



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 511

Bogotá, D. C., martes, 20 de junio de 2017

EDICIÓN DE 28 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

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2016 SENADO, 002 DE 2016 CÁMARA

*por el cual se declara Patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre, y se vincula a la celebración de los 31 años de encuentro y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 20 de 2017

Doctores

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO

Presidente del Honorable Senado de la República

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente de la Honorable Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 193 de 2016 Senado, 002 de 2016 Cámara, por el cual se declara Patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre, y se vincula a la celebración de los 31 años de encuentro y se dictan otras disposiciones.**

Respetados señores Presidentes:

Atendiendo las designaciones efectuadas por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

El pasado 14 de junio de los corrientes, la plenaria del Senado de la República aprobó la proposición

presentada por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella al artículo 59 de la iniciativa, en la cual se incluye la frase “y por medio del Presupuesto General de la Nación”, luego del análisis correspondiente, hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado, lo anterior, debido a que se considera que el articulado conciliado recoge con mayor precisión la intención del legislador.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, los suscritos conciliadores solicitamos a las Honorables Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aprobar el **Proyecto ley número 193 de 2016 Senado, 002 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones**, conforme con el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, el cual se transcribe a continuación:

El texto conciliado es el siguiente,

#### TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2016 SENADO, 002 DE 2016 CÁMARA

*por el cual se declara Patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre, y se vincula a la celebración de los 31 años de encuentro y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconózcase Patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro

Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre, y se vincula a la Celebración de los 31 años del Encuentro y se rinde homenaje a sus Fundadores, gestores y promotores.

Artículo 2°. Declárese como Patrimonio Folclórico, cultural e inmaterial de la Nación el Encuentro Nacional de Bandas que se celebra en el municipio de Sincelejo, Sucre.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, deberá incluir en la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y en el Banco de proyectos, al Encuentro Nacional de Bandas.

Artículo 4°. Declárese a la Entidad Encuentro Nacional de Bandas como gestores y promotores de la Celebración del Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, departamento de Sucre.

Parágrafo único. La Entidad Encuentro Nacional de Bandas y el Consejo Municipal de Cultura elaborarán la postulación del Encuentro Nacional de Bandas a la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

Artículo 5°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura y por medio del presupuesto general de la Nación, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiamiento del Encuentro Nacional de Bandas del Municipio de Sincelejo, Sucre.

Artículo 6°. A partir de la vigencia de esta ley, se otorga autorización a la Gobernación de Sucre y al Municipio de Sincelejo para que asignen partidas presupuestales amplias y suficientes del presupuesto anual, para garantizar la financiación, divulgación y desarrollo del Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
MARCO ANIBAL AVIRA AVIRAM  
Senador de la República  
Alianza Social Independiente

  
JOSÉ CARLOS MIZGER PACHECO  
Representante a la Cámara de Sucre  
Opción Ciudadana

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se fomenta y promueve  
la reforestación de cuencas hidrográficas  
en el territorio nacional.*

Bogotá, D. C., 20 de junio de 2017

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente de la Comisión Quinta

Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 33 de 2016 Senado, por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional.**

Atento saludo:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, rindo ponencia *positiva* con modificaciones al **Proyecto de ley número 33 de 2016 Senado, por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional.** A continuación se exponen las sugerencias que esperamos sean acogidas para la aprobación del proyecto:

#### **I. Objeto y antecedentes del proyecto:**

El proyecto de ley es iniciativa del Senador Carlos Felipe Mejía y tiene por objeto redistribuir los recursos establecidos para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

#### **II. Contenido del proyecto:**

Desde la Ley 99 de 1993 –ley que crea el Sistema Nacional Ambiental–, se declararon de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. Así mismo, se estableció un rubro presupuestal con el fin de fomentar la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Desde ese momento la ley obligó a los departamentos y municipios a destinar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos durante 15 años para la adquisición de las zonas de importancia estratégica para dicho fin. La administración de estas zonas correspondería al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.

En el año 2007, por medio de la Ley 1151, se eliminó el límite de los 15 años a la tasa del 1% dándole carácter permanente. Así mismo, se amplió el fin de dichos recursos, ya no solo para la adquisición de áreas de interés, sino también para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. También incorporó a Parques Nacionales como un nuevo actor de la administración de dichas zonas, cuando corresponda.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, a través de su artículo 210, determinó que las entidades territoriales debían garantizar la inclusión de los recursos destinados a la adquisición, conservación y pagos de servicios ambientales dentro de sus planes de desarrollo locales y de los presupuestos anuales respectivos, individualizando la partida destinada a tal fin. Además, se les da como responsabilidad a las autoridades ambientales la definición de las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos y la definición de la implementación de los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto.

El proyecto de ley en cuestión promueve las siguientes modificaciones a lo establecido previamente:

- Amplía la definición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales a ecosistemas estratégicos, humedales y páramos que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.
- Fija en 1% el porcentaje de los ingresos corrientes que los departamentos y municipios deben destinar para la adquisición y mantenimiento de las zonas de interés estratégico para la conservación del recurso hídrico. La ley actual establece el 1% como piso al determinar que el porcentaje destinado a dicho uso debe no ser “inferior” al 1%.

- Amplía los fines de la utilización de dichos recursos, ya no solo limitándolos a la adquisición, mantenimiento y administración de dichas zonas estratégicas, sino también para la financiación de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.
- Establece que los recursos se destinarán proporcionalmente a cada uno de estos dos fines establecidos. Si para la adquisición de zonas se requiere menos del 50% de los recursos, el porcentaje restante se destinará para financiar la ejecución de programas o proyectos. Por otro lado, excluye los esquemas por pagos de servicios ambientales como fin de estos recursos.
- Promueve medidas para obligar a los gobernadores y alcaldes a invertir estos recursos dando cumplimiento a la ley: por un lado, establece que los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales realicen un plan estratégico para la inversión de los recursos al inicio de cada administración, y, por otro lado, establece que las corporaciones autónomas regionales certifiquen el cumplimiento de los objetivos de la ley como requisito para poder recibir los recursos de regalías indirectas que tengan asignados en el presupuesto del SGR para la siguiente vigencia.

### III. Pliego de modificaciones:

A continuación se exponen las modificaciones al articulado del proyecto en materia de debate:

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	ARGUMENTACIÓN
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.</b> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y los ecosistemas estratégicos, humedales y páramos, que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.</b> Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y los ecosistemas estratégicos, humedales y páramos, que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.</p>	<p>Es positivo que se amplíe la definición de áreas de interés para la conservación del recurso hídrico, así como los fines de la utilización de los recursos para dicho objetivo. Es por este motivo que el porcentaje de los ingresos corrientes que los departamentos y municipios deben destinar se debe determinar como un mínimo -piso- y no como un valor fijo.</p> <p>Por otro lado, no se deben excluir de dicha financiación los esquemas por pagos de servicios ambientales, más a sabiendas de que no existe certidumbre sobre la existencia de recursos en el sistema nacional de financiación ambiental para dicho fin, en este caso pueden confluir las dos fuentes de financiación y dependiendo de las necesidades de recursos suplir esta erogación de recursos con cargo al erario. Antes de limitar este fin se debe tener un estudio de impacto sobre los que hoy se benefician por este pago.</p>

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	ARGUMENTACIÓN
<p>Los departamentos, distritos y municipios dedicarán el 1% de sus ingresos corrientes para dos fines:</p> <p>a) La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o</p> <p>b) Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.</p> <p>Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán proporcionalmente a cada uno de los dos fines establecidos en esta ley. Si para la adquisición de zonas se requiere menos del 50% de estos recursos, el porcentaje restante se destinará para financiar la ejecución de programas o proyectos establecidos en el acápite b) del presente artículo.</p> <p>La administración de estos recursos corresponderá al respectivo ente territorial. Los departamentos, distritos o municipios, garantizarán la inclusión de los recursos en los planes de desarrollo y en sus respectivos presupuestos anuales individualizando la partida destinada para tales fines.</p> <p>La administración de estas zonas corresponderá al respectivo ente territorial, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional, entidad que definirá las áreas prioritarias para ser adquiridas y/o reforestadas, con la opcional participación de la sociedad civil, y se utilizarán como referentes los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos, los planes de manejo de microcuencas y los instrumentos de planificación ambiental regional.</p> <p>Los entes territoriales y las Corporaciones Autónomas regionales, al inicio de cada administración, realizarán un plan estratégico para la inversión de estos recursos y de los demás que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades con el mismo objetivo, logrando la articulación de la inversión de los recursos.</p>	<p>Los departamentos, distritos y municipios dedicarán <u>un porcentaje no inferior al 1%</u> de sus ingresos corrientes para <u>tres</u> fines:</p> <p>a) La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o</p> <p>b) Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.</p> <p>c) <u>Para financiar esquemas de pago por servicios ambientales</u></p> <p>Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán proporcionalmente a cada uno de los <u>tres</u> fines establecidos en esta ley. Si para <u>alguno</u> de estos se requiere una <u>proporción menor al 33,33%, el porcentaje restante se podrá destinar a otros fines.</u></p> <p>La administración de estos recursos corresponderá al respectivo ente territorial. Los departamentos, distritos o municipios, garantizarán la inclusión de los recursos en los planes de desarrollo y en sus respectivos presupuestos anuales individualizando la partida destinada para tales fines.</p> <p>La administración de estas zonas corresponderá al respectivo ente territorial, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional, entidad que definirá las áreas prioritarias para ser adquiridas y/o reforestadas, con la participación de la sociedad civil, y se utilizarán como referentes los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos, los planes de manejo de microcuencas y los instrumentos de planificación ambiental regional.</p> <p>Los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales, al inicio de cada administración, realizarán un plan estratégico para la inversión de estos recursos y de los demás que aporten las corporaciones autónomas regionales y otras entidades con el mismo objetivo, logrando la articulación de la inversión de los recursos.</p>	<p>Por último, la participación de la sociedad civil no debe ser puesta como opcional sino como obligatoria.</p>

ARTICULADO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	ARGUMENTACIÓN
<p>Artículo 2°. La Corporación autónoma respectiva certificará que los municipios, distritos y gobernaciones han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley, para poder recibir los recursos de regalías indirectas que tengan asignados en el presupuesto del sistema general de regalías de la siguiente vigencia.</p>	<p>Artículo 2°. La Corporación autónoma respectiva certificará que los municipios, distritos y gobernaciones han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley.</p>	<p>No es conveniente atar el derecho constitucional que tienen las distintas instancias y poderes del Estado a la participación de una renta estatal como son las regalías, al desempeño de una administración particular. El artículo 360 de la Constitución define “la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. Si bien es importante vigilar el cumplimiento de lo establecido en la ley, esto no debe violar el derecho de los entes territoriales a la financiación de los programas sociales cuya fuente proviene del SGR. Existe hoy en la ley que ante el incumplimiento del manejo adecuado de las regalías ya acarrear sanciones contra el ente territorial que realice manejos inadecuados de estos recursos.</p>

#### IV. Proposición:

En vista de lo expuesto, damos ponencia positiva al **Proyecto de ley número 33 de 2016 Senado**, por medio del cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional, y le solicitamos a la Comisión Quinta del Senado acoger las modificaciones propuestas para la aprobación del proyecto y dar primer debate al proyecto de ley.

Atentamente,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República

\* \* \*

#### V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 33  
DE 2016 SENADO

*por medio del cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional.*

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, modificado por el artículo 210

de la Ley 1450 de 2011, reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, el cual quedará así:

**“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, y los ecosistemas estratégicos, humedales y páramos, que contribuyan a la prestación de servicios ecosistémicos relacionados con el recurso hídrico.

Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para tres fines:

- La adquisición, mantenimiento y administración de las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas, o
- Para financiar la ejecución de programas o proyectos que cumplan uno o varios de los siguientes objetivos: reforestación, recuperación, conservación, rehabilitación ambiental, implementación de planes de manejo de las zonas adquiridas, reconversión de sistemas productivos, construcción de obras de reducción del riesgo, control de erosión y/o de prácticas de conservación de suelos, protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.
- Para financiar esquemas de pago por servicios ambientales

Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán proporcionalmente a cada uno de los tres fines establecidos en esta ley. Si para alguno de estos se requiere una proporción menor al 33,33%, el porcentaje restante se podrá destinar a otros fines.

La administración de estos recursos corresponderá al respectivo ente territorial. Los departamentos, distritos o municipios garantizarán la inclusión de los recursos en los planes de desarrollo y en sus respectivos presupuestos anuales individualizando la partida destinada para tales fines.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo ente territorial, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional, entidad que definirá las áreas prioritarias para ser adquiridas y/o reforestadas, con la participación de la sociedad civil, y se utilizarán como referentes los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos, los planes de manejo de microcuencas y los instrumentos de planificación ambiental regional.

Los entes territoriales y las Corporaciones Autónomas regionales, al inicio de cada administración, realizarán un plan estratégico para la inversión de estos recursos y de los demás que aporten las corporaciones autónomas regionales y otras entidades con el mismo objetivo, logrando la articulación de la inversión de los recursos.

Artículo 2°. La Corporación autónoma respectiva certificará que los municipios, distritos y gobernaciones han cumplido durante el año anterior con el objeto de esta ley.

Artículo 3°. Los párrafos 1° y 2° de este artículo permanecen igual.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 14 DE 2016  
SENADO**

*por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano.*

Bogotá, D. C., 20 de junio de 2017

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima Constitucional  
Permanente

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2016 Senado, por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano.**

Respetado señor Secretario:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2016 Senado**, por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano, en los siguientes términos:

**ANTECEDENTES**

El **Proyecto de ley número 14 de 2016 Senado**, por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano, es de autoría del honorable Senador Senén Niño Avendaño. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de República el veintiuno (21) de julio de 2016, el tres (3) de agosto del mismo año en Secretaría de Comisión Séptima de Senado y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 525 del 22 de julio de 2016.

**I. CONTENIDO Y ALCANCE  
DEL PROYECTO DE LEY**

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

1. Objeto y contenido del proyecto de ley.
2. Argumentos de la exposición de motivos.
3. Marco normativo.
4. Consideraciones del ponente.
5. Proposición.
6. Texto propuesto.

**1. Objeto y contenido del proyecto de ley**

El proyecto de ley tiene como objeto establecer de manera inexorable e inequívoca las sumas que la Nación debe girar al Ministerio Nacional de Educación, a fin de garantizar el derecho fundamental a la salud de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus beneficiarios.

Asimismo, con la intención de tener información actual y permanente del manejo de estos recursos y del servicio que se presta a través de ellos, el proyecto de ley establece la obligatoriedad de ejercer una debida vigilancia en dos frentes. El primero, por medio del ejercicio de auditoría médica de alta calidad que permita hacer los correctivos necesarios *in situ*, y el segundo, por medio de una auditoría administrativa y financiera que rinda fe sobre el correcto manejo y administración de estos recursos.

El proyecto de ley consta de cuatro artículos, así: El primer artículo se refiere a confirmar los aportes que la Nación debe hacer, para atender la salud de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag). El artículo segundo se refiere al desarrollo de la Auditoría Médica de Calidad, que tendrá como fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los entes prestadores del servicio de salud con los educadores afiliados al Fomag. El artículo tercero trata de la Auditoría Administrativa y Financiera y el cuarto artículo es el de la vigencia.

## 2. Argumentos de la exposición de motivos

Los argumentos que se exponen en el presente proyecto de ley son los mismos que presenta el autor de la iniciativa, los cuales se transcriben a continuación:

**Afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.** Actualmente, hay cerca de 438.000 docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que son beneficiarios del Sistema Especial de Salud. De ellos, 330.000 son docentes activos y 108.000 son pensionados. Los beneficiarios (familiares que dependen económicamente del docente) son aproximadamente 404.000. En total, son cerca de 842.000 usuarios en todo el país que se benefician con el Servicio Especial de Salud del Magisterio.

**Cuadro 1**  
**Total de afiliados al FNPSM**

Año	Menores de 19 años	Mayores de 19 y menores de 55 años	Mayores de 55 años	Total
2012	236.102	420.052	211.654	867.808
2013	238.401	293.957	312.983	845.341
2014	229.953	377.681	231.964	839.598
FEB 2015	224.743	378.438	219.400	842.581

**Fuente:** Fiduciaria La Previsora, abril de 2015.

Los recursos del Fondo son administrados por la Fiduciaria La Previsora por contrato firmado con el Ministerio de Educación Nacional para cumplir con los objetivos del mismo, tales como:

- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.
- Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales.
- Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos.
- Velar para que la Nación cumpla de forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes.

- Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

A su vez, la Fiduciaria La Previsora como administradora contrata con empresas privadas la prestación del servicio de atención en salud a los afiliados y beneficiarios del Fondo, debiendo responder por la atención básica, atención de urgencias, atención especializada, ayudas diagnósticas, complementación terapéutica, suministro de medicamentos, hospitalización y cirugía, manejo integral de patologías de alto costo, salud ocupacional y accidentes de trabajo.

Sin embargo, la prestación y atención en salud a los afiliados del Fondo no ha sido la más adecuada; el manejo de los recursos como fondo único para la prestación y atención en salud, así como para el pago de pensiones, ha permitido que el déficit que presenta el rubro destinado al pago de las pensiones de los docentes afiliados al Fomag sea cubierto con los recursos destinados para la prestación y atención en salud.

De conformidad con el informe presentado por la Fiduciaria La Previsora “Notas al Proyecto de Presupuesto para el Año 2015”, la entidad fiduciaria advierte:

*“NOTA: Es importante y necesario hacer énfasis, en el sentido de que los ingresos que se están incorporando para la vigencia fiscal de 2015, para los diferentes gastos, resultan insuficientes para la atención de algunas erogaciones que deben realizarse, como es el caso de las pensiones, en donde se presenta un déficit de apropiación de \$500.355 millones, en cesantías definitivas hay un déficit de \$175.744 millones, por lo que durante la vigencia será necesario que se incorporen nuevos recursos que tengan una financiación diferente a los ingresos presupuestados, con el fin que se pueda atender en forma normal las diferentes prestaciones que por ley han sido encomendadas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.*

Asimismo, según la Ley 1122 de 2007, el Gobierno debe aportar el 8.5% del valor de la nómina del Magisterio para atender los gastos de la Salud de todos los Educadores en todo el territorio nacional, esta suma es alrededor de \$1.266 billones anuales, sin embargo, el presupuesto proyectado para el año 2016 tan solo apropia \$491.000 millones (\$5 mil millones menos de lo presupuestado para el 2015) (ver cuadro 2), esto significa que:

- El Gobierno nacional deja de aportar anualmente \$775.00 millones, ya que tan solo cumple el 61.2% de la obligación legal.
- El Gobierno viola la ley en la medida en que solo asigna el 3.5% y no el 8.5% del valor de la nómina del Magisterio.
- Lo anterior, profunda la crisis en que se halla el servicio médico-asistencial del Magisterio colombiano.

**Cuadro 2**  
**Transferencias Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM)**

Miles de millones de pesos

Concepto	2015 - Aplazamiento				2016				Variación Porcentual (9)=(8/4)
	Aporte de la Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1 a 3)	Aporte de la Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5 a 7)	
Salud	496	575	-	1.071	491	652	-	1.143	6.8
Pensiones	2.731	782	1.136	4.648	3.171	887	1.136	5.194	11.7
Cesantías Parciales	449	-	-	449	576	-		576	28.3
<b>TOTAL</b>	<b>3.676</b>	<b>1.356</b>	<b>1.136</b>	<b>6.168</b>	<b>4.238</b>	<b>1.539</b>	<b>1.136</b>	<b>6.913</b>	<b>12.1</b>

**Fuente:** Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Proyecto de Presupuesto Vigencia 2016.

### 3. Marco normativo

#### 3.1. De la iniciativa legal

El proyecto de ley cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa legislativa presentada por el honorable Senador Senén Niño Avendaño, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

#### 3.2. Del contenido del proyecto de ley

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su documento “Administración de la Seguridad Social”, definió la Seguridad Social como: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

En la Constitución Nacional la Seguridad Social se concibe como un servicio público permanente, donde el Estado está obligado a participar en la financiación y en la prestación del mismo. El artículo 48 de la Constitución Política establece la irrenunciabilidad de los habitantes del territorio colombiano al derecho a la seguridad social y su desarrollo; la Ley 100 de 1993 organizó el Sistema de Seguridad Social integral, en un conjunto armónico de instituciones públicas y privadas, normas y procedimientos, cuya dirección, coordinación y control están a cargo del Estado.

El artículo 49 de la Constitución sostiene, entre otros aspectos, que: “(...) Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de

servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

El régimen especial de prestaciones sociales de los docentes, tiene su origen en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y abarca tanto aspectos de seguridad social, de servicios médico-asistenciales y de pensiones, riesgos laborales como prestacionales, tales como el régimen de cesantías y vacaciones.

Según la Ley 1122 de 2007, el Gobierno debe aportar el 8.5% del valor de la nómina del Magisterio para atender los gastos de la Salud de todos los Educadores en todo el territorio nacional.

Los docentes colombianos gozan de un régimen prestacional que se encuentra consagrado en la Ley 91 de 1989, a través de la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, según las cuales se establece el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas y sociales de los educadores nacionales, nacionalizados y vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1990.

El sistema de salud del Magisterio está garantizado según la Ley 91 de 1989 por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad encargada de velar por la prestación de los servicios de salud de los docentes y sus beneficiarios y del pago de las prestaciones sociales del afiliado, siguiendo las instrucciones dadas por el Consejo Directivo del Fondo que preside el Ministerio de Educación Nacional y conformado por un delegado de los Ministerios de Hacienda y Protección Social y dos delegados de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode).

Tal como lo señala la Ley 91 de 1989, el Fondo debe ser administrado por una entidad fiduciaria estatal en la cual el Estado tenga más del 90% del capital y desde el año 1990 lo realiza la Fiduciaria La Previsora; las políticas generales de administración e inversión de los recursos son determinadas por el Consejo Directivo del Fondo que entrega unas directrices y orientaciones generales respecto a



cómo debe ser la contratación del sistema de salud. La Fiduprevisora, entonces, ejerce la parte operativa a través de procesos de licitación.

Por su parte, la Ley 1751 de 2015 consagra la salud como un derecho fundamental y no, como un servicio obligatorio, comprendiendo además el derecho de las personas, a participar en las decisiones adoptadas por los agentes del sistema de salud que la afectan o interesan, lo cual está en concordancia con el presente proyecto que por demás incluye, elementos y principios que la Ley Estatutaria establece.

#### 4. Consideraciones de los ponentes

Partiendo del análisis de las disposiciones citadas en el marco normativo de esta ponencia, tales como los artículos 48 y 49 de la Constitución Nacional, la Ley 91 de 1989, los artículos 204 y 279 de la Ley 100 de 1993, los artículos 10 y 40, literal a) de la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1751 de 2015 (que consagra la salud como un derecho fundamental), queda claro que el Sistema de Salud del Magisterio está garantizado y a cargo del Estado y corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio velar por la prestación de los servicios de salud de los docentes y sus beneficiarios y del pago de las prestaciones sociales del afiliado.

En reconocimiento justo del papel que desarrolla el Magisterio colombiano en la construcción de conocimiento y desarrollo de la sociedad, es conveniente que en la Ley quede claro que el aporte de la Nación para atender la salud de los docentes afiliados al Fomag es del 8.5%, así en las Leyes 100 de 1993 y 1122 de 2007 se encuentren establecidos los regímenes especiales, entre ellos la salud para los docentes.

El autor del proyecto de ley en sus argumentos sobre la conveniencia del proyecto de ley expresa que “Una de las peticiones más reiteradas de los docentes hace referencia a que se les brinde un mejor servicio de salud.

En publicaciones periodísticas se transcriben reclamos de los maestros del país quienes sostienen que:

*“es muy triste que nosotros como docentes cuándo necesitamos del servicio de salud no contemos con especialistas, rapidez en la asignación de citas o sitios de atención adecuados, entre otros; más aún cuando los descuentos que se nos hacen son muy altos, de ahí nuestra inconformidad, porque no se nos atiende dignamente”<sup>1</sup>.*

Siendo Ministra de Educación Nacional la doctora Gina Parody manifestó: “existe un alto nivel de corrupción en el sistema de salud que cubre a los profesores del país y que esto termina afectando el servicio que se presta.

(...) Los maestros tienen un régimen especial en el que el Gobierno invierte más recursos. El problema es que a la hora de prestar el servicio hay corrupción y el servicio no se está prestando de manera eficaz y eficiente”<sup>2</sup>.

Así las cosas, en este proyecto de ley es apenas conveniente que se regule la Auditoría Médica de Calidad en diferentes fases, para que los entes prestadores del servicio de salud cumplan con las obligaciones contractuales con los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. De igual manera el Ministerio de Educación Nacional debe realizar auditorías financieras y administrativas de carácter permanente a la entidad Fiduciaria de la que habla el artículo 3° de la Ley 91 de 1989. Con las auditorías se pretende mejorar la calidad de los servicios de salud, que consecuentemente incide en el rendimiento laboral y en el bienestar de los afiliados y sus beneficiarios.

#### 5. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos dar primer debate, en Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y aprobar el informe de ponencia que hemos presentado al **Proyecto de ley número 14 de 2016 Senado**, por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano.

Cordialmente,

**EDINSON DELGADO RUIZ**

Ponente

*Luis Evelis Andrade*

**LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA**

Ponente

*Antonio José Correa Jiménez*

**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**

Ponente coordinador

<sup>1</sup> Tomado de noticiasrcn.com disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/piden-los-maestros-del-pais-estan-paro>

<sup>2</sup> Op. Cit.

**6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 14 DE 2016 SENADO**

*por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del Magisterio colombiano.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 14  
DE 2016 SENADO

*por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del Magisterio colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Monto de los aportes de la Nación.* Los aportes que destinará la Nación para atender la salud de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán, en todo caso, del 8.5% del valor de la nómina anual, los cuales serán efectivamente girados mensualmente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Artículo 2°. *Auditoría Médica de Calidad.* Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los entes prestadores del servicio de salud con los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el Consejo Directivo del Fondo designará tres (3) Universidades Públicas para que mediante selección objetiva se contrate una empresa Auditora nacional o internacional que desarrolle:

1. Auditoría Médica Nacional de Calidad en los términos establecidos por el sistema obligatorio de garantía de calidad de la atención de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, o el que haga sus veces.
2. Auditoría Concurrente para garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad en la atención de los docentes hospitalizados.
3. Auditoría del modelo de salud y de los programas de promoción y prevención para el cabal cumplimiento de las actividades establecidas.

Artículo 3°. *Auditoría Administrativa y Financiera.* El Ministerio de Educación Nacional como responsable de los recursos económicos destinados por la Nación para la atención de la salud y demás prestaciones sociales y económicas de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, realizará auditorías financieras y administrativas de carácter permanente a la entidad Fiduciaria de la que habla el artículo 3° de la Ley 91 de 1989.

Parágrafo. Los informes de auditoría serán presentados semestralmente al Consejo Directivo

del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y serán publicados en la página web del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode).

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**EDINSON DELGADO RUIZ**  
Ponente

  
**LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA**  
Ponente

  
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
Ponente coordinador

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

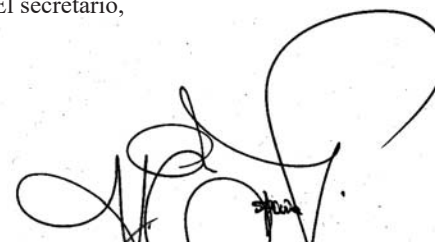
Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la publicación, en la *Gaceta del Congreso* de la República, del siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

Título del **Proyecto de ley número 14 de 2016 Senado**, *por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano.*

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 GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  
QUINTA DE SENADO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 183  
DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.*

Bogotá D.C., junio de 2017

Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Comisión Quinta de Senado al Proyecto de ley número 183 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.**

Honorable Mesa Directiva:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 183 de 2016 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.*

**Trámite de la iniciativa**

La presente iniciativa legislativa fue presentada por el Senador José David Name Cardozo.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

**1. Antecedentes**

La prestación del servicio de energía eléctrica en Colombia se inicia a finales del siglo XIX por cuenta de emprendedores privados, quienes crearon las primeras compañías con la intención de generar, distribuir y comercializar electricidad.

Durante la primera mitad del siglo XX se conservó el esquema de propiedad privada hasta que en 1967 se crea Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), la cual asume la coordinación del suministro de electricidad, adoptando procesos de optimización tendientes a minimizar los costos del sistema, planeando la expansión del sistema de generación y, si fuere necesario, de la construcción y operación de las nuevas centrales de generación.

Menos de 20 años después el sector eléctrico colombiano entra en crisis como consecuencia de una combinación de deficiente planeación y

estructuración con una inexistente coordinación por parte de las entidades del sector. Dicha combinación deja a su paso múltiples y grandes proyectos de generación, con sobrecostos y atrasos considerables.

El deterioro en el desempeño del sector llevó a que finalmente este se convirtiera en una gran carga para el Estado, ocasionando la quiebra del sector y, como consecuencia, el gran racionamiento de los años 90.

Paralelamente se da inicio a las reformas estructurales en las economías de los países de Latinoamérica, orientadas a mejorar la prestación del servicio y se plantean estructuras sectoriales diferentes, sin integración vertical, con menos presencia del Estado con nuevos elementos centrales, de libre competencia y fomento a la inversión privada.

El 20 de julio de 1995 entra en funcionamiento el Mercado Energético Mayorista (MEM) conformado por los generadores y comercializadores, quienes participan de forma activa, y los distribuidores y transmisores, quienes participan de forma pasiva. El funcionamiento del MEM está soportado en la existencia de una Bolsa de Energía (BE) en la que se realizan intercambios comerciales de nidos en el contexto de un mercado *spot*.

En 1999 el MEM enfrenta una situación crítica generada principalmente por la caída de la demanda, la cual fue ocasionada primordialmente por la recesión económica que afecta al país para ese entonces.

Esta circunstancia origina escenarios de muy alta competencia en la oferta con el consecuente impacto en los precios del mercado.

**2. El caso de Electricaribe en la costa Caribe**

A finales del siglo pasado la Costa Caribe padeció por cuenta de los atentados terroristas de la guerrilla contra las torres eléctricas, lo cual se frenó por la movilización social que lideraron ciudadanos, empresarios y medios de comunicación, en contra de esa práctica letal.

Por más de veinte años se vivió una aparente tranquilidad en la prestación del servicio eléctrico, cuando en verdad se estaba cocinando la más dura prueba de ineficacia e ineficiencia institucional en contra del progreso económico y social del Caribe.

Una situación contraproducente fundamentada en la consolidación de la generación hidroeléctrica, los costos altos al usuario, la falta de planeación, el inadecuado manejo del cargo por confiabilidad, la escasez de gas natural, la ausencia del Ministerio de Minas y Energía en la adopción de una política pública energética, la paquidémica labor de la Creg, y más recientemente la incapacidad para reglamentar la ley 1715 de energías limpias, que en otros escenarios mundiales es la gran revolución

para satisfacer las necesidades de los usuarios de los sectores productivo y residencial.

Pese a los anuncios oficiales y las reiteradas manifestaciones de buena voluntad del Presidente Juan Manuel Santos, el panorama eléctrico de la Costa Caribe no es el mejor y la Región está expuesta a una crisis de graves repercusiones sociales y económicas.

Con la irregularidad del servicio en poder de Electricaribe bajo el manejo mayoritario de inversionistas españoles (85% Gas Natural Fenosa y 15% la Nación), se acumularon factores como la elevada deuda del sector público, el no pago de los subsidios de los estratos 1 y 2 de la población, el incremento de los fraudes, el elevado volumen de pérdidas técnicas y la baja inversión en la modernización del sistema de distribución y transmisión regional, que terminaron por crear la incertidumbre y la insatisfacción popular más palpable de las dos últimas décadas, con alteración permanente del orden público desde mediados del año 2013.

En Colombia el esquema institucional del sector eléctrico es de mercado regulado y mercado no regulado. El mercado regulado es el directamente contratado y servido por compañías de distribución, compuesto por usuarios industriales, comerciales y residenciales con demandas de energía inferiores a 55 MWh. En este mercado, la estructura de tarifas es establecida por la agencia reguladora CREG.

A su turno, un “Usuario No Regulado es una persona natural o jurídica con una demanda máxima superior a un valor en MW o a un consumo mensual mínimo de energía en MWh, definidos por la CREG, por instalación legalizada, a partir de la cual no utiliza redes públicas de transporte de energía eléctrica y la utiliza en un mismo predio o en predios contiguos. Sus compras de electricidad se realizan a precios acordados libremente entre el comprador y el vendedor”, según el portal energético [www.xm.com.co](http://www.xm.com.co) (XM filial de ISA).

La realidad es que Electricaribe no está en capacidad de atender el mercado no regulado, primero porque no genera y segundo porque no ha comprado la energía que esa demanda requiere. En términos de ingresos, los no regulados son los clientes más importantes de Electricaribe y sin ellos pierde un fuerte colchón financiero. Grandes centros productivos, municipios, hospitales, colegios y otras instituciones por el estilo estarían sin el servicio a partir del primero de enero de 2017. Colapso social indiscutible.

En el país, hace diez años los clientes No regulados representaban el 57 por ciento de la demanda de energía eléctrica entre consumidores comercial, industrial, oficial y otros. A enero de este año la industria, el comercio y otros tienen algo más del 60 por ciento de la demanda de los No regulados.

Ha experimentado un ligero crecimiento. Su peso es indiscutible dentro de la canasta.

### 3. Antecedentes Normativos

A partir de la Constitución Política de 1991 se define un nuevo esquema para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en el que el papel del Estado implica el asegurar la prestación eficiente de dichos servicios para mejorar la calidad de vida de la población y el bienestar general. En este esquema los servicios públicos pueden ser prestados por particulares mientras el Estado se reserva el derecho de ejercer la regulación y el control.

La reestructuración del mercado eléctrico se da con las Leyes 142 y 143 de 1994. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a la fecha ha realizado un importante esfuerzo por desarrollar un marco regulatorio, cuyo objetivo básico es el de crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera. Para ello, el Estado promueve la competencia creando condiciones propicias para su logro y establece reglas para evitar prácticas monopólicas o abusos de poder.

### 4. Contenido del proyecto

Desde la política energética oficial en Colombia, no existe una definición consensuada y pública sobre el conjunto de problemas que debiera enfrentar, ni menos aún, una visión de largo plazo del sector desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Ello está presente en algunos sectores académicos y técnicos, y por cierto en las organizaciones no gubernamentales, quienes están formulando una visión coherente y articulada sobre el conjunto de problemas que enfrenta el sector energía.

El artículo consta de 7 artículos incluyendo el de su Vigencia:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** Definir los límites máximos de participación en servicios públicos de generación, distribución, y comercialización de electricidad.

**Artículo 2º. Límites Máximos de Participación en el Mercado de Generación.** No más del veinticinco por ciento (25%) de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad procedente de fuentes de energía convencionales en el Sistema Interconectado Nacional.

El párrafo de este artículo extiende este límite al 30% exclusivamente mediante generación de electricidad procedente de fuentes de energía no convencionales.

**Artículo 3º. Límites Máximos de Participación en el Mercado de Comercialización.** No más del cuarenta por ciento (40%) de la actividad de Comercialización.

**Artículo 4°. Límites máximos de participación en el mercado de distribución.** No más del cuarenta por ciento (40%) de la actividad de Distribución.

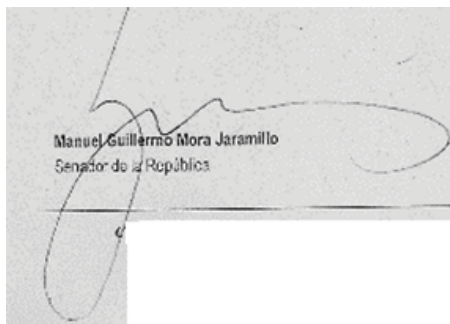
**Artículo 5°. Límites a la participación accionaria de una empresa generadora/distribuidora en una distribuidora/generadora.** No más del cuarenta por ciento (40%) del capital social.

**Artículo 6°. Cálculo de los límites de participación en el mercado.** Define las ecuaciones para el cálculo de los porcentajes de participación de los Inversionistas que son Empresas y de los inversionistas distintos a Empresas.

**Artículo 7°. Vigencia.**

## 5. Proposición

Bajo las anteriores consideraciones me permito solicitar a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 183 de 2016 Senado por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.



### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.*

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto definir los límites máximos de participación en servicios públicos de generación, distribución, y comercialización de electricidad de todos los agentes económicos, públicos, privados o que hacen parte del sistema interconectado nacional, que presten estos servicios, bien sea que ya se encuentren constituidas o que lo hagan después de entrar en vigencia la presente ley.

**Artículo 2°. Límites máximos de participación en el mercado, en relación con la actividad de generación de electricidad.** Ninguna persona natural o jurídica podrá tener, directa o indirectamente, más del veinticinco por ciento (25%) de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad procedente de fuentes de energía convencionales en el Sistema Interconectado Nacional, calculado en la forma prevista en el Artículo 6°. de esta ley.

**Parágrafo.** Este límite podrá ser excedido hasta el 30% exclusivamente mediante generación de

electricidad procedente de fuentes de energía no convencionales.

**Artículo 3°. Límites a la participación en la actividad de comercialización.** Ninguna empresa podrá tener más del cuarenta por ciento (40%) de la actividad de comercialización, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad de una empresa a usuarios finales en el sistema interconectado nacional y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

**Artículo 4°. Límites a la participación en la actividad de distribución.** A partir de la vigencia de la presente Ley, ninguna empresa podrá tener más del cuarenta por ciento (40%) de la actividad de distribución, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad que se realicen en el sistema interconectado nacional por una o varias empresas que tengan usuarios finales conectados a la misma red de distribución y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

**Artículo 5°. Límites a la participación accionaria en el capital de una empresa generadora o comercializadora.** Ninguna empresa generadora de electricidad podrá tener acciones, cuotas o partes de interés social que representen más del cuarenta por ciento (40%) del capital social de una empresa distribuidora. Igual regla se aplicará a las empresas distribuidoras que tengan acciones, cuotas o partes de interés en el capital social de una empresa generadora.

Para los efectos de este artículo el concepto empresa no incluye a las personas vinculadas o subordinadas económicas de la empresa que realiza la inversión o adquiere las acciones.

**Parágrafo.** Todo agente privado o público que genere electricidad procedente en un 100% de fuentes no convencionales, podrá comercializar dicha energía a usuarios de toda naturaleza a precios pactados libremente.

**Artículo 6°. Cálculo de los límites de participación en el mercado.** La Participación en el Mercado que tenga una persona natural o jurídica se determinará de la siguiente forma:

a) El porcentaje de participación de un Inversionista, distinto de una Empresa, será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga el Inversionista en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de dichos porcentajes por el respectivo Porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan las Empresas Controladas por el Inversionista.

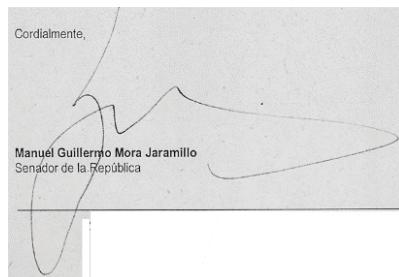
b) Cuando el Inversionista sea una Empresa, su porcentaje de participación será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga dicha Empresa en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de estos porcentajes por el respectivo porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Empresas Controladas, y del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Inversionistas, calculado en la forma establecida en el Literal anterior sin incluir la participación que éstos tengan en Empresas Controladas cuya participación ya haya sido incluida en el cálculo previsto en este Literal.

**Parágrafo 1º.** Por Empresa Controlada se entenderá la Empresa que se encuentra en situación de subordinación respecto de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

**Parágrafo 2º.** Por Empresa no Controlada se entenderá la Empresa que tiene en su capital o en su propiedad participación de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, sin que exista entre ellas una relación de subordinación de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

**Artículo 7º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Cordialmente,  
Manuel Guillermo Mora Jaramillo  
Senador de la República

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.*

Bogotá, D. C., 20 de junio de 2017

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.**

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004*, en los siguientes términos:

#### 1. ANTECEDENTES

El proyecto bajo estudio es de origen parlamentario, presentado por los honorables Senadores Éverth Bustamante, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Álvaro Uribe Vélez, el pasado 10 de mayo de 2017.

Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 323 del 10 de mayo de 2017.

#### 2. OBJETO

El proyecto de ley está orientado a garantizar la protección de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, y de manera especial, aquellos destinados al Sistema General de Salud y a los menores de catorce (14) años, competencia que recae en servidores públicos que tienen la obligación de ejercerlas con plena observancia del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, así como de propender por la rápida y eficiente aplicación de la justicia. De esta manera se pretende reducir la ocurrencia de casos como los del programa de alimentación escolar o los grandes descalabros a los recursos del sistema de seguridad social en salud.

Así las cosas, y de conformidad con la exposición de motivos, este proyecto busca:

- Establecer mecanismos de agravación punitiva por la omisión en las actuaciones de los servidores públicos y la apropiación abusiva de los recursos públicos destinados a la Seguridad Social Integral y a los menores de catorce (14) años;
- Fortalecer a los órganos de Policía Judicial que coadyuvan en las actividades de indagación e investigación de los hechos que revisten características de delito y que son puestos en conocimiento del ente investigador, vinculando para ello a las Comisarias de Familia, como la autoridad que en primera instancia, conoce de las conductas que atentan contra los menores de catorce (14) años.

### 3. CONTENIDO

El Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado consta de siete (7) artículos.

El primer artículo crea una circunstancia de agravación punitiva para el delito de peculado por apropiación (Art. 397 Código Penal), correspondiente al incremento de una tercera parte a la mitad de la pena cuando el funcionario se apropie de recursos destinados a Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), independientemente de su cuantía.

Los artículos 2° y 3° modifican la denominación de los artículos 399A (peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social) y 400A (peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral) del Código Penal, respectivamente, y disponen como circunstancia de agravación punitiva la aplicación oficial diferente a recursos destinados a de los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.

El artículo 4° modifica el artículo 415 del Código Penal, incrementando la pena del delito Prevaricato

por Acción u Omisión de una tercera parte a la mitad, cuando un servidor público omite, retarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años.

Los artículos 5° y 6° proponen modificaciones al Código de Procedimiento Penal, desarrollando el artículo 5° la inclusión de los Comisarios de Familia en el listado de organismos que ejercen funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal, y estableciendo en el artículo 6° que en ejercicio de las funciones de Policía Judicial se otorgará atención preferente y prioritaria a aquellas denuncias, querellas o informes de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años.

Finalmente, se encuentra el artículo 7° que corresponde a la vigencia.

Para brindar mayor claridad sobre las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO COMPARATIVO	
Texto de las normas que se pretende modificar	Texto del Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado
Artículo Nuevo.	Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:  <u><b>Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva.</b></u> La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.
Ley 599 de 2000 Código Penal.  <b>Artículo 399A. Peculado por Aplicación Oficial Diferente Frente a Recursos de la Seguridad Social.</b> La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral.	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <u><b>Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva.</b></u> La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.
Ley 599 de 2000 Código Penal.  <b>Artículo 400A. Peculado Culposo Frente a Recursos de la Seguridad Social Integral.</b> Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral.	Artículo 3°. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <u><b>Artículo 400A.</b></u> Circunstancia de agravación punitiva. Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía.
Ley 599 de 2000 Código Penal.  <b>Artículo 415. Circunstancia de Agravación Punitiva.</b> Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro.	Artículo 4°. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <u><b>Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva.</b></u> Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro.

	<p>Las penas establecidas en el artículo 414 se aumentarán de una <u>tercera parte a la mitad</u> cuando el servidor público omita, re-tarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años.</p>
<p><b>Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal.</b></p> <p><b>Artículo 202.</b> Órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia. Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>2. La Contraloría General de la República.</li> <li>3. Las autoridades de tránsito.</li> <li>4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.</li> <li>5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.</li> <li>6. Los alcaldes.</li> <li>7. Los inspectores de policía.</li> </ol> <p>PARÁGRAFO. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el <u>artículo 202</u> de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 202.</b> Órganos <i>que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia.</i> Ejercen permanentemente funciones especializadas de Policía Judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>2. La Contraloría General de la República.</li> <li>3. Las autoridades de tránsito.</li> <li>4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.</li> <li>5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.</li> <li>6. Los alcaldes.</li> <li>7. Los inspectores de policía.</li> <li>8. <u>Los comisarios de familia.</u></li> </ol> <p>Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.</p>
<p><b>Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal.</b></p> <p><b>Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.</b> Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de policía judicial, reciban denuncias, querrelas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.</p> <p>Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.</p> <p>Sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.</p> <p>En cualquier caso, las autoridades de policía judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el <u>artículo 205</u> de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.</b> Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, reciban denuncias, querrelas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.</p> <p>Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.</p> <p>Sobre esos actos urgentes y sus resultados la Policía Judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.</p> <p>En cualquier caso, las autoridades de Policía Judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>En ejercicio de las funciones de Policía Judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querrelas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años.</u></p>
	<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>



#### 4. CONCEPTO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

El Consejo Superior de Política Criminal emitió el Concepto número 12 de 2017, en el cual manifiesta su postura desfavorable frente a la iniciativa legislativa, pues considerar que no hay concordancia entre la selección de los medios y la consecución de los fines propuestos en el proyecto, argumentando que: *“De un lado, como fin se plantea la persecución de las conductas de apropiaciones ilegales de dineros públicos, en especial la que se destina a la infancia, pero como medio se selecciona el endurecimiento de las sanciones de las conductas penales que ya están efectivamente criminalizadas, sin ofrecer razones determinantes para sostener que la vigente criminalización no funciona y, por ello, se requiere una diferente, más drástica”*.

De otra parte, propone la revisión de la conjunción “y” contemplada en el proyecto, pues daría a entender que las circunstancias de agravación punitiva solamente se configurarían cuando los recursos estén destinados a la Seguridad Social Integral y a programas relacionados con menores de 14 años, de manera concomitante; Ello implicaría que para la aplicación de las normas deba revisarse el cumplimiento de ambas condiciones, y no como sería la intención de los autores, que sean consideradas como alternativas independientes, es decir, que la agravación punitiva surta efecto siempre que se afecten recursos destinados a la Seguridad Social Integral o a programas relacionados con menores de 14 años.

Entonces, frente al concepto desfavorable emanado del Consejo Superior de Política Criminal, vale la pena recordar que le asiste naturaleza “no vinculante”, motivo por el que se facultará la continuidad del trámite de la iniciativa legislativa bajo estudio, acogiendo la recomendación planteada en el párrafo anterior.

#### 5. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con la exposición de motivos formulada por los autores, el proyecto de ley sub examine se sustenta en los siguientes aspectos:

- El desvío y apropiación de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud y a los programas que benefician a los menores de catorce (14) años, son un problema grave y recurrente en la actualidad, que se ha convertido en un asunto que ya de alcance social, pues se trata de recursos públicos pertenecientes a la Nación, cuya afectación amerita un mayor juicio de reprochabilidad.
- Se trata de endurecer conductas punibles cuyo sujeto activo es cualificado (Servidores Públicos), en las cuáles el Estado es el sujeto pasivo titular del bien jurídico Administración Pública, y que consiste en la apropiación de recursos del

Estado que realiza el sujeto activo en provecho propio o de un tercero.

- Instrumentos internacionales de altísima relevancia, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Aprobada mediante Ley 970 de 2005), contemplan el deber de los Estados Parte de adoptar las medidas legislativas o de otra índole para combatir y perseguir este tipo de conductas, así:

**“Artículo 17. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.** Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo”.

- Millonarios escándalos de corrupción relacionados con malversación, desvíos, falencias en contratación, entre otros, que afectan de manera directa el Sistema General de Salud, que tiene un déficit cercano a los 5.3 billones de pesos los pasivos de los hospitales suman alrededor de 2,3 billones de pesos.
- Igualmente se han vuelto recurrentes los casos de sobrecostos en refrigerios y mercados, irregularidades en el proceso de selección del contratista, celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos y la falta de supervisión en la ejecución de los contratos de programas dirigidos exclusivamente a la niñez, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que afectaron gravemente la calidad, cantidad y salubridad de los alimentos proporcionados a los menores.
- Se requiere implementar investigaciones sólidas y ágiles que permitan aplicar sanciones ejemplarizantes a quienes pretendan defraudar el mandato otorgado por el Estado a los servidores públicos encargados de funciones relacionadas con las problemáticas expuestas, que abusen de los recursos públicos.
- Las propuestas contenidas en la iniciativa legislativa bajo estudio, constituyen un mecanismo adecuado para combatir la corrupción y el desvío de los recursos públicos, especialmente si se trata de dineros destinados a la salud o a programas que benefician a los menores de catorce (14) años.
- Los autores vislumbran la necesidad de dotar a los Comisarios de Familia de funciones permanentes de Policía Judicial, con el fin de facilitar el descubrimiento de la verdad sobre una pre-

sunta actuación delictiva y la pronta aplicación de la ley penal para los casos establecidos en la presente iniciativa. Ello implicaría la posibilidad de que puedan realizar de manera inmediata recepción de denuncias, querellas e informes, adelantar inspección en el lugar del hecho y recaudar elementos materiales probatorios, recaudar documentos y elementos materiales probatorios que requiera el Fiscal Director de la indagación o investigación, realizar entrevistas e interrogatorios, lo que se proporcionaría agilidad y eficiencia para la determinación de los responsables de los hechos delictivos, por parte del ente investigador.

Se recuerda que de conformidad con la Sentencia C-429 de 2003<sup>1</sup> se definió la noción de Policía Judicial como: “*El conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. La concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces*”.

Es de resaltar que la misión de las Comisarías de Familia es “*prevenir, garantizar, restablecer*

*y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley*” y en virtud de dicho mandato cumplen, entre otras, la función de recibir denunciar y adoptar las medidas de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes en la entidad territorial bajo su jurisdicción, motivo por el que dotarlas de funciones permanentes de policía judicial, sin duda coadyuvaría la labor investigativa y la pronta determinación de los responsables de los delitos referidos en la presente iniciativa legislativa.

Finalmente, es menester aclarar que no se considera pertinente la modificación propuesta en el artículo 4 del proyecto de ley, puesto que puede conllevar a serias injusticias con los servidores públicos que omitan retarde, rehúsen o denieguen una actuación en el marco de sus funciones, ya que muchas de estas pueden estar justificadas o no depender directamente de del servidor. Por tanto, se propone eliminar esta disposición del articulado del proyecto de ley objeto de estudio.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas y la recomendación del Consejo Superior de Política Criminal, se proponen las siguientes modificaciones:

Texto original del proyecto de ley	Modificaciones propuestas para primer debate
Por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.	Por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A y, 400A 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.
Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:  <b>Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.	Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:  <b>Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral y o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 400A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía.	Artículo 3°. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>Artículo 400A. Circunstancia de agravación punitiva.</b> Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-429 del 27 de mayo de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

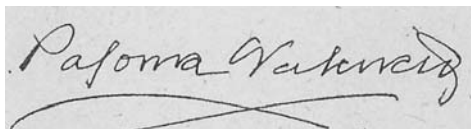
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva.</b> Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro.</p> <p><u>Las penas establecidas en el artículo 414 se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando el servidor público omita, retarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años.</u></p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><del>Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva.</del> Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o administrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro.</p> <p>Las penas establecidas en el artículo 414 se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando el servidor público omita, retarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años:</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia.</b> Ejercen permanentemente funciones especializadas de Policía Judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>2. La Contraloría General de la República.</li> <li>3. Las autoridades de tránsito.</li> <li>4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.</li> <li>5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.</li> <li>6. Los alcaldes.</li> <li>7. Los inspectores de policía.</li> <li>8. Los comisarios de familia.</li> </ol> <p>Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.</p>	<p>Artículo 4 5°. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia.</b> Ejercen permanentemente funciones especializadas de Policía Judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Procuraduría General de la Nación.</li> <li>2. La Contraloría General de la República.</li> <li>3. Las autoridades de tránsito.</li> <li>4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.</li> <li>5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.</li> <li>6. Los alcaldes.</li> <li>7. Los inspectores de policía.</li> <li>8. Los comisarios de familia.</li> </ol> <p>Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.</b> Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.</p> <p>Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.</p>	<p>Artículo 5 6°. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.</b> Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.</p> <p>Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.</p>

Sobre esos actos urgentes y sus resultados la Policía Judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.	Sobre esos actos urgentes y sus resultados la Policía Judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.
En cualquier caso, las autoridades de Policía Judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.	En cualquier caso, las autoridades de Policía Judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.
<b>Parágrafo.</b> En ejercicio de las funciones de Policía Judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años.	<b>Parágrafo.</b> En ejercicio de las funciones de Policía Judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años.
Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.	Artículo 6 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

## 7. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y por tanto solicito a los honorables Senadores que integran la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004*, con las propuestas contenidas en el pliego de modificaciones.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A y 400A de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:

**Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva.** La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva.** La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 400A. Circunstancia de agravación punitiva.** Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral o a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia.** Ejercen permanentemente funciones especializadas de Policía Judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. Las autoridades de tránsito.
4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.
6. Los alcaldes.
7. Los inspectores de policía.
8. Los comisarios de familia.

Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.** Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.

Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.

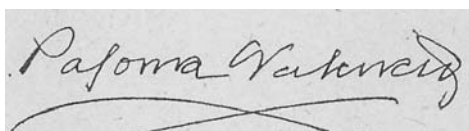
Sobre esos actos urgentes y sus resultados la Policía Judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.

En cualquier caso, las autoridades de Policía Judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.

**Parágrafo.** En ejercicio de las funciones de Policía Judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14) años.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Atentamente,



Paloma Valencia Laserna  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2016 SENADO

*por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.*

Bogotá, D. C., junio 7 de 2017

Presidente

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad


**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.**

Respetado Presidente:

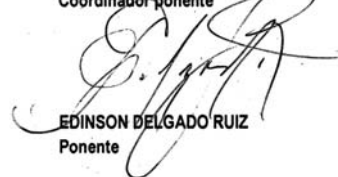
En cumplimiento del encargo realizado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.**

En este sentido, la presente ponencia se desarrolla de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Marco jurídico del proyecto de ley
4. Fundamentos constitucionales
5. Consideraciones generales al proyecto de ley
6. Proposición
7. Cordialmente,



JORGE EDUARDO GECHEM TURBAY  
Coordinador ponente



EDINSON DELGADO RUIZ  
Ponente



JORGE IVAN OSPINA GOMEZ  
Ponente

## **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa fue radicada el pasado 2 de agosto de 2016 por el honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo. Radicada en la Comisión Séptima de Senado el día 18 de agosto de 2016.

Le correspondió el número 69 de 2016 en el Senado y se publicó en la *Gaceta* número 568 de 2016 del Congreso.

Fue aprobada en Comisión Séptima del Senado el día 28 de marzo de 2017 según acta 30, y se publica el texto definitivo aprobado en primer debate el 20 de abril de 2017 en la *Gaceta* número 254 de 2017 del Congreso, en el cual se suprime el artículo tercero.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La iniciativa en estudio pretendió hacer equidad con las personas que prestan servicios laborales y técnicos mediante contrato de prestación de servicios, y que son el motor y fuerza laboral valiosa del total de las entidades del sector público en los niveles Nacional, Departamental, Territorial, entidades descentralizadas y adscritas.

## **3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congresional. Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución, que establece que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

## **4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES**

*“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

*“Artículo 48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”.*

*“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.*

*La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), estableció:*

*“Artículo 23.*

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*
- 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
- 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social...”.*

## **5. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO DE LEY**

Una de las grandes diferencias con los empleos de planta es que se ha considerado el contrato de prestación de servicios como de carácter civil y no laboral, por lo tanto, no está sujeto a la legislación de trabajo y no es considerado un contrato con vínculo laboral al no haber relación directa entre empleador y trabajador, por ello, no cuenta con período de prueba y no genera para el contratante la obligación de pagar prestaciones sociales.

Por otra parte, en cuanto a las prestaciones sociales, la ley obliga a que todo trabajador independiente este afiliado al sistema general de seguridad social en pensión y salud, por lo que será obligación del independiente

hacer los aportes y afiliaciones por su cuenta y acreditar tal afiliación ante la entidad contratante, así como acreditar su registro en el RUT como trabajador independiente en la actividad para la que fue contratado. (1) (El empleo, trabajo y empleos de Colombia José Alejandro Cárdenas y Álvarez. Página web.)

***El desequilibrio financiero y desigualdad con los contratistas de prestación de servicios y su pérdida de poder adquisitivo***

Una vez observado el entorno jurídico frente al tema, que traen las páginas web, encontramos que de acuerdo a informes y voceros del DANE, las personas que tienen contratación por prestación de servicios están dentro de la categoría ocupacional denominado **“cuenta propia”**; sin embargo, no todas las cuentas propias tienen convenios por prestación de servicios. La definición del Trabajador por Cuenta Propia es la siguiente: **“Persona natural con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta, de los bienes o servicios producidos; se caracteriza por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos”**. Eso sería para el sector privado mientras que para el sector público implica **“el desarrollo de una actividad estatal que no se puede cumplir con el personal de planta...”** (Tomado de kienyke.com. / El placer de saber, ver y oír más. Sección economía).

En cuanto a la contratación pública la única estimación fue la que el señor Ministro de Trabajo mencionó a falta de una cifra oficial y teniendo en cuenta el único estimado que se puede encontrar en la gran encuesta integrada nacional de hogares, más de 8.900.000 personas están ubicadas en esta sección.

El Ministro de Trabajo, Rafael Pardo, dio a conocer hace más de un año y dijo que por cada 100 empleados de planta en las entidades territoriales, hay 107 con un contrato por prestación de servicios. Es decir, 100.240 empleados por planta reportados y 170.441 personas vinculadas por contratos de prestación de servicios. (Ibídem).

Esta clase de “empleados”, contratistas o trabajadores, solo este año 2016 tuvieron un aumento de 3%, por cuanto el **Ministerio de Hacienda** alegó políticas de austeridad debido al entorno económico y autorizó que **“el incremento salarial para los contratistas del Estado sería de tan solo 3% en 2016”**.

Ha sido tanta la desvalorización salarial de este sector laboral que la podríamos llamar la “nueva mano de obra pobre estatal” debido a la degradación financiera y adquisitiva en sus honorarios, si tenemos en cuenta que se trata de personas profesionales y especializadas la mayoría de ellos. A tal punto que el periódico *El Espectador* del día 9 de enero de 2016 en la página económica tituló: **“Contratistas estatales, los otros con el yugo del incremento salarial “expresaba”** que en medio de la polémica por el salario mínimo el sueldo de estos trabajadores subió

3%, es decir, menos de la mitad que el incremento del costo de vida en Colombia durante el 2015.

En medio de la pesquisa o investigación económica este prestigioso periódico tituló **“En Colombia sigue el debate de la posible pérdida de poder adquisitivo que los trabajadores que ganan el salario mínimo tendrían en 2016 debido a que su incremento salarial fue de 7% y la inflación de bajos ingresos cerró el 2015 en 7,26%”**.(2) (*El Espectador* de enero 9 de 2016 página económica).

Asevera el documento que, sin embargo, poco se habla de *los empleados del Estado bajo contrato de prestación de servicios*, o como se les llama: contratistas, fueron los que más sufrieron el desmedro de sus salarios u honorarios durante la debacle económica por la baja del petróleo y aumento del dólar, entre otras, en el año 2105.

Dice el documento enunciado que **“El Ministerio de Hacienda, alegando políticas de austeridad por el entorno económico, autorizó que el incremento salarial para los contratistas del Estado sería de tan solo 3% en 2016. Es decir, estos empleados recibieron un aumento de salario de 3,77% menos que el incremento del costo de vida en Colombia”**.

De igual manera trae a colación un estudio del doctor Iván Daniel Jaramillo, investigador del observatorio laboral de la Universidad del Rosario, quien explicó allí que **“el punto sensible del tema es que en el Estado hay miles de estos trabajadores que desempeñan labores de funcionarios públicos de manera permanente, pero son empleados bajo la condición de contratista. Se trata de un problema de índole inconstitucional y que lleva varios años, pero se suele ignorar en cada administración pues es un lio, se encuentra en la mayoría de las entidades públicas de Colombia. Sin embargo, fuera de la problemática administrativa que esto representa hay que reconocer que esta población experimenta un serio y significativo problema de poder adquisitivo. Es como si le dijera que su sueldo subió, pero los gastos se incrementaron en el doble”**.

Comenta diciendo el periódico que, si no fuera suficiente, el doctor Jaramillo explica **que los contratistas estatales tienen que asumir el 40% de la seguridad social por su propia cuenta**.

Finaliza además diciendo que los otros tipos de contratistas, **“los que trabajan en empresas privadas, no necesariamente tendrían este problema. Esto se debe a que estos trabajadores suelen negociar el incremento salarial directo con su empleador. Incluso podrían exigir el salario mínimo integral que corresponde a 13 salarios mínimos vigentes, y tiene que aumentar en el mismo porcentaje que decreta el Gobierno”**.

#### 4. Articulado propuesto

Se menciona en su artículo primero la **SOLIDARIDAD** como constitución de un principio

orientador de la Seguridad Social, qué implica la obligación de contribuir al pago de prestaciones de las personas de menores ingresos como se deduce del artículo 48 de la Constitución Política concordante con el artículo 2° de la Ley 100 de 1993 que lo define como “(...) *la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil*”. Dicho, principio se materializa mediante el establecimiento del Fondo de Solidaridad Pensional y del Fondo de garantía de pensión mínima los cuales buscan aumentar la cobertura del Sistema General de pensiones mediante asignaciones de prestación económica a personas carentes de recursos para obtener una pensión por sus propios medios. Ahora bien, este debe estar en conexidad con los principios de **sostenibilidad y eficiencia** que permite ampliar la cobertura del sistema pensional a favor empleados de menores ingresos.

De igual manera se menciona en el primer artículo el **Principio de Igualdad** en donde la Honorable Corte Constitucional ha establecido en Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013 como el *“legado del Estado liberal clásico, se caracteriza por la exigencia de igualdad de trato por las leyes y las regulaciones a partir de la premisa de que todos los individuos son libres e iguales. Por tanto, la igualdad formal demanda del Estado una actividad imparcial y proscribida cualquier diferenciación injustificada, originada por ejemplo en razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, entre otros criterios. A la luz de esta faceta de la igualdad, un tratamiento diferenciado será posible solamente cuando se observen los siguientes parámetros: “primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; y tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada”. La igualdad material, de otro lado, parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades en la sociedad, fruto no solamente de la naturaleza, sino también de los arreglos económicos, sociales, culturales y políticos, las cuales constituyen un obstáculo para gozar, desde una perspectiva material, de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, el principio de igualdad desde la perspectiva material exige al Estado adoptar medidas para contrarrestar tales desigualdades y ofrecer a todas las personas oportunidades para ejercer sus libertades, desarrollar sus talentos y superar los apremios materiales. Como se indicó en la Sentencia T-426 de 1992, esta dimensión del principio de igualdad puede desarrollarse mediante acciones afirmativas “tratos diferenciados favorables” a favor de los grupos históricamente discriminados o en situación de desventaja debido a factores culturales, sociales y/o económicos, entre otros”.*

Como fundamento de lo expuesto en el articulado el proyecto sustenta que es una realidad notoria la situación precaria en que se encuentran los contratistas del país, quienes para desarrollar el contrato deben pertenecer al régimen contributivo y por tanto deben pagar el mes previo de seguridad social sobre un salario mínimo, es decir, 200.300 pesos:

	SMLMV	EPS 12,5%	Pensión 16%	Aprox. al cien	ARL- Tarifa mínima: 0,0052200	Aprox. al cien	Total
	689.454	86.182	110.313	110.500	3.600	3.600	200.280

A su turno, para recibir los honorarios el contratista debe cancelar el 40% sobre el valor del contrato, tomando en consideración que este jamás puede ser inferior a 1 smlmv, debe cancelar nuevamente 200.300 pesos:

	Valor Contrato	40% del valor del contrato smlmv	EPS 12,5%	Pensión 16%	Aprox. Al cien	ARL- Tarifa mínima: 0,0052200	Aprox. Al cien	Total, empleado independiente aprox. Al cien
	1.540.000	689.454	110.313	110.500	11.500	3.600	3.600	200.300

El contratista debe sacar de su propio peculio 357.600 pesos para recibir el saldo restante, 258.400, hay que tener presente además que debido al tipo de vinculación el contratista no recibe ningún tipo de prestación, por lo que para equipararlo con un trabajador ordinario debiera dejar mensualmente el 16.6% de lo recibido para autopagarse las vacaciones y cesantías. Haciendo el ejercicio sobre un salario mínimo dicha suma asciende a 102.256 pesos.

Es de resaltar que la Ley 100 de 1993 y todas las normas que se refieren al Ingreso Base de Cotización responden a la regla general de que se cotiza sobre los “*ingresos efectivamente percibidos*” o “*ingresos devengados*”, por ello la situación enunciada es una verdadera desproporción, más cuando para cancelar los valores de la seguridad social, las personas solicitan créditos del agiotista, y pagan intereses en exceso.

Aunado a lo anterior debe tomarse en consideración que las personas que realizan contratos de prestación de servicios con anterioridad al mismo



pertencen al régimen subsidiado y, por tanto, deben renunciar al mismo con tal de percibir una pequeña utilidad. Pregúntese aquí cuánto tarda una persona en vincularse al Sisbén, con esta perspectiva no parece equidistante la exigencia de renunciar a los beneficios proporcionados por el Estado a cambio de una labor inestable, más cuando *es muy probable que la persona no realice ningún uso de los servicios de la entidad prestadora de salud*, pero que esta sí perciba los ingresos que le reportan la afiliación; en este sentido, el artículo 34 de la Ley 1438 de 2011 (*Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*) avanzó en el caso de los trabajadores y en orden a los principios de igualdad y coherencia del ordenamiento jurídico es forzoso poner en condiciones iguales a los contratistas:

**“Artículo 34. Subsidio parcial a la cotización.**

*Las personas elegibles al subsidio parcial a la cotización no afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pagarán sobre un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal vigente y un porcentaje de cotización del 10,5%, o aporte equivalente de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Estas personas tendrán derecho a un subsidio parcial de su cotización al Régimen Subsidiado o al Régimen Contributivo en cuyo caso no incluirá prestaciones económicas. Este subsidio será el 67% de la cotización o del aporte equivalente con cargo a los recursos de la subcuenta de Compensación del Fosyga en el caso de los afiliados al Régimen Contributivo y de la subcuenta de Solidaridad en el caso del Subsidiado. El 33% de la cotización o aporte equivalente deberá ser pagado previamente por el afiliado”.*

Por otra parte, la Ley 1753 de junio 9 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -Todos por un nuevo país establece:

**“Artículo 98. Protección social para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo.** *El Gobierno nacional diseñará un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente al Sistema General de Seguridad Social Integral. En materia de salud, el trabajador podrá afiliarse o permanecer en el régimen subsidiado, siempre y cuando cumpla las condiciones para pertenecer a este. Si desea acceder a prestaciones económicas del régimen contributivo, podrá cotizar de acuerdo con su capacidad de pago, caso en el cual se le reconocerán dichas prestaciones en proporción a su aporte. Para la protección a la vejez, accederá a los beneficios económicos periódicos y para riesgos de incapacidad y muerte aun esquema de microseguros, velando en todos los casos por el equilibrio financiero del sistema”.*

Es claro que para asegurar la vida digna de las personas, así como su mínimo vital y móvil, junto con la dignidad que merece el ejercicio de una profesión o labor en condiciones justas, la legislación debe prever condiciones que le sean favorables y **“en proporción a su aporte”** como lo pretende este proyecto.

La normatividad que se propone, pretende además superar las distintas concepciones que sobre los contratistas existen en las entidades estatales, dado que hay una variedad de conceptos y ello origina una aplicación de consecuencias diversas por parte del Estado frente a las personas que se encuentran en situaciones idénticas, para el efecto consúltese:

<http://www.personeriabogota.gov.co/sites/default/files/publicaciones/CONCEPTO%20APORTES%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20CONTRATISTA%20DEL%20ESTADO.pdf>

<http://www.gerencie.com/se-le-debe-exigir-aportes-a-seguridad-social-a-una-persona-natural-comerciante.html>

<http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/verificacion-aportes-seguridad-social-trabajadores-independientes>

Los portales de internet anteriormente citados, demuestran que a pesar de que la normatividad sobre la materia se encuentra dispuesta en las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, 1122 de 2007 y Decretos números 1703 de 2002, 510 de 2003, 1150 de 2007, 1070 de 2013 y 3032 de 2013, dicha dispersión es poco favorable para la aplicación uniforme del régimen aplicable.

**Antecedente normativo en beneficio de los contratistas que tenían un contrato igual o inferior a tres meses**

Prueba razonable que estas discusiones a favor de los contratistas NO son nuevas, no están obligadas a acreditar afiliación a los sistemas de salud y pensiones ya el artículo 114 del Decreto-ley 2150 de 1995 del Ministerio de Justicia y del Derecho, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, que modificaba el artículo 282 de la Ley 100 de 1993, expresa:

**“Artículo 114. Contratos de prestación de servicios.** *El artículo 282 de la Ley 100 de 1993, quedará así:*

**Artículo 282.** *Las personas naturales que contraten con el Estado en la modalidad de prestación de servicios no están obligadas a acreditar afiliación a los sistemas de salud y pensiones previstos en esta ley, siempre y cuando la duración de su contrato sea igual o inferior a 3 meses”.*

Esta norma es concordante con el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 ya que no se obliga a verificar al contratante o patrono cuando el contrato de prestación de servicios es menor a tres (3) meses y expresa:

**“Artículo 23. Cotizaciones en contratación no laboral.** Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servido por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servidos, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en períodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Del texto en cursiva se declaró su NULIDAD por el Consejo de Estado mediante Fallo 15399 de 2006.

Las sumas descontadas se entregarán a la entidad promotora de salud, EPS a la cual se encuentre afiliado el contratista, junto con un documento en el que se ponga en conocimiento la situación para que la EPS revise la presunción de ingresos del contratista y este deba efectuar la autoliquidación de aportes sobre el nuevo ingreso.

En el evento en que los pagos no sean mensuales y no exista justificación válida de la diferencia, el contratante deberá informar tal circunstancia a la entidad promotora de salud, EPS, a la cual se encuentre afiliado el contratista, para que dicha entidad se revise la presunción de ingresos.

Para los efectos del presente artículo se entiende por “valor bruto”, el valor facturado o cobrado antes de aplicarle los recargos o deducciones por impuestos o retenciones de origen legal.

En los contratos de vigencia indeterminada, el Ingreso Base de Cotización será el equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor bruto facturado en forma mensualizada.

**Del texto subrayado se declaró su NULIDAD por el Consejo de Estado mediante Fallo 13707 de 2004.**

No obstante, lo anterior, se ha considerado que estas normas (artículo 114 del Decreto-ley 2150/95 y el artículo 23 del Decreto número 173 de 2002) fueron **modificadas tácitamente** por la Ley 797 de 2003 y el Decreto número 510 de 2003.

Para concretar estas normas laborales y de seguridad que han favorecido a los contratistas o trabajadores de esta índole esta iniciativa tiene por objeto, entre otras, eliminar la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales para salud y para estos efectos dispone que el contratista que tenga dos o más contratos de prestación de servicios cotice sobre el ingreso base de liquidación del contrato en el que perciba el mayor valor, mantenga el de la pensión pero solo paga o cancela por uno en salud que sería sobre el de superior valor. Por otro lado, así pide disponerlo modificando la Ley 797 de 2003, artículo 5° y el Decreto Reglamentario número 806 de 1998, artículo 65.

La exposición del proyecto inicia planteando que actualmente la vinculación con más altos índices de vinculación laboral se ha realizado a través de contratos de prestación de servicios y no la implementación del sistema de carrera, por ello, tomando en consideración el derecho al trabajo, artículo 25, los principios laborales, artículo 53, las disposiciones sobre empleos del Estado, artículo 125, así como las disposiciones sobre afiliación y cotización previstas por la Ley 100 de 1993, artículos 15 y 18, junto con los Decretos números 806 de 1996 y 1406 de 1999, pone a consideración del Congreso la iniciativa ya comentada.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la informalidad laboral conserva un alto índice en la economía de nuestro país, muchas personas tratan de conseguir varios ingresos para su subsistencia y la de su familia, de tal forma que logran celebrar varios contratos de trabajo al mismo tiempo, duplicando sus esfuerzos físicos para cumplir a cabalidad con sus funciones, sin embargo, el Estado ha sido negligente en algunas circunstancias que empeoran la estabilidad y el trabajo digno de miles de colombianos que trabajan a través de esta modalidad.

Y uno de esos factores, es la doble contribución que deben realizar los contratistas y personas independientes en cada ingreso que obtengan sin que esto constituya doble cotización/ como lo conceptuó el Ministerio de Salud y Protección Social, cuando precisa:

*“En este orden de ideas y frente a lo consultado, se tiene que las personas vinculadas mediante contrato de trabajo y los trabajadores independientes o contratistas, de conformidad con las disposiciones citadas, son considerados como afiliados obligatorios a dichos sistemas, por tal razón, no es aceptable ni válido legalmente que se abstengan de pagar los aportes a los sistemas en comento, argumentando que ya cotizan como independiente o como dependientes.*

*Más aun, se reitera que al aportante le asiste la obligación de cotizar sobre la totalidad de ingresos que perciba, lo cual implica que la cotización que en salud y pensiones efectúa como dependiente, no sufre ni reemplaza la que tiene que hacer como contratista o independiente, en este caso, los aportes que como contratista o independiente debe efectuar deben ser girados a la misma EPS y AFP a la que viene cotizando como dependiente, sin que ello implique una doble afiliación, un doble pago de aportes o dobles semanas cotizadas en pensiones.*

*De la misma manera, si se trata de un trabajador independiente que tiene varios contratos o realiza varias actividades productivas, deberá cotizar sobre todos los ingresos que perciba atendiendo adicionalmente el principio de solidaridad que rige el Sistema General de Seguridad Social Integral.*

*De las anteriores consideraciones, surge la necesidad del legislador en pro de un trabajo digno para nuestros contratistas que en la mayoría de casos son explotados laboralmente como evasión al pago de seguridad social por parte de sus empleadores, ocasionando una tercerización laboral que esté vulnerando muchos derechos fundamentales, por tal motivo debemos apoyar esta iniciativa que será de gran importancia para miles de compatriotas que buscan tener un trabajo digno con unos ingresos dignos proporcionales al trabajo que realizan”.*

Como se encuentran delimitados los lineamientos, se concluye que, mediante esta iniciativa, se persigue la dignificación del contratista frente a la situación cotidiana a la que se enfrentan, sin acarrear complicaciones para su ingreso y vulneraciones al derecho a la igualdad y a los recursos del sistema de seguridad social.

En primer lugar, tal como se puede observar en el Concepto número 1832 de 2007 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en aplicación de las disposiciones previstas por el Decreto número 1723 de 2002, artículo 23, en desarrollo del artículo 271 de la Ley 100 de 1993, los contratistas cuentan con un ingreso base de cotización equivalente al 40% del valor del contrato, toda vez que se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada.

Finalmente, no resulta forzoso modificar legalmente el Decreto Reglamentario número 806 de 1998, en la medida que al disponerse una nueva reglamentación legal es derogado tácitamente. Por lo tanto, se propone lo siguiente con esta iniciativa:

1. Que las personas que desarrollen contratos de prestación tienen un ingreso base de cotización equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato sin que sea inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

2. Que, atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios, si es de vigencia indeterminada o superior a 6 meses el contratista debe afiliarse o pertenecer al régimen contributivo; en el caso de que la vigencia sea inferior a 6 meses y el monto mensual del contrato sea inferior a 4 smlmv, el contratista puede permanecer en el régimen subsidiado y sus aportes se destinarán al Fosyga.

3. Que sin excepción deba realizarse **la cotización pensional** a la entidad que se encuentre afiliado el contratista, incluyendo el porcentaje mínimo cuando se trata del desarrollo de varios contratos simultáneamente.

La seguridad social se debe cancelar por la ejecución de los contratos, es decir, mes vencido.

4. Por ello no hay justificación para que los empleadores o contratantes le exijan al contratista, antes de realizar y protocolizar un contrato que debe estar afiliado previamente al sistema.

5. Que en caso de tener dos o más contratos se pagará solo por uno sobre el 40% del mayor valor de uno de los contratos para el sistema de salud.

6. Finalmente, las EPS deben presumir que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato, pues actualmente a pesar de encontrarse sin ejecutar contratos de prestación de servicios estas entidades empiezan a acumular saldos en mora como si los contratistas estuvieran desarrollando la actividad.

## **6. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las consideraciones y argumentos expuestos, en el marco de la Constitución Política y la ley, y teniendo en cuenta que la presente iniciativa persigue hacer equidad con las personas que prestan servicios laborales y técnicos mediante contrato de prestación de servicios, solicito dar segundo debate, en la plenaria del Senado de la República, y aprobar el informe de ponencia al **Proyecto de ley número 69 de 2016**, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2016 SENADO**

*por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Mejorar las condiciones de las personas que realizan y desarrollan contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro

el sistema de contribución, solidaridad e igualdad previniendo la evasión a la seguridad social y evitando responsabilidades fiscales.

Artículo 2°. Las personas que desarrollen contratos de prestación de servicios como afiliados obligatorios al sistema de seguridad social tienen un ingreso base de cotización equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato, entendiéndose que el sesenta por ciento (60%) restante corresponde a los costos de ejecución de la actividad contratada.

El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, no obstante, cuando el ingreso sea inferior serán beneficiarios del artículo 34 de la Ley 1438 de 2011.

Artículo 3°. Sistema General de Pensiones. Deberá realizarse la cotización pensional a la entidad que se encuentre afiliado o se afilie el contratista.

Artículo 4°. La seguridad social que se debe cancelar por la ejecución de los contratos de prestación de servicios, se paga mes vencido. Ningún empleador o contratante puede exigir para la ejecución del contrato, el pago de la cotización previa al Sistema.

Los contratantes deberán efectuar directamente el descuento y pago de la cotización de los contratistas, sin que implique relación laboral.

Artículo 5°. En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato.

En caso que el contrato termine o no se renueve y el contratista haya tenido ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes, deberá permanecer en el régimen subsidiado siempre que cumpla con los requisitos de dicho régimen.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

De los honorables Senadores,

**JORGE EDUARDO GECHER TURBAY**  
 Coordinador ponente

**EDINSON DELGADO RUIZ**  
 Ponente

**JORGE IVAN OSPINA GOMEZ**  
 Ponente

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de junio del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate.

Título del **Proyecto de ley número 69 de 2016 Senado**, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

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 GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 511 - martes 20 de junio de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Informe de Conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 193 de 2016 Senado, 002 de 2016 Cámara, por el cual se declara Patrimonio Folclórico, Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Nacional de Bandas en el municipio de Sincelejo, Sucre, y se vincula a la celebración de los 31 años de encuentro y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 33 de 2016 Senado, por medio de la cual se fomenta y promueve la reforestación de cuencas hidrográficas en el territorio nacional. ....	2
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al proyecto de ley número 14 de 2016 Senado, por la cual se fija el monto de los aportes de la Nación para atender la salud del magisterio colombiano.....	6
Informe de ponencia y Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Senado al Proyecto de Ley número 183 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.	11
Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto propuesto al Proyecto de Ley número 244 de 2017 Senado , por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.	14
Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto propuesto al Proyecto de Ley número 69 de 2016 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contrato de prestación de servicios.	21