que tengan como finalidad motivar y fomentar el emprendimiento, pues desde esta Cartera estamos convencidos que a través del emprendimiento generamos crecimiento económico y desarrollo social en el país.

No obstante lo anterior, desde este Ministerio se considera importante incluir las siguientes consideraciones y observaciones:

- Artículo 2o, Definiciones. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera pertinente que dada la alta susceptibilidad que tienen los emprendedores y los emprendimientos sociales para construir soluciones en el marco de procesos de innovación social, cuyo concepto es de especial relevancia para la política pública, se podría incluir el concepto directamente en la definición de emprendimiento social. De la misma forma, se considera relevante ampliar el concepto de poblaciones beneficiadas para incluir otros grupos de interés social, de la siguiente manera: (...) es aquel que tiene por objeto la generación de valor social; donde intervienen personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro, beneficiando a comunidades y/o poblaciones, principalmente en condición de vulnerabilidad, de especial protección constitucional u otros grupos de especial interés, definidos como prioritarios para la sociedad, satisfaciendo sus necesidades de bienes y servicios e involucrándolas en los procesos de creación de valor agregado económico y social, promoviendo procesos de innovación social".

- De otra parte, desde este Ministerio se propone que sean incluidas definiciones de los conceptos de innovación social, valor compartido y comercio justo, complementando la definición de valor social, al

considerarlos íntimamente relacionados con los emprendedores sociales, particularmente de aquellos que deciden adelantar emprendimientos de este tipo, mediante alternativas con ánimo de lucro (a continuación se comparten algunas referencias para la construcción de los conceptos):

- Valor Social: Comprende como un valor agregado para la sociedad en su conjunto y entorno; producto de una actividad encaminada a resolver necesidades sociales, a través de nuevos modos de relación social involucrando a la comunidad beneficiada.

- Innovación Social: Es el proceso a través del cual se crea valor para la sociedad mediante prácticas, modelos de gestión, productos o servicios novedosos que satisfacen una necesidad, aprovechan una oportunidad y resuelven un problema social de forma más eficiente y eficaz que las soluciones existentes, produciendo un cambio favorable en el sistema en el cual opera. La Innovación Social se caracteriza por tener potencial de escalabilidad, replicabilidad, ser sostenible, promover mayores niveles de empoderamiento de la comunidad y generar alianzas entre diferentes actores de la sociedad. (Departamento Nacional de Planeación: Bases Conceptuales de Una Política de Innovación Social – 2013).

- Valor Compartido: "Son prácticas empresariales que aumentan la competitividad del negocio al tiempo que mejoran las condiciones sociales, ambientales y económicas de las comunidades en las que opera" (KRAMER, 2011).

- "Las políticas y las prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa, a la vez que ayudan a mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales en las comunidades donde opera. Se enfoca en identificar y expandir las conexiones entre los progresos económicos y sociales. Las empresas crean valor compartido, pre concibiendo productos y mercados; redefiniendo la productividad en la cadena de valor y construyendo clústeres de apoyo en torno a las instalaciones de la empresa" (PORTER, 2013).

- Comercio Justo: "El Comercio Justo es una relación comercial basada en el diálogo, la transparencia y el respeto que busca mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones en el comercio y garantizando los derechos de los productores y trabajadores marginados, particularmente en el Sur. Las organizaciones de Comercio Justo (apoyadas por consumidores) se comprometen activamente a apoyar a los productores, a sensibilizar a la opinión pública y llevar a cabo campañas a favor de cambios en las normas y prácticas del comercio internacional convencional" (El comercio justo: implicaciones económicas y solidaria, Antonio Socas Salvá, CIRIEC España 2005. Nota al pie: Definición reproducida en Young (2003,3) y en EFTA (2001,26).

- Si bien la definición anterior es tomada de las bases del comercio internacional, lo recomendable es incluir el concepto de manera amplia para promover los principios del comercio justo en todas las relaciones comerciales que establecen los emprendedores sociales. Finalmente, se considera importante que estas definiciones y lineamientos estén articulados con el Conpes de Emprendimiento que viene adelantando el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, pues es el Conpes el documento de política pública que registrará por los próximos años las acciones que implementen las entidades del Gobierno Nacional en materia de emprendimiento.

- Artículo 3o, Lineamientos. Desde el Ministerio se estima pertinente complementar este artículo incluyendo dos (2) numerales adicionales a "los lineamientos rectores de la política pública de emprendimiento social", entre los cuales es importante relacionar el Proyecto de Ley con las Sociedades de Beneficio e Interés

Colectivo -BIC- establecidas en la Ley 1901 de 2018:

- "(...) 8. Promover los procesos de innovación social, el valor compartido y los principios del comercio justo entre los emprendedores, empresas y organizaciones que desarrollan emprendimientos sociales.

- (...) 9. Promover la adopción de la denominación de Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo - BIC-, entre los emprendedores sociales que desarrollan iniciativas con ánimo de lucro conforme a lo establecido en la Ley 1901 de 2018 y la normatividad que la reglamenta".

- Artículo 5o, Red Nacional de Emprendimiento. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera importante mencionar que ésta fue creada en el marco de la Ley 1014 de 2006 y reglamentada en el Decreto 1192 de 2006. Sin embargo, es importante tener en cuenta que se encuentra cursando actualmente en el Congreso la Ley de Emprendimiento No. 122 de Cámara y 161 de Senado, que de ser aprobada y una vez entre en vigencia derogaría el artículo 5 de la ley 1014 de 2006, ya que la instancia única de articulación en materia de emprendimiento en el país, sería el Comité Técnico de Emprendimiento, como espacio público privado y dependiente del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

- Por otra parte y en referencia a los delegados de la Red Nacional de Emprendimiento, esta cartera no podría ser la institución competente para escoger el representante de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a promover el emprendimiento social, toda vez que, el parágrafo 1 de la ley en mención, indica que "Los delegados deberán ser permanentes, mediante delegación formal del representante legal de la institución o gremio social que represente..." , por lo tanto deberá ser el sector solidario en uso de las competencias que le atañen, quien delegue a dicho representante.

- Artículo 6o y 7o, desde el Ministerio se considera que dichas medidas son interesantes y pueden traer beneficios al ecosistema de emprendimiento nacional, pues las mismas buscan tratar temas de importancia como lo son, la educación y actividades de promoción. No obstante lo anterior, se considera importante que se revisen los artículos con las entidades respectivas.

- Artículo 9o, Financiación Colaborativa para emprendimientos Sociales. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera que la iniciativa de una plataforma es positiva, dado que esta se encuentra orientada hacia la visibilización de los emprendimientos sociales, sin embargo debería involucrarse al sector social y solidario en esta iniciativa. Adicionalmente, es importante solicitar el concepto respectivo al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

- En cuanto al financiamiento colaborativo, entendido este como Crowdfunding, éste fue reglamentado en el decreto 1357 de 2018 que modifica el Decreto 2555 de 2018 e indica que la financiación colaborativa solo podrá ser desarrollada por entidades autorizadas por la Superfinanciera, a partir de una infraestructura electrónica, con propósito exclusivo para este fin y su alcance está limitado a proyectos productivos, entendidos estos como aquellos que generan rentabilidad económica. Por lo tanto, esta plataforma como medio de financiamiento colaborativo excede la competencia y alcance no solo del este Ministerio, sino también del Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y las instancias de emprendimiento.

- Finalmente, la aplicabilidad para los incentivos en materia de Responsabilidad Social Empresarial y

exenciones de renta y complementarios deberá tener en cuenta las disposiciones tributarias vigentes, entre ellas la reforma tributaria de 2016 y el estatuto tributario.

- Artículo 10o. Línea de Crédito para el emprendimiento social. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se considera importante precisar que en la actualidad, Bancóldex ya viene adelantando líneas de crédito en favor de los emprendedores y empresas Mipymes, con lo cual, no se considera necesario un artículo de ley para establecer esta función.

- Artículo 11o Cooperación Internacional para el emprendimiento social. Se considera pertinente que la propuesta sea analizada por la Agencia Presidencial de Cooperación APC.

De esta manera damos respuesta, y quedamos atentos en caso que se requiera información adicional.

Cordialmente,



**JESUS SAUL PINEDA HOYOS**  
**VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones:

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO-MINCIT.  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JESÚS SAUL PINEDA HOYOS -VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL -DESPACHO DERL VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 14/2020 SENADO y SU ACUMULADO 167/2020 SENADO.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL EN EL PAÍS- "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA POLÍTICA DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL"

**INICIATIVA:** HH. SS SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NORA MARÍA GARCÍA BURGOS, MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE HH.RR NIDIA MARCELA OSORIO, DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE,

**INICIATIVA:** HH. SS: CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON, AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE HH. RR IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ

**NÚMERO DE FOLIOS:** CUATRO (04) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES DIECINUEVE (19) DE OCTUBRE DE 2020.  
**HORA:** 11:55 A.M.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

**CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 79 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la Ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 21 de octubre de 2020  
 PE-079

Doctor  
**JOSÉ MARÍA ESPAÑA**  
 Secretario Comisión Séptima  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 La Ciudad

**ASUNTO:** Comentarios de la Federación de Aseguradores Colombianos, **Fasecolda**, al proyecto de ley 079 de 2020 Senado, "Por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la Ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones".

Apreciado doctor España:

El presente documento describe la posición de Fasecolda frente al proyecto de ley en mención y pretende aportar a la discusión que se dará en el Congreso de la República.

La iniciativa es loable, en cuanto pretende mejorar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de la prestación de los servicios, obligando a las personas con ingresos de más de diez salarios mínimos a tomar pólizas de salud o planes de medicina prepagada.

Sin embargo, son muchas las razones, tanto de tipo jurídico, como desde la conveniencia, las que nos llevan a apartarnos de la propuesta. A continuación nos permitimos desarrollar cada uno de los argumentos:

**1. El proyecto es inconveniente porque limita la autonomía de las empresas y la competencia entre ellas.** El proyecto de ley limita decisiones de carácter empresarial que deberían ser propias del quehacer de las aseguradoras y que están relacionadas con su gestión logística, contractual, comercial, financiera y de mercadeo. Un ejemplo claro de esto es la configuración obligatoria de un paquete básico de coberturas y servicios de salud que deben ser ofrecidos por todas las compañías que se dedican a estos ramos, sin que medie consideración alguna sobre su conveniencia por parte de compañías que ofrecen este tipo de productos.

Esta homogenización de los beneficios ofrecidos no solo por las pólizas, sino además de los planes de medicina prepagada, constituyen una limitación de la competencia inter e intraindustrial. A esto se suma el hecho de que otros tipos de productos, como los planes complementarios de salud o los servicios domiciliarios y de ambulancia particulares, se excluyen del articulado y estarían condenados a su desaparición.

Es importante señalar que una de las mayores bondades de la libertad de mercado para este tipo de actividades reside precisamente en el entorno de competencia que se genera y que lleva a innovar a las compañías para entregar cada vez mayor valor y bienestar a sus consumidores. De manera tal que una iniciativa que limite la competencia implicaría una pérdida de bienestar para las compañías, para los consumidores y para la sociedad en su conjunto.

**2. El SGSSS cuenta con suficientes mecanismos que lo hacen equitativo.** El SGSSS cuenta con suficientes mecanismos de solidaridad que lo hacen uno de los sistemas de salud más equitativos del mundo.

- a. La contribución parafiscal obligatoria se liquida teniendo en cuenta el ingreso de las personas, de manera que aquellos que tienen mayores ingresos, aportan más al sistema.
- b. La contribución es asumida, para el caso de los empleados dependientes, entre estos y sus empleadores. La regla señala que la mayor carga (2/3 partes) es asumida por los empleadores y el tercio restante por los empleados.
- c. El régimen subsidiado de salud se financia parcialmente con recursos que provienen del régimen contributivo (hasta un 1.0% del recaudo de la contribución parafiscal). De esta manera las personas que tienen capacidad de contribuir aportan para cubrir a la población que no está en capacidad de aportar.
- d. El régimen subsidiado se financia con impuestos generales. Algunos de ellos, como el impuesto de renta, siguen el principio de progresividad de los tributos que señala que debe haber un aporte más significativo de quienes gozan de mayor capacidad económica.
- e. Algunos gastos asociados a la prestación del servicio, como las cuotas moderadoras y los copagos, son diferentes entre los sistemas contributivo y subsidiado y benefician a esta última población.

Esta lista, que no pretende ser exhaustiva, evidencia que dentro del sistema ya existen múltiples mecanismos a través de los cuales las personas con mayor capacidad de aportar al sistema de salud lo vienen haciendo y que imponer una carga adicional podría resultar excesiva.

**3. Las personas que toman pólizas de salud contribuyen de manera significativa a la financiación del SGSSS.** La contribución de las personas que toman pólizas y planes de medicina prepagada al SGSSS se da por tres vías. De una parte, toda persona que desee tomar una póliza de salud debe estar afiliada al régimen contributivo de salud, por lo cual le corresponde contribuir a su financiación.

De otra parte, las personas que tienen pólizas generan menores gastos al sistema de salud. Un estudio elaborado por Fedesarrollo encontró que el costo promedio de atención en el SGSSS de una persona que cuenta con un plan voluntario de salud es un 10%, respecto de una persona que no cuenta con uno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mercado de seguros voluntarios en Colombia. Bardey y Zapata (2013)

Además, según las disposiciones vigentes, los empleadores que contraten trabajadores cuyo salario sea superior a los 10 salarios mínimos, están obligados a realizar un aporte ordinario del 8.5%; cosa contraria a las personas que se encuentran por debajo de este límite, caso en el cual únicamente corresponde al empleado realizar el aporte del 4.0%. De esta manera, el aporte realizado por una persona que gana más de diez salarios es casi el triple que el de aquellas con un ingreso inferior.

**4. Es deseable que el marco legal bajo el cual se desarrolla la actividad relacionada con las pólizas de salud siga siendo el Código de Comercio.** En particular lo relacionado con la naturaleza del contrato del seguro que, según el Código del Comercio debe ser consensuado, oneroso, bilateral, aleatorio y de tracto sucesivo. Sobre el particular es importante señalar que la obligatoriedad en la suscripción del seguro desnaturalizaría el contrato tal como es entendido hoy en día.

En relación con la consensualidad, merecen mención dos asuntos que hoy se determinan libremente por las partes. El primero tiene que ver con la suscripción misma del contrato y el valor de la prima, que son de absoluta discrecionalidad para las partes y es deseable que así sea porque se trata de un acuerdo voluntario para ceder determinados riesgos a cambio del pago de unas primas a un tercero. El segundo tiene que ver con la determinación de las coberturas que se verían afectadas con disposiciones del proyecto y que establecen unos servicios y coberturas mínimas que deben ser ofrecidas por las aseguradoras. Sobre esto último es importante señalar el carácter impreciso y ambiguo en la redacción de estos artículos.

**5. El principio de integralidad en la prestación de servicios de salud se ve afectado por el proyecto.** Este principio, consagrado en la ley estatutaria de salud, señala que los servicios y tecnologías deben ser suministrados de manera completa para prevenir o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador. Así mismo señala que no podrá fragmentarse la responsabilidad en la prestación de un servicio de salud específico en desmedro de la salud del usuario.

En este sentido es importante resaltar una ambivalencia del proyecto de ley. De un lado, establece que las compañías aseguradoras deberán prestar servicios hasta el monto asegurado y según lo establecido en las respectivas pólizas pero, de otro, elimina la posibilidad de hacer cualquier cobro o recobro al sistema obligatorio de salud. Esta contradicción generará una fragmentación en la prestación de los servicios, afectando en últimas la integralidad en la prestación de servicios de salud.

De esta manera, si la atención o el tratamiento de un paciente supera el monto asegurado, no queda claro quien deba asumir dicha responsabilidad. En la práctica, será un juez de tutela el que decida quién es el encargado de financiar estos servicios, poniendo en entredicho la integralidad de la atención, lo cual sin duda tiene efectos negativos sobre la salud de la población.

**6. La calidad en la prestación de los servicios de salud de las pólizas se afectará negativamente.** Esto es así porque la consensualidad de los contratos de pólizas de seguro le permite a la aseguradora ofrecer sus coberturas en aquellas regiones que cuentan con instituciones de salud acreditadas y de referencia que, dicho sea de paso, se encuentran concentradas en las principales ciudades del país. Para ello suscriben convenios para que sus asegurados sean atendidos en las mejores instituciones del país. Algo similar ocurre con los médicos especializados, que se encuentran concentrados casi en un 90% en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

La obligatoriedad implica que las aseguradoras deban firmar convenios en todas las regiones del país donde existan personas que cotizan por encima de los 10 salarios mínimos. Esto supone, a su vez, que tendrán que firmarse convenios en los 32 departamentos que componen el país, muchos de los cuales apenas cuentan con centros de primer o segundo nivel de la complejidad. Esta situación implicaría una desmejora en la calidad de los servicios ofrecidos.

En el mismo sentido, la estructura de costos de las pólizas se vería afectada por la imposibilidad de generar economías de escala y de trasladar pacientes desde localidades apartadas a las ciudades donde pueden ser atendidas.

**7. La inseguridad jurídica constituye una seria limitación para el ejercicio de actividades relacionadas con la seguridad social en salud.** El activismo judicial, que se expresa en cerca de 207 mil fallos de tutela de salud al año<sup>2</sup>, constituye una seria amenaza para los actores del sector. Estos fallos amplían de manera ilimitada los beneficios a que tienen lugar los asegurados del sistema de salud afectando la sostenibilidad del sistema.

A esto se suma el hecho de que las decisiones desconocen las implicaciones clínicas y financieras de las decisiones, lo que a la postre afecta la sostenibilidad financiera del sistema, sin que ello suponga ganancias importantes en el estado de salud de la población. Para la industria de seguros resulta preocupante que el hecho de hacer obligatoria la contratación de las pólizas, desemboque en una judicialización de nuestra actividad.

**8. El proyecto podría desfinanciar el sistema obligatorio de salud.** El proyecto supone que los ahorros generados por concepto del menor costo de atención de las personas que tienen una póliza o un plan de medicina prepagada son mayores que la caída en los ingresos que supondría una reducción en la cotización de esta población del 12.5% de su ingreso al 11.5%.

Este ejercicio cuantitativo no se encuentra detallado dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley, por lo cual no es posible estimar si, una vez sea adoptada la medida, se producirá una ampliación o no del actual déficit que existe en la financiación del Sistema General de Salud.

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo, *La Tutela y los Derechos a la Salud y a la Seguridad Social* (2020)

**9. Conclusión**

Por las razones señaladas, Fasecolda invita de manera respetuosa a los honorables senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República a archivar el proyecto de ley.

Cordial saludo,



MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ  
Presidente Ejecutivo

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintiún (21) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS-FASECOLDA

**REFRENDADO POR:** DOCTOR MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ - PRESIDENTE EJECUTIVO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 79/2020 SENADO.

**TÍTULO DEL PROYECTO:** -"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 169 DE LA LEY 100 DE 1993, SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE ADQUIRIR UN PLAN ADICIONAL DE SALUD PARA PERSONAS CON INGRESOS MEDIOS ALTOS Y ALTOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**NÚMERO DE FOLIOS:** CINCO (05) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL**

**DÍA:** MIÉRCOLES VEINTIUNO (21) DE OCTUBRE DE 2020.

**HORA:** 17:12 P.M.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LA SALUD DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del sistema de salud "Mensaje de urgencia".*

Pereira, octubre 7 de 2020



Doctor  
**GERMAN BLANCO ALVAREZ**  
Presidente Cámara de Representantes de la República  
Carrera 7ª Nro. 8-68 primer piso Edificio Nuevo Congreso  
Bogotá D.C.

Honorable Presidente Cámara de Representantes

La **CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LA SALUD DECOLOMBIA "CONFEDASUCOL"** le extiende un saludo muy fraternal y extensivo a todos los honorables Representantes a la Cámara.

Hace un mes nos dirigimos ante su despacho exponiendo que conocemos que existe un proyecto de Ley con miras a la reforma de la Ley 100/93, en éste comunicado le solicitábamos un espacio para la discusión de dicho proyecto, como organización nacional que representa los intereses de los **USUARIOS DE LA SALUD**, aportar propuestas para que el honorable Senado las tomara en cuenta, dado a que mientras ustedes buscan la forma de abrirnos dicho espacio, el presidente envió mensaje de urgencia para ésta reforma.

Queremos dejarle expreso que **NO ESTAMOS DE ACUERDO** con éste mensaje de urgencia y como **USUARIOS**, EXIGIMOS EL ARCHIVO de este proyecto, puesto que ustedes como representantes de los intereses de todos los colombianos quienes los elegimos, además, sufragamos con nuestros impuestos, los honorarios y viáticos que ustedes perciben, como mínimo deben escuchar la **VOZ DEL PUEBLO**, formamos parte de ese pueblo como **USUARIOS DE LA SALUD**.

Nuestro **RECHAZO** obedece a que este proyecto de Ley 010/2020 perpetua el modelo de aseguramiento e intermediación financiera que dificulta el goce efectivo del **DERECHO A LA SALUD** lo que está demostrado que para poder acceder a los servicios de salud los colombianos demandan una *acción de tutela* cada tres (3) minutos. Estos hechos entre otros revelan que hemos sufrido en carne propia, los efectos generados por la Ley100/93, cuya norma fue lesiva al **DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA EN CONEXIDAD CON LA SALUD**. La SALUD pasó a ser un negocio y no un **DERECHO FUNDAMENTAL**, amparado constitucionalmente por el

**CONTENIDO**

Gaceta número 1167 - viernes, 23 de octubre de 2020

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 240 de 2020 Senado, por medio del cual (sic) se promueve el acceso a la justicia local y rural ..... 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 130 de 2020 Senado, por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones ..... 2

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en Senado del Proyecto de Ley número 135 de 2020 Senado, por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario ..... 8

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito público del proyecto de ley número 173 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial ..... 11

Concepto jurídico Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al proyecto de ley número 14 de 2020 Senado y su acumulado 167 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para el reconocimiento y fortalecimiento de emprendimiento social en el país ..... 12

Concepto jurídico Federación de Aseguradores Colombianos al proyecto de ley número 79 de 2020 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 169 de la Ley 100 de 1993, se establece la obligatoriedad de adquirir un plan adicional de salud para personas con ingresos medios altos y altos, y se dictan otras disposiciones..... 13

Concepto jurídico Confederación Nacional de Asociaciones de Usuarios de la Salud de Colombia Proyecto de ley número 10 de 2020 Senado por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la Ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del sistema de salud “Mensaje de urgencia” ..... 14

artículo 11º y si analizamos a fondo también el artículo 13º que ampara el DERECHO A LA IGUALDAD, porque la salud actualmente, no es igual para todos los USUARIOS.

Cambiar el nombre a las actuales administradoras de la salud de EPS a AS Aseguradoras de Salud no soluciona el problema, al contrario, profundiza la desigualdad y aumenta las barreras para acceder a los servicios. los invitamos a reflexionar sobre la célebre frase de nuestro Nobel, Gabriel García Márquez: **"SOMOS CONSCIENTES DE NUESTROS MALES, PERO NOS HEMOS DESGASTADO LUCHANDO CONTRA LOS SINTOMAS, MIENTRAS LAS CAUSAS SE ETERNIZAN"**

Muchas reformas a las leyes y decretos que desde la honorable CÁMARA DE REPRESENTANTES, históricamente se han hecho, no han solucionado las dificultades que presentan, al contrario se maquillan y llegan con los mal llamados "MICOS".

En el tema de SALUD se debe tener en cuenta que uno de los pilares de la reforma tiene que ser la **PROMOCIÓN y PREVENCIÓN** evitando que las patologías se presenten y avancen, que no solo demeritan la calidad de vida de la persona, sino que los tratamientos se hacen más onerosos, tanto, para el USUARIO, como para el ESTADO.

Esperamos sea atendida positivamente nuestra posición, para que se convoque a todos los actores involucrados. Administradoras de salud pública y/o privada, médicos, especialistas, enfermeros y nosotros los USUARIOS.

Atentamente,

  
**JUAN ANTONIO SANTA CORTÉS**  
 Presidente

  
**MARÍA OFFIR ORTIZ CARDONA**  
 Secretaria

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de octubre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones:

**COMENTARIOS:** .CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LA SALUD DE COLOMBIA -CONFEDASUCOL  
**REFRENDADO POR:** REPRESENTANTES- JUAN ANTONIO SANTA CORTÉS- PRESIDENTE y MARÍA OFFIR ORTIZ CARDONA -SECRETARIA.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 10/2020 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ORIENTADAS A GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DENTRO DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1751 DE 2015, Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SALUD" "MENSAJE DE URGENCIA"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES DIECINUEVE (09) DE OCTUBRE DE 2020.  
**HORA:** 12:15 P.M.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESHAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO