



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2115

Bogotá, D. C., martes, 3 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2024 SENADO - 437 DE 2024 CÁMARA

por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., 2 de diciembre de 2024  
Oficio PDGGT No 856

Honorable Senador:  
**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República  
[presidencia@senado.gov.co](mailto:presidencia@senado.gov.co)

Honorable Representante:  
**JAIME RAÚL SALAMANCA**  
Presidente Cámara de Representantes  
[presidencia@camara.gov.co](mailto:presidencia@camara.gov.co)

**Asunto:** Proyecto de acto legislativo - PAL No. 18 de 2024 Senado - 437 de 2024 Cámara "por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones".

Honorables señores congresistas, cordial saludo.

En el ejercicio de la vigilancia preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, presentamos nuestra recomendación frente al proyecto de acto legislativo del *Asunto*, en adelante PAL, cuyo último debate fue incluido en el orden del día de la plenaria de la Cámara de Representantes programada para hoy. Nuestra recomendación está encaminada a evitar escenarios en los que pueda afectarse la autonomía territorial en el corto, mediano y largo plazo o la provisión eficiente de bienes y servicios públicos y, con ello, el cierre de brechas socioeconómicas y la protección de derechos para las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, en aras de velar por la sostenibilidad fiscal de la autonomía territorial, invitamos a los honorables congresistas a retomar las 4 propuestas incluidas en el informe final de la Misión de Descentralización en relación con el Sistema General de Participaciones (en adelante Misión SGP) radicado el pasado 24 de junio y cuyos avances fueron remitidos a los entonces presidentes del Senado y Cámara, respectivamente, el 29 de febrero. Estas propuestas cobran especial relevancia al ser construidas por expertos en la materia a través de 68 espacios y contar con la participación de más de 2.200 personas de instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno, de representantes de los pueblos étnicos, de la academia, de gremios, de la cooperación internacional y de organizaciones de la sociedad civil y ser concebida como el punto de partida para cumplir con los otros componentes de la Misión.

Por esta razón, para que se dé suficiente ilustración en un PAL de tanta trascendencia, en el debate de hoy es necesario analizar en profundidad los alcances y propósitos de las 4 propuestas de la Misión SGP consistentes en: *I) Establecer un piso mínimo del porcentaje de participación de los territorios del 30,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación. II) Reconstruir la distribución de recursos en dos bolsas, una sectorial (con el 80,18%) y otra territorial (con el 19,82%). III) Establecer nuevos criterios de distribución de la bolsa de Propósito General, la cual sería dirigida solamente a municipios y distritos, y IV) Flexibilizar los recursos del SGP de propósito general.*



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Adicionalmente, es importante que en el debate se tome en consideración la conclusión de la Misión de Descentralización cuando precisa que: "(...) Finalmente debe advertirse que la experiencia acumulada de 30 años de transferencias concluye que la cantidad de recursos dentro del sistema no han logrado cerrar brechas que persisten en todos los sectores, así como entre los desempeños fiscales entre categorías de entidades territoriales. Por lo tanto, es necesario ajustar los criterios de asignación de las crecientes transferencias con el propósito de cerrar brechas dentro de los sectores y entre las entidades territoriales con capacidades fiscales, administrativas y estándares de bienestar muy desiguales. La experiencia histórica demuestra que la obtención de objetivos de política pública, como la equidad y el bienestar, no dependen exclusivamente de la cantidad de recursos, sino también de los criterios socio-territoriales de asignación y de la destinación del gasto. (...)" (Informe Final Misión de Descentralización, p. 86)

Reiteramos que esta recomendación va encaminada a evitar que se configuren escenarios que puedan afectar los intereses de la sociedad, la protección de derechos fundamentales o desconocer el ordenamiento jurídico y se emite en el ejercicio de la colaboración armónica consagrada en el artículo 113 de la Constitución Política.

TATIANA MARGARITA ONATE AGOSTA  
Procuradora Delegada

## CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 437 DE 2024 CÁMARA -18 DE 2024 SENADO

*por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*



### COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PAL N° 437 DE 2024 CÁMARA /018 DE 2024 SENADO

*“Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*

#### PONENCIA PARA OCTAVO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES

El proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo fomentar una mayor autonomía territorial. Para ello, propone incrementar los ingresos de las entidades territoriales a través de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y realizar algunas modificaciones a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, en lo referente a los criterios de distribución y al método de cálculo del monto anual transferido desde el Presupuesto General de la Nación.

En particular, la ponencia del proyecto de Acto Legislativo para octavo debate en Cámara de Representantes contiene las siguientes temáticas:

- Entraría vigor después de que el Congreso de la República emita una Ley que ordene el traslado de competencias de la Nación a las entidades territoriales y no antes del año 2027 (inciso primero, artículo 357).
- El monto del SGP se calcularía como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y, desde la entrada en vigor del Acto Legislativo, aumentaría por doce años consecutivos hasta alcanzar el 39,5% (inciso primero, artículo 357).
- El monto de recursos a trasladar será equivalente a las responsabilidades y competencias que sean transferidas desde la Nación a las entidades territoriales. Para ello, cada Ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigor del Acto Legislativo deberá especificar los gastos y competencias que dejarán de ser competencia de la Nación y pasarán a las entidades territoriales (inciso sexto, artículo 356).
- Establece que la transferencia de competencias a las entidades territoriales debe realizarse de manera gradual, simultánea y equivalente, de tal manera que no comprometa la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal (inciso quinto, artículo 356).



Para la ANDI, a pesar de las mejoras que se han introducido en el proyecto de Acto Legislativo a lo largo de su tránsito legislativo, este todavía no ofrece las claridades necesarias para asegurar un proceso ordenado y financieramente sostenible hacia la descentralización de competencias y funciones a las entidades territoriales.

Nuestros principales reparos al proyecto consiste en que el mismo:

- El artículo 356 propuesto no especifica ni concreta las competencias o funciones a sectores nuevos que transferiría la Nación a las entidades territoriales, lo que podría afectar la estabilidad fiscal por falta de recursos para financiar a varios niveles de gobierno para una misma función;
- Tal como lo señala el Banco de la República, el crecimiento del SGP dispuesto en el artículo 357 podría poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo y el cumplimiento de la Regla Fiscal; y
- El artículo 356 omite criterios de distribución y cálculo del SGP que favorecen la eficiencia administrativa y fiscal de las entidades territoriales para el ejercicio de dichas competencias.

En suma, el proyecto de Acto legislativo, a pesar de tener una intención válida desde el punto de vista constitucional, genera incertidumbre fiscal, no asegura una transición ordenada hacia la descentralización y tampoco contiene incentivos hacia la eficiencia y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Por lo tanto, la ANDI recomienda respetuosamente al Honorable Congreso de la República **ARCHIVAR** el proyecto de Acto Legislativo y tener en cuenta los argumentos que expondremos a continuación.

#### 1. Artículos 356 y 357. Monto de los recursos del SGP y asignación de competencias estatales.

El texto aprobado en sexto debate establece que el monto del SGP aumentará durante doce años consecutivos hasta alcanzar el 39,5% de los ICN, superando la línea base proyectada y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo.

De acuerdo con las proyecciones del Comité Autónomo de la Regla fiscal (CARF)<sup>1</sup> para el año 2036, en un escenario base, sin reforma, el SGP oscilaría entre el 30%

<sup>1</sup> CARF. Análisis de la Propuesta Acto Legislativo PAL 437/2024C y 018/2024S. Consultar en: [https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?modelId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUST\\_FR-260032%2F%2FIdcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?modelId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUST_FR-260032%2F%2FIdcPrimaryFile&revision=latestreleased)



y el 31% de los ICN. Es decir, las transferencias a las entidades territoriales pasarían del 27.2% de los ICN en 2024 a aproximadamente el 31,4% en 2036 como línea base, si se mantienen las disposiciones constitucionales vigentes. Este ya es un valor importante en las cuentas del presupuesto general de la Nación.

La siguiente gráfica de la CARF muestra la proyección del crecimiento de las participaciones del SGP como porcentaje de los ICN a 2036:



Aunque el proyecto de Acto legislativo, en su tránsito legislativo, redujo la promesa de aumento del 46.5% al 39.5% de los ICN, el cambio a la norma constitucional aún implica un aumento significativo del SGP, mucho mayor al proyectado en su línea base. Esto representaría un incremento considerable de las transferencias y una presión fiscal para la Nación, a menos que efectivamente se trasladen nuevas competencias a las entidades territoriales.

Proponer un incremento de las transferencias a las entidades territoriales de hasta el 39,5% de los ICN, sin delegarles nuevas funciones específicas, podría generar graves consecuencias fiscales. En el texto publicado el pasado 20 de noviembre de 2024, el Banco de la República advierte que el proyecto de Acto Legislativo aumentaría considerablemente el déficit fiscal, y conduciría a incumplir la Regla Fiscal, a la par que podría generar efectos indeseables en otras variables macroeconómicas como el consumo, la inversión y el crecimiento:



*“Desde un punto de vista puramente contable, el aumento en las transferencias previsto por el proyecto de acto legislativo que se encuentra en discusión en el Congreso de la República implicaría un aumento del déficit del GNC para 2038 del 2,8 % al 4,7 % del PIB, y un aumento de la deuda neta del GNC del 54,9 % al 64,6 % del PIB. Estos cálculos implican que, bajo los supuestos dados, el GNC incumpliría la regla fiscal aun si los supuestos de ingresos tributarios del MFMP se logran cumplir y el gobierno pudiera ajustar el resto de gastos en la forma prevista en ese documento.*

*(...) El documento del Grupo de Análisis Fiscal del Banco de la República analiza estos efectos con base en un modelo de equilibrio macroeconómico bajo la estimación de que la reforma conllevaría un aumento en los costos de financiamiento del GNC de 150 puntos básicos, causado por el aumento descrito en el déficit fiscal y el incumplimiento de la regla fiscal, lo cual es consistente con evidencia internacional sobre situaciones de este tipo.*

*El ejercicio realizado permite ver que el efecto macroeconómico de la reforma al SGP es sustancial en un escenario en el que el gasto del GNC no logra reducirse en forma compensatoria. El PIB de 2035 se reduce 11,6 % con respecto al escenario base, a causa de una caída del consumo y la inversión de 18 % y 30 %, respectivamente. La reforma implicaría un gasto público mayor en 2,7 % del PIB al previsto en el MFMP, en buena parte como consecuencia de mayores pagos de intereses, y un aumento de 28 % del PIB en la deuda pública, por encima del ancla actual de 55 % establecida por la regla fiscal.”* (subrayado fuera de texto)

Aunque el proyecto de Acto Legislativo establece que no se podrán descentralizar competencias sin una previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas, no especifica claramente cuáles serían aquellas competencias adicionales a las hoy vigentes (como educación, salud, saneamiento básico) que asumirían las entidades territoriales. En cambio, delega al Legislador la tarea de definir dichas competencias hasta el año 2027.

Es importante señalar que ciertas competencias que típicamente se ejercen desde el ámbito nacional como la defensa o seguridad, administración de recursos no renovables, infraestructura, gestión del riesgo climático, asuntos electorales, registros, asignación de subsidios, turismo, telecomunicaciones, entre otras, podrían implicar la necesidad de modificar otras normas de carácter constitucional,

<sup>2</sup> Banco de la República. Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/823193f7-2861-425b-a84d-af764c97d73c/content>



estatutarias, orgánicas y locales, para asegurar el balance de poderes, justicia y coordinación a nivel nacional.

No es adecuado prometer a las entidades territoriales un aumento tan significativo de sus transferencias sin información adicional, relevante y completa sobre las nuevas responsabilidades que deberán asumir y para las cuales, en este momento, pueden no contar con una estructura institucional formada o adecuada. Ello no asegura una transición ordenada hacia la descentralización, ni la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Sería más conveniente primero dar a conocer cuáles serían aquellas competencias propiamente nacionales que se pretendería asignar a las entidades territoriales y aplicar las transiciones y los arreglos presupuestales, institucionales y normativos adicionales que se requieran, antes de asignarles arbitrariamente el 39.5% de los ICN y poner en aprietos la sostenibilidad fiscal.

Por tanto, en opinión de la ANDI, se requiere primero señalar al menos aquellas competencias nuevas que le serían transferidas a las entidades territoriales que justifiquen un incremento tan significativo del SGP, de tal forma que el proceso de descentralización se realice de forma ordenada y no se afecte la sostenibilidad fiscal del Estado a mediano plazo y los objetivos de la Regla Fiscal.

**2. Artículo 356. Criterios de distribución territorial del monto del SGP**

El proyecto de Acto Legislativo delega al legislador la definición de los criterios de distribución de los recursos del SGP, de acuerdo con las competencias, los sectores, capacidades y brechas sociales y económicas de las entidades territoriales. El proyecto solo establece algunos criterios de distribución del SGP para las nuevas competencias territoriales como *“el acceso, la ampliación de coberturas, la continuidad y calidad en la prestación de los servicios y garantía de derechos, con énfasis en la población pobre, la prevalencia ambiental con priorización de las áreas protegidas, la densidad étnica poblacional y la ruralidad, dependiendo de las características sectoriales. Igualmente, se priorizarán los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el Gobierno nacional, así como a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).”*

No obstante, el proyecto deja por fuera algunos criterios vigentes que son cruciales para la correcta asignación y gestión del gasto público en las participaciones del SGP. Por ejemplo, los criterios de i) eficiencia administrativa y ii) esfuerzo fiscal son esenciales para identificar las necesidades reales de cada territorio, sus logros de gestión y enfocar esfuerzos en aquellos que requieren mayor construcción de



capacidades, en lugar de aquellos en los que ya tienen recursos e infraestructuras adecuadas o población totalmente atendida.

Como no se conocen las nuevas competencias que asumirían las entidades territoriales, tampoco es posible saber si los criterios de distribución del SGP incluidos en el proyecto de Acto Legislativo son suficientes para asegurar la calidad y continuidad del servicio público que les transfiera la Nación. En todo caso, la transferencia de cualquier nueva competencia debe tener cuenta la eficiencia administrativa, las fuentes alternativas de financiamiento de las entidades territoriales y la modernización y la consolidación tributaria, para asignar mayores recursos a las entidades territoriales más necesitadas y con menores capacidad de generar ingresos propios.

Para la ANDI es presupuesto esencial de toda transferencia de recursos desde el SGP, que los criterios de asignación de competencias de las entidades territoriales exijan la construcción y el fortalecimiento de capacidades administrativas y la generación de recursos propios. Sin este elemento de base, la transferencia de recursos es un albur que puede salir muy caro tanto a los recursos del PGN, como a la atención de necesidades a la población colombiana. Al igual que el Ministerio de Hacienda en su concepto fiscal<sup>3</sup>, consideramos que es crucial evitar la creación de incentivos negativos en la asignación de los recursos del SGP que puedan debilitar el esfuerzo fiscal y erosionar la eficiencia administrativa general (tanto nacional, como territorial) del Estado colombiano.

**3. Artículo 357. Metodología de cálculo del monto anual del SGP**

El artículo 357 de la Constitución prevé una fórmula de crecimiento del SGP basada en el promedio de la variación de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, lo que permite a las entidades territoriales contar con mayor estabilidad en el monto de sus ingresos, sin afectarse año a año por los cambios en variables macroeconómicas especialmente lesivos en tiempos de bajo rendimiento o desaceleración.

El proyecto de Acto Legislativo plantea que, a partir del año 2027, el SGP se desvincule de ese promedio y se fije únicamente como un porcentaje anual de los ICN que alcanzaría el 39,5% después de doce años.

En el concepto presentado por el DNP del 11 de octubre de 2024, la entidad señaló que este método podría presentar varios inconvenientes:

<sup>3</sup> Publicado en la Gaceta del Congreso de la República número 787 del 7 de junio de 2024.



*“El primero, que cualquier esfuerzo fiscal de la Nación para generar nuevos ingresos como reformas tributarias, representaría un aumento del gasto automático en transferencias, restándole capacidad fiscal al Gobierno nacional. El segundo, podría significar que las entidades territoriales, al recibir incremento en sus ingresos con cada reforma tributaria, podrían desatender la generación de rentas propias. Por lo que, si bien es positivo para el fortalecimiento de las finanzas y la autonomía de los territorios que se aumenten las transferencias; se considera que la definición del monto no debe corresponder a un porcentaje de las rentas nacionales, sino a otros criterios que garanticen el aumento real de las transferencias y que, a la vez, estimulen el esfuerzo fiscal propio atendiendo criterios de cierre de brechas.”*

La fórmula de cálculo vigente permite mantener la estabilidad en el financiamiento de las entidades territoriales, a la vez que promueve su fortalecimiento fiscal y generación de ingresos propios, por estar atada a un promedio variable.

Por tanto, tal como lo recomendó el Ministerio de Hacienda en su concepto fiscal, consideramos que no debería modificarse esta fórmula del SGP del artículo 357 de la Constitución y, mejor, podría complementarse con mecanismos de estabilización de los ingresos territoriales con recursos propios del mismo sistema para darle más predictibilidad.

**4. Conclusión**

Para la ANDI es positivo que el Congreso de la República continúe en la búsqueda de las fórmulas para concretar el mandato constitucional de descentralización territorial del poder y toma de decisiones del país.

Este proceso debería comenzar por manifestación concreta sobre las competencias a ser transferidas desde la Nación a las entidades territoriales, lo cual debería acompañarse con el incremento en los ingresos fiscales de los municipios, departamentos y distritos, según el alcance real de las capacidades y necesidades locales. Si se incrementa el SGP sin haber acordado el traslado y alcance de las nuevas competencias, se corre el riesgo de dejar desfinanciado el gasto del Gobierno a mediano y largo plazo, lo que pondría en riesgo el equilibrio fiscal de la Nación.

Adicionalmente, si se van a trasladar nuevas competencias, también se les deberían establecer criterios claros de asignación de los recursos del SGP, considerando las variables de cada nuevo sector, sin dejar por fuera los incentivos hacia eficiencia administrativa, tributaria y el muy importante fortalecimiento de las capacidades institucionales.



La metodología de cálculo del monto anual del SGP debería seguir privilegiando la estabilidad de los ingresos de las entidades territoriales, sin modificar la fórmula que contiene el actual artículo 357 de la Constitución, pues restaría mucha más flexibilidad presupuestal al Gobierno Nacional.





En consecuencia, la ANDI recomienda respetuosamente al Honorable Congreso de la República **ARCHIVAR** el proyecto de Acto Legislativo por los argumentos expuestos en este documento.


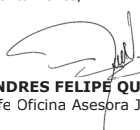
Cordialmente,

Alfonso Palacios Torres  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 033 DE 2024 CÁMARA**



*por medio de la cual se elimina el requisito de acreditar la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo.*

 <p>Bogotá D.C., Colombia, 28 de noviembre de 2024</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario general Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Email: <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a>; Carrera 7 No. 8 - 68 Piso 5º Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Radicado No 05EE202430000000078716. Solicitud de Concepto Proyecto de Ley No. 033 de 2024 Cámara oficio No. CSPCP.3.7.-688-24</p> <p>Cordial saludo Dr. Albornoz</p> <p>En atención a su oficio No. CSPCP 3.7-688-24, en el que solicita concepto respecto a lo propuesto en el Proyecto de Ley del asunto, procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:</p> <p><b>1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>A. Título del proyecto de decreto: <i>"Por medio de la cual se elimina el requisito de acreditar la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo"</i></p> <p>B. Número de artículos: 4 artículos.</p> <p>C. Autores: H.S. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.R. Angélica Lozano Correa, H.R. Víctor Javier Correa Velez, H.R. Mauricio Salazar Peláez.</p> <p><b>2. ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.</b></p>	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Artículo</th> <th>Descripción</th> <th>Observación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Artículo 1º</td> <td><b>OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo.</td> <td>Se sugiere complementar el objeto de la ley teniendo en cuenta lo que dispone en el artículo 3, de la siguiente manera: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo y establecer que la acreditación de la situación militar será exigida únicamente en aquellos casos en los que se requiera para la obtención del salvoconducto para el porte y/o tenencia de armas de fuego.</td> </tr> <tr> <td>Artículo 2º</td> <td>Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 el cual quedará así: <b>Artículo 42. PREVALENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR LA SITUACIÓN MILITAR.</b> Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4, 11, 26 y demás normas concordantes en la presente ley, la situación militar no se deberá acreditar para ingresar y/o permanecer en cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.</td> <td>ESTAMOS DE ACUERDO</td> </tr> </tbody> </table>	Artículo	Descripción	Observación	Artículo 1º	<b>OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo.	Se sugiere complementar el objeto de la ley teniendo en cuenta lo que dispone en el artículo 3, de la siguiente manera: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo y establecer que la acreditación de la situación militar será exigida únicamente en aquellos casos en los que se requiera para la obtención del salvoconducto para el porte y/o tenencia de armas de fuego.	Artículo 2º	Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 el cual quedará así: <b>Artículo 42. PREVALENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR LA SITUACIÓN MILITAR.</b> Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4, 11, 26 y demás normas concordantes en la presente ley, la situación militar no se deberá acreditar para ingresar y/o permanecer en cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.	ESTAMOS DE ACUERDO
Artículo	Descripción	Observación								
Artículo 1º	<b>OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo.	Se sugiere complementar el objeto de la ley teniendo en cuenta lo que dispone en el artículo 3, de la siguiente manera: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho fundamental al trabajo, promover la vinculación laboral y eliminar barreras de acceso al empleo, suprimiendo el deber de acreditar la definición de la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo y establecer que la acreditación de la situación militar será exigida únicamente en aquellos casos en los que se requiera para la obtención del salvoconducto para el porte y/o tenencia de armas de fuego.								
Artículo 2º	Modifíquese el artículo 42 de la Ley 1861 de 2017 el cual quedará así: <b>Artículo 42. PREVALENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ACREDITAR LA SITUACIÓN MILITAR.</b> Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4, 11, 26 y demás normas concordantes en la presente ley, la situación militar no se deberá acreditar para ingresar y/o permanecer en cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.	ESTAMOS DE ACUERDO								
 <table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="196 1612 565 2107"> <p><b>Parágrafo primero.</b> La obligación de acreditar la situación militar deberá desarrollarse en concordancia con los mandatos constitucionales y procurando contribuir en la protección de los derechos fundamentales de los obligados, tales como el derecho al trabajo, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y demás.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En un plazo de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de las normas que sancionen el incumplimiento de acreditar la situación militar, el Ministerio de Defensa Nacional implementará una estrategia que incentive a las personas obligadas a definir su situación militar, mediante estímulos educativos como becas, auxilios de transporte, auxilios de alimentación, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley, podrán realizarse descuentos de nómina, libranza o cualquier otra modalidad de pago, que reglamente el Gobierno nacional, siempre y cuando medie autorización escrita del trabajador.</p> </td> <td data-bbox="565 1612 786 2107"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="196 2107 565 2261"> <p>Adiciónese el artículo 42A a la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así: <b>Artículo 42A.</b> Acreditación de la situación militar para el porte de armas de fuego. La situación militar se deberá acreditar para obtener el salvoconducto para porte y/o tenencia de armas de fuego.</p> </td> <td data-bbox="565 2107 786 2261"> <p>SIN COMENTARIOS POR NO SER DE NUESTRA COMPETENCIA</p> </td> </tr> </tbody> </table>	<p><b>Parágrafo primero.</b> La obligación de acreditar la situación militar deberá desarrollarse en concordancia con los mandatos constitucionales y procurando contribuir en la protección de los derechos fundamentales de los obligados, tales como el derecho al trabajo, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y demás.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En un plazo de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de las normas que sancionen el incumplimiento de acreditar la situación militar, el Ministerio de Defensa Nacional implementará una estrategia que incentive a las personas obligadas a definir su situación militar, mediante estímulos educativos como becas, auxilios de transporte, auxilios de alimentación, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley, podrán realizarse descuentos de nómina, libranza o cualquier otra modalidad de pago, que reglamente el Gobierno nacional, siempre y cuando medie autorización escrita del trabajador.</p>		<p>Adiciónese el artículo 42A a la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así: <b>Artículo 42A.</b> Acreditación de la situación militar para el porte de armas de fuego. La situación militar se deberá acreditar para obtener el salvoconducto para porte y/o tenencia de armas de fuego.</p>	<p>SIN COMENTARIOS POR NO SER DE NUESTRA COMPETENCIA</p>	 <table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="862 1599 1230 1695"> <p><b>Artículo 4º</b></p> <p><b>Vigencia.</b> La presente ley comenzará a regir en el término de seis (6) meses a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017.</p> </td> <td data-bbox="1230 1599 1451 1695"> <p>SIN OBSERVACIONES</p> </td> </tr> </tbody> </table> <p><b>3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL</b></p> <p>El fundamento constitucional del Proyecto de Ley se basa en la protección de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia, especialmente el derecho al trabajo (artículo 25) y los principios de igualdad y no discriminación (artículo 13).</p> <p>La Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social, y debe contar con condiciones dignas y justas. La eliminación de la exigencia de acreditar la situación militar busca eliminar barreras que dificultan el acceso al empleo, en especial para jóvenes y sectores vulnerables, protegiendo así este derecho fundamental.</p> <p>De otra parte, el artículo 13 superior garantiza que todas las personas tienen derecho a la igualdad y a no ser discriminadas por motivos de raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El proyecto de ley busca evitar la discriminación basada en la situación militar, eliminando este requisito para acceder al trabajo, lo cual favorece una mayor equidad y oportunidades laborales para todas las personas, independientemente de su situación militar.</p> <p>Este cambio es especialmente relevante para los jóvenes, quienes a menudo enfrentan dificultades económicas para obtener la libreta militar, lo que impide su acceso al empleo formal. La población joven (15 a 28 años) presenta una alta tasa de desocupación con 17,3% en comparación con el del total nacional 9,9% (para el trimestre jun-ago 2024). El 41,8% de los desocupados son jóvenes, es decir, gran parte de la problemática de desocupación es de jóvenes. Además, existen 22,8% porcentaje de jóvenes que no estudian y no trabajan. La informalidad laboral de los jóvenes asciende a 56,4%, lo cual nos revela la situación actual y que históricamente ha enfrentado la juventud, la cual requiere de medidas que faciliten la inserción laboral.</p> <p>La eliminación de este requisito para acceder al trabajo promueve la inserción laboral juvenil, un grupo particularmente afectado por las altas tasas de</p>	<p><b>Artículo 4º</b></p> <p><b>Vigencia.</b> La presente ley comenzará a regir en el término de seis (6) meses a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017.</p>	<p>SIN OBSERVACIONES</p>			
<p><b>Parágrafo primero.</b> La obligación de acreditar la situación militar deberá desarrollarse en concordancia con los mandatos constitucionales y procurando contribuir en la protección de los derechos fundamentales de los obligados, tales como el derecho al trabajo, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y demás.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En un plazo de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de las normas que sancionen el incumplimiento de acreditar la situación militar, el Ministerio de Defensa Nacional implementará una estrategia que incentive a las personas obligadas a definir su situación militar, mediante estímulos educativos como becas, auxilios de transporte, auxilios de alimentación, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> Para el pago de la cuota de compensación militar y las sanciones e infracciones de la presente ley, podrán realizarse descuentos de nómina, libranza o cualquier otra modalidad de pago, que reglamente el Gobierno nacional, siempre y cuando medie autorización escrita del trabajador.</p>										
<p>Adiciónese el artículo 42A a la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así: <b>Artículo 42A.</b> Acreditación de la situación militar para el porte de armas de fuego. La situación militar se deberá acreditar para obtener el salvoconducto para porte y/o tenencia de armas de fuego.</p>	<p>SIN COMENTARIOS POR NO SER DE NUESTRA COMPETENCIA</p>									
<p><b>Artículo 4º</b></p> <p><b>Vigencia.</b> La presente ley comenzará a regir en el término de seis (6) meses a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el literal d) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017.</p>	<p>SIN OBSERVACIONES</p>									

 <p>desempleo. Al eliminar esta barrera, se fomenta la igualdad de oportunidades y se favorece su inclusión en el mercado laboral formal.</p> <p>Además, el proyecto también cita el concepto de mínimo vital y la libertad de escoger profesión u oficio, resaltando que la acreditación de la situación militar afecta negativamente estos derechos cuando impide que una persona acceda a un empleo, lo que vulnera su capacidad de subsistencia y limita sus oportunidades para desarrollarse personalmente.</p> <p><b>4. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO</b></p> <p>El proyecto de ley es conveniente porque promueve la protección del derecho fundamental al trabajo al eliminar una barrera que ha impedido el acceso y la permanencia en el empleo, particularmente entre los jóvenes y las personas en condiciones de vulnerabilidad económica. Al suprimir la obligación de acreditar la situación militar para poder trabajar, se facilita la inserción laboral y se fomenta la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, lo que contribuye a reducir la tasa de desempleo y fortalecer el acceso a ingresos dignos.</p> <p>La medida es particularmente beneficiosa para los jóvenes, quienes son uno de los grupos más afectados por esta barrera, toda vez que según se expone en la exposición de motivos, la libreta militar ha dificultado su entrada al mercado laboral formal, afectando su capacidad de subsistencia y desarrollo profesional. Con esta modificación, se genera un acceso más equitativo a las oportunidades laborales para los jóvenes, reduciendo el desempleo juvenil y promoviendo su estabilidad económica.</p> <p>Además, este cambio es coherente con los principios de no discriminación e igualdad establecidos en la Constitución Política, ya que la exigencia de la libreta militar ha afectado desproporcionadamente a quienes no tienen los medios económicos para obtenerla, agravando su situación de pobreza y limitando su desarrollo personal y profesional.</p> <p><b>5. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO</b></p> <p>El proyecto de ley es conveniente porque promueve la protección del derecho fundamental al trabajo al eliminar una barrera que ha impedido el acceso y la permanencia en el empleo, particularmente entre los jóvenes y las personas en condiciones de vulnerabilidad económica. Al suprimir la obligación de acreditar la situación militar para poder trabajar, se facilita la inserción laboral y se</p>	 <p>fomenta la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, lo que contribuye a reducir la tasa de desempleo y fortalecer el acceso a ingresos dignos.</p> <p>Además, este cambio es coherente con los principios de no discriminación e igualdad establecidos en la norma superior, ya que la exigencia de la libreta militar ha afectado desproporcionadamente a quienes no tienen los medios económicos para obtenerla, agravando su situación de pobreza y limitando su desarrollo personal y profesional.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>ANDRES FELIPE QUINTERO VALENCIA</b> Jefe Oficina Asesora Jurídica</p>
--	--

**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 Y 132 CÁMARA (ACUMULADOS)**

*por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

 <p><b>Reforma a la Salud y su impacto en las cuentas fiscales del país</b> <b>Proyectos de Ley No. 135 y 312 de 2024 Cámara (acumulados)</b></p> <p>Una reforma al sistema de salud es mucho más que un cambio de modelo operativo. Es el cambio del mayor sistema orgánico de nuestro país. Se trata del único sistema que atiende a la totalidad de la población colombiana, en nada más ni nada menos que la atención de su salud, el cuidado de su vida. Por esta razón es literalmente de vital importancia comprender cuáles son las propuestas hechas, cuáles son los cambios que se pretende hacer, cuál será el impacto sobre los ciudadanos colombianos y su atención en salud, y la capacidad operativa y financiera del estado para poder asumir las responsabilidades que están siendo propuestas.</p> <p>Hemos insistido, al igual que muchos otros agentes y analistas en la necesidad de poder entender exactamente cuáles serán las implicaciones económicas, las fuentes de recursos, los presupuestos hechos, la capacidad del estado, y las posibles consecuencias en caso de que hubiera recursos insuficientes para el cumplimiento de lo previsto en el texto del proyecto de ley. Un ejercicio de esta naturaleza requiere de un detallado estudio de uno a uno los rubros del sistema de salud, los recursos disponibles hoy en día, los recursos futuros, los compromisos de inversión hechos, el monto del gasto, la evaluación de la suficiencia de esos rubros vis a vis las necesidades del sistema para poder atender a los ciudadanos, las previsiones futuras de nuevas necesidades, el estudio de la población y su caracterización, las capacidades del estado colombiano desde el punto de vista financiero y fiscal, entre muchos otros temas.</p> <p>Por esta razón en múltiples ocasiones hemos pedido al gobierno nacional que publique su evaluación en este sentido, no sólo para que conozca exactamente cuáles son las consecuencias de las decisiones que está tomando, sino para que le brinde información suficiente al congreso de la república sobre la dimensión de la responsabilidad a la cual se le está llevando en cada una de las decisiones derivadas de la aprobación del proyecto de ley de reforma a la salud, así como de otros proyectos. Existen documentos como presupuesto general de la nación, plan nacional de desarrollo, Marco Fiscal de Mediano Plazo, o los conceptos emitidos por el ministerio de hacienda, que por cierto no son avales fiscales en el sentido estricto de la palabra ya que no garantizan que el estado tendrá los recursos para asumir las responsabilidades que le otorga el texto del proyecto.</p> <p>Por la anterior razón y con el ánimo de brindarle elementos de juicio al gobierno, que los debería tener, y al Congreso de la República nos hemos puesto en la tarea de hacer una</p>	 <p>evaluación detallada desde el punto de vista económico y fiscal del sistema de salud, identificando cuáles recursos están siendo hoy en día presupuestados y previstos, y cuáles no lo están haciendo.</p> <p>El resultado de este estudio resulta profundamente preocupante, ya que habla de una diferencia de al menos \$163 billones de pesos en los próximos 10 años entre los recursos no presupuestados por ahora en el concepto del ministerio de hacienda, los recursos sobreestimados en el mismo, y la estimación que ha hecho el grupo económico de seguridad social dedicado al este trabajo. Cabe resaltar que dentro de esta cifra no se incluyen varias cifras hoy evidentes como son las deudas con el sistema de salud que tiene el estado hoy en día, la necesidad de poder hacer inversiones adicionales en los CAPs o centros de atención primaria, la formalización del personal de la salud del sector privado, entre otras.</p> <p>La mayor fuente de preocupación, surge no del déficit proyectado, sino del impacto que año a año tendrá este déficit sobre los prestadores de servicio de salud. No es posible imaginar ninguna entidad no estatal que acumule déficits año a año sin perder viabilidad. Por esta razón una forma de interpretar las consecuencias de esta realidad es ser conscientes de que se están creando las condiciones para inviabilizar probablemente miles de entidades del sector salud en los próximos 3 o 4 años.</p> <p>La responsabilidad que tiene esta generación de tomar decisiones correctas para introducir todas las mejoras posibles en el sector salud no está en duda. Esta misma responsabilidad la tenemos para no destruir los logros que históricamente se han registrado en nuestra nación en este y en otros temas.</p> <p><b>1. Introducción</b></p> <p>Este documento presenta la metodología, supuestos, proyecciones y riesgos fiscales del Proyecto de Ley 312 de 2024 (Cámara), acumulado con el Proyecto de Ley 135 de 2024 (Cámara) "Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones" y tiene por objeto brindar elementos para el debate legislativo, de manera que el Congreso de la República esté en capacidad de entender las incidencias fiscales del Proyecto de Ley referenciado.</p> <p>Aunque el Ministerio de Hacienda, por solicitud del ministro de Salud, presentó concepto sobre el anteproyecto radicado por el gobierno nacional, consideramos que este no aborda los costos reales ni los riesgos de la iniciativa legislativa. Tal y como se menciona de manera</p>
---	--



explícita, el concepto presentado por el Ministerio de Hacienda se fundamenta en la estimación de costos aportada por el Ministerio de Salud<sup>1</sup>. En particular, la labor del Ministerio de Hacienda, en lo relacionado con el concepto del anteproyecto, consistió en estimar la senda de ingresos consistente con los supuestos macroeconómicos, incorporar los costos del proyecto calculados por el Ministerio de Salud, y estimar el balance resultante y su compatibilidad con el espacio fiscal de mediano plazo.

A nuestro entender, el concepto realizado por el Ministerio de Hacienda evade las responsabilidades de esta cartera en lo relacionado con el análisis del impacto fiscal de las normas consagrado en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, responsabilidad que fue delegada a este ministerio en razón a que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica para realizar proyecciones de ingresos y gastos.

Resulta preocupante que el Ministerio de Hacienda renuncie de manera expresa a cuantificar el Proyecto de Ley referenciado y se limite a transcribir las estimaciones del Ministerio de Salud, autor de la iniciativa legislativa, pues, como se demostrará más adelante, dicha cartera tiene incentivos para subestimar las proyecciones de gasto para generar la ilusión de sostenibilidad fiscal de la reforma, así como de la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo a efectos de lograr su aprobación por parte del Congreso de la República.

Oficialmente, el Ministerio de Hacienda ha señalado que su incapacidad para realizar las proyecciones de gasto del Proyecto de Ley se debe a que no tiene acceso a las bases de datos del Ministerio de Salud, por lo que corresponde a dicha cartera y a la ADRES sustentar los elementos técnicos y teóricos de la propuesta<sup>2</sup>. Preocupa que un elemento administrativo, como el intercambio de bases de datos, evite que el Ministerio de Hacienda realice sus funciones constitucionales y legales, poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas, así como el goce efectivo del derecho a la salud por parte de la población colombiana.

Para solucionar las limitaciones señaladas y otorgar elementos objetivos para el debate legislativo, este documento presenta las proyecciones y riesgos fiscales, basadas en la mejor información disponible, y con fundamento en el concepto del anteproyecto elaborado por el Ministerio de Hacienda, el Proyecto de Ley radicado, la ponencia y lo aprobado en

<sup>1</sup> (MHCP, 2024, pg. 1).  
<sup>2</sup> (MHCP, 2024a, págs. 12, 13 y 15).



primer debate. Las proyecciones se actualizarán en la medida en que avance el trámite legislativo.

La estructura de este documento es la siguiente: 1.) Introducción; 2.) Metodología; 3.) Supuestos para el cálculo; 4.) Proyecciones de ingresos y gastos; 5.) Riesgos fiscales; 6.) Conclusiones y posibles impactos en la prestación de servicios de salud; 7.) recomendaciones; y 8.) Referencias.

**2. Metodología**

Por tratarse de un ejercicio de proyección de costos, la metodología de cálculo parte de la identificación de aquellos elementos del Proyecto de Ley que generan cambios en las erogaciones del sistema de salud. El costo asociado a estas obligaciones fue cuantificado utilizando la última información disponible. Tanto la forma de cálculo, como los supuestos utilizados y las limitaciones de los datos, son presentados de manera explícita.

En algunos casos, por considerar que la estimación realizada por el gobierno nacional es razonable para algunos de los rubros, se utilizó el cálculo contenido en los conceptos del ministerio de Hacienda. En los demás casos, se utilizaron proyecciones propias. La cuantificación del costo total fue comparada contra el espacio fiscal disponible en cada vigencia para determinar el balance del sector en el mediano plazo.

En general, el ejercicio de cuantificación puede dividirse en cinco pasos:

**Primer paso:** revisión detallada del articulado del proyecto de ley correspondiente a la ponencia y lo aprobado en primer debate para identificar las obligaciones contenidas en la ley que generarían cambios en los rubros de gasto del sistema de salud, así como de los riesgos identificados con base en el articulado propuesto. En la quinta sección de este documento se realizan consideraciones adicionales referentes a la ponencia para segundo debate.

**Segundo paso:** revisión de las estimaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda, así como de las respuestas dadas a los distintos derechos de petición realizados por los congresistas. Resultaron de particular importancia el "Escenario de Factibilidad del Proyecto de Ley 339 de 2023 (Cámara)", presentado por dicha cartera el 29 de noviembre de 2023. (MHCP, 2023), así como la "respuesta a solicitud de concepto Anteproyecto de ley "Por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones" (MHCP, 2024).



Aunque el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) corresponde a un proyecto de ley archivado en tercer debate (Proyecto de Ley 339 de 2023, Cámara) presenta detalles de las estimaciones de gasto que continúan siendo relevantes para la iniciativa que actualmente se debate por el Congreso de la República (Proyecto de Ley 312 de 2024, Cámara). En particular, existen rubros que mantienen la proyección de costo presentada en el Escenario de Factibilidad, incluso cuando se han presentado cambios en el articulado propuesto y las obligaciones de gasto no son equivalentes. Finalmente, es preciso señalar que el concepto sobre el anteproyecto de ley (MHCP, 2024) no corresponde a la ponencia para primer debate, por lo que se requiere actualización por parte de la proyección de gastos realizada por el gobierno nacional.

**Tercer paso:** cuantificación de las obligaciones contenidas en el primer paso. En la tercera sección de este documento se describen los supuestos generales para el cálculo y en la cuarta, además de los resultados de las estimaciones, se explican los supuestos específicos para cada uno de los rubros. Se reitera que los costos calculados corresponden a la ponencia para primer debate. Para efectos de la cuantificación, se considera que aquellos rubros potestativos constituyen una autorización de gastos y, en consecuencia, se consideran como gastos nuevos.

**Cuarto paso:** se compararon los rubros estimados por el equipo de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI con las estimaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). A partir de esta comparación, los rubros de gasto se dividieron en tres grupos: 1.) rubros tomados del concepto realizado por el Ministerio de Hacienda. 2.) proyecciones propias, con base en la ponencia para primer debate. En este caso, aunque los rubros están incluidos en el concepto del Ministerio de Hacienda, diferimos en el valor estimado para cada vigencia. 3.) proyecciones de rubros que, aunque hacen parte de la ponencia para primer debate, no fueron incluidos en el concepto presentado por el Ministerio de Hacienda.

Las proyecciones presentadas por el Ministerio de Hacienda fueron utilizadas en tres situaciones. En primer lugar, en el caso de algunos de los ingresos (aporte de la Nación y SGP), la fuente oficial de la proyección es el Ministerio de Hacienda. Así mismo, hay un conjunto de proyecciones (cotizaciones, otros ingresos, prestaciones económicas, otros gastos, migrantes irregulares) en las que la estimación realizada por el Ministerio de Hacienda es lo suficientemente cercana a la realizada por el equipo de la vicepresidencia de Salud de la ANDI. En estos casos optamos por utilizar la proyección realizada por esta cartera. Por último, existen una serie de rubros que, o bien por sus características particulares o porque dependen de una senda de implementación definida por el ejecutivo,



no se cuenta con información suficiente para estimar una senda de gasto (atención primaria en salud, fortalecimiento de la red pública, becas, fortalecimiento institucional y fondo de desastres). En consecuencia, aunque se utilizará la senda presentada por el Ministerio de Hacienda se realizarán advertencias particulares para cada uno de estos rubros.

La tabla 1 presenta, rubro por rubro, la clasificación de estos gastos según forma de cuantificación.

**Tabla 1. Clasificación de rubros de gasto por forma de cuantificación**

Rubros
<b>Tomados del concepto del Ministerio de Hacienda</b>
Atención Primaria en Salud
Prestaciones económicas
Fortalecimiento de la red pública hospitalaria
Otros
Becas
Fortalecimiento institucional
Fondo de desastres
SGP - ET (10% SGP)
Migrantes irregulares
<b>Proyecciones propias con base en la ponencia</b>
Mediana y alta complejidad
Prestaciones de maternidad no cotizantes
SOAT rangos diferenciales
Saneamiento de hospitales públicos
Incentivos a la calidad
Unidades Zonales de Planeación
<b>No incluidos en el concepto del Ministerio de Hacienda</b>
Sistemas de Información
Obligaciones corrientes (P. Max, SOAT diferencial)
Pasivos Nueva EPS
Talento Humano en Salud - ISE 2 y 3 Nivel
Fuente: VP Salud - ANDI

**Quinto paso:** una vez se cuenta con las estimaciones de gasto rubro por rubro, estos se totalizan y se comparan con el escenario de ingresos estimado para cada vigencia para proyectar el balance fiscal. Posteriormente, este balance se compara con el balance presentado por el Ministerio de Hacienda.

**3. Supuestos para el cálculo**

A continuación, se presentan los supuestos generales utilizados por la Vicepresidencia de Salud de la ANDI para realizar las proyecciones de ingresos y gastos del Proyecto de Ley:



**Producto Interno Bruto (PIB):** Se toma la senda de crecimiento del PIB contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

**Inflación:** Todos los valores están expresados en precios de 2024. En consecuencia, no se considera la meta de inflación proyectada por el Banco de la República a futuro. Para 2024, se utiliza un supuesto de inflación del 5,3%.

**Salario Mínimo:** Se supone un crecimiento del salario mínimo equivalente a 1% real anual. Este supuesto es consistente con el usado por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de Ley (MHCP, 2024).

**Aporte de la Nación:** Se utiliza la senda de aporte Nación presentada en el concepto del anteproyecto de ley por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024). Se advierten dos riesgos: 1.) que el valor propuesto por el Ministerio de Hacienda en una vigencia particular, o el aprobado por el Congreso de la República, resulte inferior al contenido en la senda; y 2.) que el Ministerio de Salud utilice los recursos del aseguramiento en otros usos. En la sección quinta de este documento se presentan mayores detalles sobre estos riesgos que ya se materializaron.

**Sistema General de Participaciones (SGP):** Se utiliza la senda de SGP estimada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en las últimas vigencias (2023 y 2024) los ingresos de la Nación han sido menores a los contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que incluso han llegado a considerar una serie de nuevas disposiciones tributarias que no han sido aprobadas por el Congreso de la República. En la sección quinta de este documento se presentan mayores detalles sobre este riesgo que ya se materializó.

**Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT):** Según MHCP (2024), el crecimiento de los recursos de FONSAT y contribución del SOAT tiene un crecimiento anual equivalente al incremento en el parque automotor asegurado equivalente a 4,91%. Este supuesto de crecimiento se utiliza para la proyección de ingresos y gastos del SOAT, incluyendo la estimación del incremento anual del gasto correspondiente al tramo que debe asumir la ADRES de la cobertura para los vehículos con SOAT de tarifa diferencial (entre 300 y 800 salarios mínimos diarios) y cuyo pago el Proyecto de Ley eleva a rango de ley.

**Crecimiento y composición etaria de la población:** Las estimaciones de crecimiento y envejecimiento de la población corresponden a las proyecciones de población e indicadores demográficos elaborado por el DANE (DANE, 2023).

**Costo relativo por grupos etarios:** Se supone que el costo relativo por grupo etario se mantiene constante en el tiempo y es equivalente, en términos relativos, a los ajustadores



de riesgo etario para la UPC-Contributivo contenidos en la Resolución 2364 de 2023. Esto no quiere decir que se suponga un valor constante de la UPC, sino que la estructura de costo de la UPC, y la relación de costo entre los distintos grupos etarios, se mantiene constante en el tiempo. Este supuesto permite descomponer el costo estimado en salud en tres componentes: 1.) crecimiento de la población; 2.) envejecimiento de la población; y 3.) crecimiento de la UPC.

**4. Proyecciones de ingresos y gastos**

**4.1 Proyección de Ingresos:**

A continuación, se presentan los rubros de Ingresos considerados en la estimación:

**Aporte Nación, Sistema General de Participaciones (SGP):** Se utilizan las sendas de aporte Nación y SGP contenidas en el concepto del anteproyecto de ley por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024).

**Cotizaciones y Otros Ingresos:** Se utilizan las sendas contenidas en el concepto del anteproyecto de ley por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024). Estas proyecciones son consistentes con el crecimiento esperado del PIB, del salario mínimo y del parque automotor. Como se mencionó, las estimaciones de estos rubros por parte de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI son consistentes en orden de magnitud con las proyectadas por parte del Ministerio de Hacienda.

**Impuestos saludables:** se tomó como ingreso base el rubro reportado de ejecución del presupuesto de ingresos del PGN reportado en el portal de transparencia económica del Ministerio de Hacienda con corte a octubre de 2024. Para ser cautos en las estimaciones de recaudo, suponemos que el crecimiento proyectado de esta fuente es equivalente al crecimiento del salario mínimo.

**Uso de saldos:** Por tratarse del uso de saldos acumulados por una sola vez, este ingreso solo está considerado para la vigencia 2025. Los valores corresponden al reporte de las Cuentas Maestras y el reporte del FUT.

La tabla 2 presenta los ingresos proyectados para el sector salud para el período 2025 – 2034.



**Tabla 2. Ingresos proyectados para el sector salud entre 2025 y 2034 (\$ mm de 2024)**

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Cotizaciones	34.460	35.480	36.530	37.617	38.740	39.920	41.156	42.445	43.784	45.172
Aporte Nación	38.082	39.372	41.863	45.406	48.668	52.363	56.253	60.486	65.009	69.892
SGP Salud	18.855	21.263	22.963	23.756	25.092	26.228	27.445	28.611	29.808	30.986
Otras fuentes	8.279	8.099	8.374	8.659	8.955	9.262	9.580	9.912	10.255	10.612
Imp. saludables	1.735	1.732	1.770	1.788	1.809	1.823	1.842	1.860	1.879	1.897
Uso de saldos	1.525									
<b>Total</b>	<b>102.936</b>	<b>106.066</b>	<b>111.500</b>	<b>117.226</b>	<b>123.260</b>	<b>129.596</b>	<b>136.276</b>	<b>143.314</b>	<b>150.735</b>	<b>158.559</b>

Fuente: MHCP (2024), MinSalud (2024), MHCP (2024, b). Cálculos propios.

**4.2 Proyección de gastos:**

**Atención Primaria en Salud:** Se utiliza la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). El uso de esta senda no implica que el equipo de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI considere que los cálculos realizados por el Ministerio de Salud sean correctos u obedezcan a las necesidades de salud de la población, sino, más bien a que la forma de financiación de este gasto obedece a las disponibilidades presupuestales de la Subcuenta de Atención Primaria.

En el capítulo de riesgos fiscales se expondrán las razones por las que podría aumentar la senda de gasto en este rubro y cómo eso constituye un potencial riesgo fiscal adicional. Se advierte que, en comparación con el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023), las cifras aportadas por el gobierno nacional en el concepto del anteproyecto (MHCP, 2024) suponen un riesgo en la garantía de atención a los pacientes.

**Mediana y alta complejidad:** La proyección del gasto de mediana y alta complejidad puede dividirse en dos componentes. En primer lugar, al incremento estimado de la UPC de mediana y alta complejidad. En segundo lugar, a la liquidación del gasto anual considerando el crecimiento y envejecimiento de la población.

Utilizando las proyecciones demográficas del DANE (DANE, 2023) y suponiendo que los costos relativos por grupos etarios se mantienen constantes, es posible aislar el efecto del crecimiento y envejecimiento de la población del crecimiento de la UPC. Al mismo tiempo, aislar el efecto poblacional permite descomponer las proyecciones de gasto en sus componentes primarios para evaluar su razonabilidad.

Para entender el ejercicio, considérese el siguiente ejemplo: si la UPC se mantuviera constante, pero la población creciera 10% de un período a otro, el gasto crecería en 10% no por un aumento en la UPC sino por la liquidación del gasto. Lo mismo sucede con el



envejecimiento de la población: en la medida en que la población envejece, y pasa de un grupo etario a otro, la liquidación del gasto es más costosa en reconocimiento al envejecimiento poblacional.

Si se combina el efecto del crecimiento de la población con el del envejecimiento, utilizando las proyecciones demográficas del DANE, es posible construir un índice poblacional. Para el período considerado (2024 – 2034), el promedio anual del índice poblacional asciende a 1,52%. Esto quiere decir que el gasto en salud aumenta en promedio 1,52% solamente debido al factor poblacional y de manera independiente al crecimiento de la UPC.

Como se mencionó, al dividir el crecimiento del gasto en salud por el índice poblacional se obtiene el crecimiento implícito de la UPC anual. Si se divide la tasa de crecimiento del gasto en Mediana y Alta Complejidad proyectada por el Ministerio de Salud e incluida en el concepto del anteproyecto del Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) se encuentra que el crecimiento de la UPC de mediana y alta complejidad para el período es de apenas 1,5% por año, cifra que resulta irrealmente baja.

Como si esto fuera poco, la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada en el concepto del anteproyecto por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) es equivalente a la presentada en el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) ajustada con una inflación proyectada de 2024 del 6%. Este punto es muy relevante, pues, adicional al ajuste de inflación, se requería ajustar el valor de la UPC aprobada para 2024.

En otras palabras, el Ministerio de Salud presenta cifras equivocadas pues supone como punto de partida que la UPC de 2024 solamente creció en 2,4% en términos reales, cuando en realidad el crecimiento real será del orden del 6%. Dado esto, incluso si se considera como un supuesto realista una tasa de crecimiento de la UPC de mediana y alta complejidad del 1,5% anual proyectado por el Ministerio de Salud, es necesario ajustar el punto de inicio lo que modifica la senda en más de \$15 billones en total.

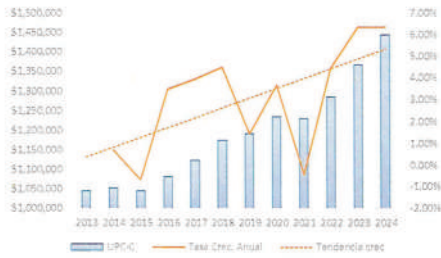
Para estimar la senda correcta de mediana y alta complejidad, el equipo de la vicepresidencia de salud de la ANDI realizó dos ejercicios: en primer lugar, ajustar el valor de inicio de la senda de mediana y alta complejidad en concordancia con el valor efectivamente observado. En segundo lugar, se propuso una banda de crecimiento del gasto en mediana y alta complejidad consistente con los valores históricos de crecimiento de la UPC.

Consideramos que este ejercicio resulta conservador. Como se mencionará en el capítulo de riesgos, este crecimiento histórico ha generado una UPC que en la actualidad resulta insuficiente para financiar la totalidad de las atenciones en salud requeridas por la



población colombiana. En esa medida, el crecimiento histórico podría subestimar las necesidades de gasto. El gráfico 1 muestra el crecimiento de la UPC-C entre 2013 y 2024.

**Gráfico 1. UPC Régimen Contributivo y tasa de crecimiento anual, 2013-2024 (\$ de 2024)**



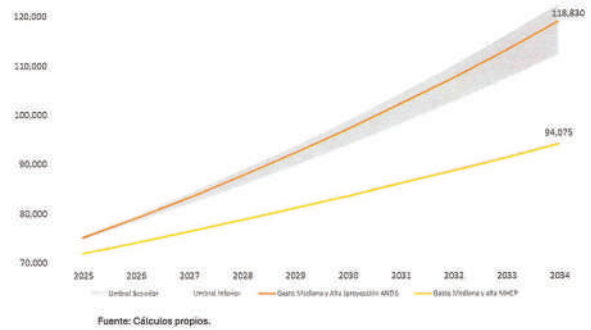
Fuente: Cálculos propios con base en resoluciones de UPC.

Para la proyección de gasto en mediana y alta complejidad, se supone una tasa de crecimiento del 3,7% por año, equivalente a la de la última década. Sin embargo, se presenta una banda de crecimiento posible anual que oscila entre 3,1% (promedio de los últimos 12 años) y 4% (promedio de los últimos 5 años). Consideramos importante señalar que la tendencia de la tasa de crecimiento de la UPC es creciente en el tiempo, en consideración a la innovación tecnológica, aumento en las frecuencias de uso y envejecimiento poblacional.

El gráfico 2 compara la senda de mediana y alta complejidad estimada por el Ministerio de Salud y contenida en el concepto del anteproyecto del Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) con la estimada por el equipo de la vicepresidencia de salud de la ANDI.



**Gráfico 2. Gasto en mediana y alta complejidad, 2025 – 2034 (\$ mm de 2024)**



Fuente: Cálculos propios.

**Prestaciones económicas:** Se utiliza la senda de prestaciones económicas presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). El crecimiento de este gasto es equivalente al crecimiento anual real estimado del PIB.

**Fortalecimiento de la red pública hospitalaria:** Se utiliza la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024).

El uso de esta senda no implica que el equipo de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI considere que los cálculos realizados por el Ministerio de Salud sean correctos u obedezcan a las necesidades de infraestructura y dotación hospitalaria, sino, más bien, a que la senda de progresividad de ingreso de recursos a la subcuenta de fortalecimiento de la red pública hospitalaria es potestad del ejecutivo. Se advierte el riesgo de que se acelere la senda de implementación propuesta y se incluyan la totalidad de fuentes contempladas en la iniciativa legislativa.

En cualquier caso, queremos llamar la atención de que los usos contemplados por el Proyecto de Ley (funcionamiento y sostenibilidad de las ISE, fortalecimiento y mantenimiento de la red pública hospitalaria de mediana y alta complejidad y transporte



intermunicipal e interdepartamental medicalizado) son bastante inferiores a las fuentes previstas, especialmente cuando se integren en su totalidad y que son superiores a los \$4 billones anuales.

Hacemos un llamado a presentar una proyección detallada de los usos propuestos para determinar la razonabilidad de la medida.

**Otros gastos:** Se utiliza la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). Incluye los programas del Ministerio de Salud y Protección Social. Se advierte que se presenta una disminución en estos gastos del orden de \$600 mil millones por vigencia en comparación con el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023). Los conceptos no ofrecen detalles de los programas incluidos por lo que no es posible determinar a qué obedece esta modificación.

**Sistemas de información:** se utilizó la senda proyectada por el Ministerio de Salud, de acuerdo con la respuesta al derecho de petición que interpuso la Senadora Norma Hurtado al respecto de: "Solicitud de información Sistema Público Unificado e Interoperable- SPUI-contratación ADRES. Radicado 202442300190292".

**Becas:** Toda vez que no existen elementos objetivos que permitan realizar una cuantificación propia, pues el número de becas otorgadas dependerá de aquellas que discrecionalmente determine el gobierno nacional, se utiliza la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). El concepto presentado por el Ministerio de Hacienda no ofrece una justificación técnica sobre los valores incluidos.

Para aumentar la confusión, los valores son equivalentes nominalmente a los incluidos en el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023), por lo que la nueva estimación del Ministerio de Salud implica una disminución de los rubros proyectados en términos reales sin que se ofrezca información al respecto. Tampoco es claro si las becas, especialmente en los programas de posgrado, incrementarán la disponibilidad de talento humano en salud pues estas dependen fundamentalmente de la oferta de programas por parte de las universidades y no de la demanda.

**Fortalecimiento institucional:** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala de manera explícita en el concepto del anteproyecto de ley que no cuenta con elementos que le permitan estimar el costo fiscal requerido para fortalecer institucionalmente a las entidades que así lo requieran, por lo que se limita a presentar el costo estimado por el Ministerio de Salud para el fortalecimiento de la ADRES (MHCP, 2024). En ausencia de elementos de juicio adicionales, se utiliza la información contenida en este concepto.



Sin embargo, se advierte que el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) se estimaba que el costo adicional del fortalecimiento institucional, de 100 mil millones por vigencia (\$ de 2023). Según los Informes de ejecución de la Unidad de Gastos Generales de la ADRES, entre 2023 y 2024 se proyecta un incremento en \$149.767 millones en los gastos de funcionamiento de la ADRES (ADRES, 2023 y ADRES, 2024). A pesar de esto, el valor nominal del fortalecimiento institucional de la entidad continúa igual.

En consecuencia, se advierte el riesgo de que estos recursos sean insuficientes para asumir los gastos requeridos por la ADRES derivados de las nuevas funciones contenidas en el Proyecto de Ley.

**Fondo de desastres:** En la medida en que es un gasto discrecional, pues corresponde enteramente al gobierno nacional definir los aportes anuales al fondo, se utiliza la senda propuesta por el Ministerio de Salud e incluida por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). Se advierte que no se presenta justificación técnica de la medida.

**Prestación de maternidad para no cotizantes:** El concepto del anteproyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) estimaba el costo de brindar la prestación de maternidad para la totalidad de madres no cotizantes. Sin embargo, la ponencia para primer debate restringe las potenciales beneficiarias de la medida a aquellas mujeres pertenecientes a los grupos A, B o C del Sisbén.

Para cuantificar la medida, el equipo de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI estimó el costo de la prestación de maternidad únicamente para los nacimientos del régimen subsidiado, suponiendo que estos constituyen el 53,65% de los nacimientos en el país (promedio de participación de la afiliación del régimen subsidiado entre 2020 y 2022). La duración de la licencia comienza en 2025 en 3 meses y se incrementa en 0,2 meses anual hasta llegar a 4 meses en 2030. El crecimiento estimado de la población es consistente con las proyecciones del DANE (DANE, 2023) y la prestación con los supuestos de salario mínimo.

**SOAT – rangos diferenciales:** El gobierno nacional, a través del decreto 2497 de 2022, estableció rangos diferenciales por riesgo del SOAT para una serie de vehículos, como motocicletas de menos de 200 c.c., taxis y microbuses urbanos, entre otros. Este rango diferencial ofrecía descuentos del 50% en el costo de adquisición del SOAT y obligaba a las aseguradoras a ofrecer una cobertura menor por accidentes de tránsito (el tramo entre 0 y 300 salarios mínimos diarios). A su vez, la ADRES adquiría la obligación de financiar el tramo entre 300 y 800 salarios mínimos.





De acuerdo con las proyecciones del equipo técnico de la ADRES, el gasto estimado a cargo de la Nación por cuenta del SOAT diferencial asciende a más de \$600 mil millones anuales (Consultorsalud, 2023). Este gasto es consistente con la siniestralidad reportada por la Superintendencia Financiera de Colombia antes de la entrada en vigor del decreto 2497 de 2022.

En consecuencia, se supone que estos gastos tienen una base de proyección de \$600 mil millones en 2023 y crecen de manera equivalente al incremento estimado del parque automotor. Por su parte, la estimación presentada por el Ministerio de Hacienda en el anteproyecto de ley (MHCP, 2024) corresponde a la remitida por la ANDI y carece de sustento técnico.

**SGP – ET SGP (10%):** Como se mencionó, la senda de SGP corresponde a las estimaciones del Ministerio de Hacienda.

**Obligaciones corrientes:** Como se mencionó, el rango diferencial de SOAT supone erogaciones de al menos \$600 mil millones por vigencia. Entre diciembre de 2022 y octubre de 2024, con base en ejecuciones presupuestales de la ADRES, solamente se han ejecutado \$68 millones. Así, suponemos pasivos acumulados por este concepto por \$1,2 billones a diciembre de 2024.

Al mismo tiempo, aunque el valor estimado por Presupuestos Máximos corrientes para la vigencia 2024 asciende a \$4,1 billones, la apropiación definitiva con corte a octubre de 2024 asciende a \$2,5 billones. Desde esta perspectiva, los pasivos por Presupuestos Máximos de la vigencia ascenderían a alrededor de \$1,6 billones.

Sin embargo, en anuncios públicos el Ministerio de Salud ha señalado que se llegarán a giros corrientes por \$2,8 billones. Se toma este valor como provisional, lo que generaría un pasivo por este concepto del orden de \$1,2 billones. Para efectos de la cuantificación, se asumen pasivos por \$2,4 billones (\$1,2 billones de Presupuestos Máximos y \$1,2 billones de SOAT diferencial). En cualquier caso, al cierre de la vigencia se actualizará el valor según los pagos observados. Se advierte que los pasivos referenciados no incluyen el pago pendiente de Presupuestos Máximos de la vigencia 2022 (\$819 mil millones) ni otras deudas contingentes.

**Migrantes irregulares:** Se utiliza la senda proyectada por el Ministerio de Salud y presentada por el Ministerio de Hacienda en el concepto del anteproyecto de ley (MHCP, 2024). Se advierte que este valor únicamente incluye la causación corriente y no los pasivos que se hubieran acumulado entre 2022 y 2024.



**Saneamiento de pasivos hospitalares públicos:** La ponencia para primer debate del Proyecto de Ley establece como parte de las destinaciones de los recursos administrados por la ADRES el saneamiento financiero de las Empresas Sociales del Estado -ESE que se transformen en Instituciones de Salud del Estado -ISE (art. 12.9). Así mismo, el art. 59.13 establece que, con el fin de fortalecer las ESE que se transformen en ISE se reconocerán gradualmente apropiaciones presupuestales del Presupuesto General de la Nación acordadas con el Ministerio de Hacienda.

En el concepto del anteproyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) se señala que el pasivo de hospitales públicos que asumirá la Nación corresponde únicamente a los pasivos que habían dejado las EPS liquidadas. Esto corresponde al texto del Proyecto de Ley 339 de 2023 (Cámara), archivado en tercer debate por la Comisión Séptima de Senado, pero no a la ponencia de primer debate del Proyecto de Ley 135 de 2024 (Cámara), acumulado con el Proyecto de Ley 312 de 2024 (Cámara).

En consecuencia, el costo fiscal de la medida corresponde a los pasivos registrados por los hospitales pública con base en la información registrada en el Sistema de Información Hospitalaria –SIHO con corte a junio de 2024. La tabla 3 presenta el cambio en los pasivos de las ESE entre 2023 y junio de 2024.

Tabla 3. Cambio pasivos hospitalares públicos, 2023 – Jun. 2024 (\$ mm)

Concepto	2023	2024 (Jun)
Prestamos por pagar	57	64
Cuentas por pagar	3.856	4.561
Beneficios a los empleados	1.221	1.307
Provisiones	1.143	1.281
Otros Pasivos	2.451	3.229
<b>Pasivos Totales</b>	<b>8.728</b>	<b>10.441</b>

Fuente: SIHO

**Pasivos Nueva EPS:** El párrafo 4 del artículo 30 establece que las EPS con participación accionaria del Estado podrán certificar la asunción del pago de sus pasivos y acreencias por parte de la Nación o la entidad territorial de su respectiva jurisdicción como respaldo de cumplimiento de las condiciones de permanencia que se les aplica. Al mismo tiempo, el artículo 29 establece que las EPS que deseen convertirse en Gestoras de Salud y Vida cuentan con un plazo de 18 meses para sanear sus pasivos y presentar ante la Superintendencia Nacional de Salud el saneamiento de todas sus deudas. Así las cosas, el propósito de la medida es que la Nación asuma el pago de los pasivos de Nueva EPS.

De acuerdo con Nueva EPS (NEPS, 2024), el patrimonio negativo a marzo de 2024 se estima en \$6,5 billones. Esta cifra es conservadora pues no considera la pérdida esperada de la EPS



en el resto del año. En la medida en que se cuente con información adicional, se actualizará la información.

**Formalización Talento Humano en Salud – ISE de segundo y tercer nivel:** El artículo 40 del Proyecto de Ley trata sobre la elaboración del presupuesto de las ISE. De manera particular, se establece que, con cargo al Presupuesto General de la Nación, el gobierno nacional podrá destinar recursos anuales para el proceso de formalización laboral. Si bien existe discrecionalidad por parte del ejecutivo, una de las principales justificaciones de autores y ponentes es la formalización del talento humano en salud. Esta iniciativa no ofrece otras fuentes de recursos para adelantar este proceso. En consecuencia, se calcula la formalización laboral de los contratistas que hoy hacen parte de las ESE.

Según el Ministerio de Salud (MinSalud, 2023), para 2023 el costo fiscal neto de formalizar el talento humano en salud para el nivel profesional, técnico y asistencial que a septiembre de 2022 estuviera contratada por las ESE y sin incluir a los profesionales de medicina y odontología especializados ascendía a \$3,39 billones. En la medida en que, en teoría, la formalización del primer nivel ya está contemplada en el costeo presentado por el Ministerio de Salud para la Atención Primaria en Salud, se considera únicamente la formalización laboral para las ISE de mediana y alta complejidad (\$1,5 billones para 2023). Este valor se proyecta en el tiempo con base en el salario mínimo causado.

**Incentivos a la calidad:** El artículo 34 establece que se reglamentará la asignación de incentivos para la red de prestadores de mediana y alta complejidad y las Gestoras de Salud y Vida que no podrá superar el 3% de la UPC. A diferencia del Proyecto radicado, se elimina la progresividad en la senda de asignación de estos incentivos. El costo de la medida corresponde al 3% del gasto en mediana y alta complejidad.

**Unidades Zonales de Planeación:** Según el artículo 38, las Unidades Zonales de Planeación harán seguimiento a los convenios de los convenios de desempeño de los CAPS y para su funcionamiento se destinará hasta el 1% del presupuesto asignado al aseguramiento social en el fondo único en salud. Su forma de cálculo corresponde al 1% del gasto en atención primaria y mediana y alta complejidad.

4.3 Gastos totales y balance del sistema

Una vez presentadas las explicaciones detalladas de cada uno de los rubros de ingresos y gastos utilizados, se procede a sumarlos y a estimar el balance del sistema de salud si se



implementara la reforma propuesta. La tabla 4 presenta los gastos totales de la reforma a la salud y el balance del sistema para el período 2025 – 2034.

Tabla 4. Gastos de la reforma a la salud y balance del sistema, 2025 – 2034 (\$ mm de 2024)

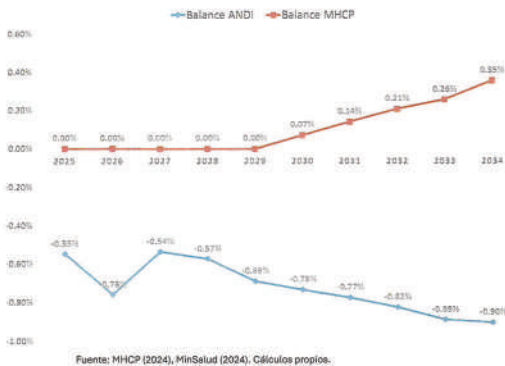
Ítem	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Atención Primaria en Salud	18.963	21.107	22.735	23.644	25.379	27.069	28.775	31.619	34.062	36.539
Mediana y alta complejidad	75.163	79.148	83.002	87.611	92.649	97.071	102.137	107.648	113.006	118.850
Prestaciones económicas	2.795	2.868	2.963	3.102	3.227	3.348	3.493	3.634	3.781	3.932
Fortalecimiento red pública	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Otros	900	918	933	958	988	1.021	1.058	1.100	1.147	1.198
Sistemas de información	148	152	157	163	170	177	185	194	203	213
Becas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fortalecimiento institucional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fondo de desarrollo	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Licencias de maternidad RS	462	523	585	648	713	780	850	923	1.000	1.080
SOAT Rangos diferenciales	460	493	527	562	600	641	685	734	788	847
SGP - E.T. SGP (10%)	-1.385	-1.336	-1.288	-1.239	-1.190	-1.141	-1.092	-1.043	-994	-945
<b>Gastos totales</b>	<b>101.445</b>	<b>108.441</b>	<b>114.483</b>	<b>120.976</b>	<b>129.327</b>	<b>138.678</b>	<b>148.354</b>	<b>158.456</b>	<b>168.924</b>	<b>179.202</b>
Obligaciones corrientes	1.200	1.200								
Migrantes irregulares	306	306	306	306	306	306	306	306	306	306
Saneamiento pasivos	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090	1.090
Pasivos Nueva EPS	3.250	3.250								
THG - ISE 2 y 3 Nivel	1.632	1.632	1.632	1.702	1.773	1.844	1.915	2.000	2.085	2.180
<b>Gastos totales</b>	<b>7.458</b>	<b>7.474</b>	<b>7.491</b>	<b>7.508</b>	<b>7.525</b>	<b>7.542</b>	<b>7.559</b>	<b>7.576</b>	<b>7.593</b>	<b>7.610</b>
Incentivos a la calidad	2.250	2.374	2.499	2.624	2.749	2.874	2.999	3.124	3.249	3.374
UZP	937	1.003	1.069	1.135	1.176	1.241	1.310	1.381	1.452	1.530
Costos de gestión	3.192	3.317	3.450	3.574	3.711	3.848	3.977	4.106	4.235	4.359
Costo total	-112.097	-119.242	-127.023	-135.476	-144.326	-153.516	-163.059	-172.956	-183.209	-193.844
Subtotal Ingresos	99.679	104.315	109.730	115.438	121.455	127.778	134.434	141.454	148.856	156.662
Ingresos saludables	1.735	1.752	1.770	1.788	1.806	1.823	1.842	1.860	1.879	1.897
Salidas Cuentas	1.828									
<b>Total Ingresos</b>	<b>102.938</b>	<b>106.667</b>	<b>111.500</b>	<b>117.226</b>	<b>123.261</b>	<b>129.596</b>	<b>136.276</b>	<b>143.314</b>	<b>150.735</b>	<b>158.559</b>
<b>Balance</b>	<b>10.841</b>	<b>17.422</b>	<b>24.019</b>	<b>30.758</b>	<b>37.632</b>	<b>44.642</b>	<b>51.879</b>	<b>59.358</b>	<b>67.079</b>	<b>75.018</b>
Ingresos MHCP	99.679	104.315	109.730	115.438	121.455	127.778	134.434	141.454	148.856	156.662
Gastos MHCP	-99.679	-104.311	-109.730	-115.439	-121.455	-127.778	-134.434	-141.454	-148.856	-156.662
Balance MHCP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Cálculos propios, MHCP (2024) y MinSalud (2024).

A nuestro juicio, las proyecciones fiscales del Ministerio de Salud e incluidas en el concepto del Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) subestiman los gastos asociados a la reforma. Según nuestras estimaciones, basadas en la ponencia y lo aprobado en el primer debate, hay una diferencia de \$163 billones entre el escenario planteado por el Gobierno y el escenario de la ANDI durante la próxima década. La diferencia se puede desagregar en dos partes. La primera, relacionada con el de \$141,4 billones en los próximos 10 años que arroja el modelo ANDI. La segunda, corresponde a la estimación de un superávit de \$21,8 billones en el mismo periodo, por parte del gobierno. La comparación entre el balance de la reforma al sistema de salud estimada por la ANDI y la incluida en el concepto del anteproyecto del Ministerio de Hacienda (MHCP, 2024) puede verse en la gráfica 3.



**Gráfica 3. Balance reforma a la salud como porcentaje del PIB, 2025 - 2034**



**5. Riesgos fiscales**

Existen una serie de riesgos fiscales que podrían modificar la senda de ingresos y gastos estimada. A continuación, se presentan los riesgos identificados por el equipo de la vicepresidencia de salud de la ANDI:

**5.1 Riesgos por Ingresos**

**Cotizaciones:** La senda de cotizaciones proyectada por el Ministerio de Hacienda supone un crecimiento constante de las cotizaciones equivalente al crecimiento real de la economía. En lo relacionado con el Proyecto de Ley, preocupa que la función de recaudo de las cotizaciones recaee en la ADRES. En la actualidad, esta función es ejercida por las EPS. La transformación en Gestoras de Salud y Vida las exime de esta responsabilidad.

Aunque el Proyecto de Ley señala que la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) será la entidad competente para adelantar las acciones de



determinación y cobro de las contribuciones parafiscales en salud, no se observa que tenga la capacidad de garantizar las cotizaciones del total de la población.

La principal preocupación desde esta perspectiva está asociada a los trabajadores independientes. Las cotizaciones de los trabajadores independientes y cuenta propia representan alrededor del 18% del recaudo anual por cotizaciones, cerca de \$6 billones por año. La función de recaudo de las cotizaciones ejercida por las EPS incluye no solo el seguimiento a estos trabajadores sino también su desafiliación por falta de pago. En la medida en que estos elementos desaparecen del Proyecto de Ley, cambian los incentivos para la cotización por cuenta de este tipo de afiliados. Una disminución del 10% en la cotización implicaría menores recursos del orden de \$600 mil millones por año.

Existe un segundo riesgo sobre las cotizaciones asociado a las reformas que en la actualidad hacen curso en el Congreso de la República y en particular sobre el impacto que podría tener la Reforma Laboral sobre la formalización de los trabajadores colombianos. Incrementos en la informalidad disminuirían los recursos disponibles para el sistema de salud.

**Aporte de la Nación:** Frente a los aportes de la Nación, el equipo de la vicepresidencia de salud identificó dos grandes riesgos: en primer lugar, que la apropiación en el presupuesto anual de la Nación para una vigencia determinada no sea igual a la que plantea en la senda proyectada por el MHCP. La alta dependencia del sistema de los aportes de la Nación hace que este riesgo sea muy alto.

Los cambios en la senda proyectada por el MHCP pueden obedecer a dos motivos: 1.) cambios en la senda de ingresos de la Nación podrían generar modificaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo que impliquen ajustes en los techos sectoriales, y 2.) que el Congreso de la República, en el marco de las discusiones del Presupuesto General de la Nación, apruebe montos diferentes a los proyectados. Este riesgo ya se materializó, pues la senda propuesta en el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) es diferente a la del concepto del anteproyecto (MHCP, 2024). La tabla 5 compara la senda de aporte de la Nación en ambos escenarios. Entre noviembre de 2023 y septiembre de 2024, la senda proyectada de aportes de la Nación para el sector salud disminuyó, solo para el período 2025 a 2028, en \$22,4 billones.



**Tabla 5. Comparación de aportes de la Nación, MHCP (2023) vs. MHCP (2024) (\$mm de 2024)**

Aporte Nación	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
MHCP (2024)	38,082	39,872	41,863	45,406	48,668	52,363	56,253	60,486	65,009	69,892
MHCP (2023)	42,268	45,553	48,869	50,452	52,085	53,774	55,516	57,318	59,172	61,026
Diferencia	-4,206	-6,181	-7,006	-5,046	-3,418	-1,411	737	3,171	5,837	8,866

Fuente: Cálculos propios con base en MHCP (2023) y MHCP (2024).

En segundo lugar, existe un riesgo adicional relacionado con la discrecionalidad con que cuenta el Ministerio de Salud, una vez apropiado el presupuesto de aseguramiento, para destinar esos recursos a otros renglones de gasto. Este riesgo se materializó en 2023 y 2024. En 2023, de los recursos de la adición presupuestal, el Ministerio de Salud destinó cerca de \$1 billón para apoyo a la construcción de infraestructura hospitalaria. Durante 2024, tal como lo advertimos desde la ANDI, el Ministerio tomó recursos del aseguramiento por \$5 billones, de los cuales destinó \$2,5 billones a otros usos desfinanciando el aseguramiento.

A nuestro entender, el comportamiento del Ministerio de Salud no es consistente con la legislación vigente, no solo porque solicita recursos al Congreso para unos usos determinados y los destina al financiamiento de otros, sino además porque utiliza recursos de funcionamiento para financiar inversión. Más allá de la legalidad de estas acciones, se advierte el riesgo de desfinanciamiento si los recursos apropiados por el Congreso se destinan a otros usos.

**Sistema General de Participaciones (SGP):** El crecimiento del SGP depende del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. En esa medida, se advierte que el incumplimiento reiterado de las metas de recaudo, así como la incertidumbre sobre ingresos futuros que actualmente no cuentan con base legal, pone en riesgo el crecimiento de los Ingresos corrientes de la Nación y la senda estimada de SGP. Este riesgo ya se materializó. La tabla 6 compara la senda de SGP del Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) con la senda contenida en el concepto del anteproyecto (MHCP, 2024). Para el período considerado (2025 – 2034), la nueva senda de SGP estimada por el Ministerio de Hacienda supone menores recursos por \$7,1 billones.

**Tabla 6. Comparación de la senda de SGP Salud, MHCP (2023) vs. MHCP (2024) (\$mm de 2024)**

SGP	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
MHCP (2024)	18,855	21,363	22,953	23,756	25,092	26,228	27,445	28,611	29,808	30,986
MHCP (2023)	19,823	22,115	24,573	25,818	26,484	27,107	27,867	28,759	29,678	30,619
Diferencia	32	-782	-1,610	-2,062	-1,392	-879	-422	-148	129	307

Fuente: Cálculos propios con base en MHCP (2023) y MHCP (2024).



**Impuestos saludables:** Existen dos riesgos frente a los recursos por ingresos saludables. En primer lugar, aun si se destinan los recursos recaudados por impuestos saludables al sector salud, no existen garantías explícitas de que el Ministerio de Hacienda no va a efectuar una sustitución de fuentes, es decir, transferir estos recursos al sector salud y realizar una disminución equivalente en el aporte de la Nación.

En segundo lugar, por tratarse de la destinación específica de un tributo, se requiere el aval explícito del Ministerio de Hacienda. En particular, la destinación de estos recursos al sector salud, si bien incrementaría los recursos del sector, generaría un déficit equivalente en las finanzas públicas. En otras palabras, por no tratarse de un tributo nuevo, sino de redirigir uno existente, no resuelve financieramente los problemas de la Nación.

**5.2 Riesgos asociados a los gastos**

**Atención Primaria en Salud:** En el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023), la cuantificación del costo de la senda de Atención Primaria en Salud se basó en el "Estudio de modelación de la prestación de servicios de salud primarios" (MinSalud, 2022), que estimaba el costo teórico eficiente, con base en la reorganización propuesta, pero que incluía únicamente atender la demanda por servicios y tecnologías actual, así como dar cumplimiento a las Rutas de Atención Integral en Salud – RIAS de promoción y mantenimiento y materno perinatal. Bajo esta perspectiva se estimaba que el costo era de \$24,2 billones por año para la población de 2021. Por definición, por tratarse del costo teórico eficiente no se incluye la prestación de servicios de salud a través de equipos básicos territoriales ni los costos de transporte, equipamiento y mantenimiento de éstos. Tampoco se modeló la demanda insatisfecha ni la demanda oculta pues, como se mencionó, sólo se incluyó el costo de la demanda actual de servicios y tecnologías y las dos RIAS referenciadas.

Es necesario comparar el escenario teórico eficiente y su evolución en el tiempo con la nueva senda de Atención Primaria en Salud propuesta por el Ministerio de Salud. Es probable que la asignación de recursos a los equipos básicos territoriales, que constituyen una forma más costosa de prestar servicios de salud y no necesariamente más beneficiosa, se haga a costas de los requeridos para garantizar la atención actual y los requeridos por las RIAS de promoción y mantenimiento materno perinatal. También urge que se estime la demanda oculta e insatisfecha en el primer nivel de atención para cuantificar su costo.



**Gasto en mediana y alta complejidad y gestión del riesgo financiero:** El principal riesgo del Proyecto de Ley es que, al modificar el modelo de aseguramiento (el aseguramiento social no cumple con las características de un seguro, por lo que se trata solamente de un nombre), no establece responsable directo ni mecanismos para la gestión del riesgo financiero. En el Proyecto de Ley, el único instrumento que existe para controlar los gastos es el manual tarifario. Sin embargo, aunque los manuales tarifarios pueden, en efecto, controlar los precios pagados, es previsible que los prestadores produzcan una mayor cantidad de servicios, especialmente de aquellos con mayor margen de utilidad. Tampoco se observan mecanismos para controlar la inducción a la demanda médicamente innecesaria. Aunque el articulado establece funciones de control previas y concurrentes por parte de las Gestoras, en la práctica elimina los incentivos para que ejerzan esta función de manera adecuada. Además, nada garantiza el dinamismo necesario en este tipo de instrumentos tarifarios y no hay garantías para el ingreso adecuado de la innovación. Es previsible que la efectividad estas medidas para contener el gasto sea baja. Así, el principal riesgo del Proyecto de Ley está dado por un desborde del gasto en mediana y alta complejidad que podría comprometer no solo la sostenibilidad financiera del sistema sino de las finanzas públicas en su conjunto.

Solo a manera de ejemplo, considérese que un punto adicional de crecimiento anual en la senda de mediana y alta complejidad significa en el período un total de \$58,4 billones.

Es de recordar que el Ministerio de Hacienda, en el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) señaló explícitamente que *“se sugiere evaluar si resulta más adecuado y claro establecer explícitamente la institucionalidad que administrará el riesgo financiero y los servicios y tecnologías de mediana y alta complejidad y los mecanismos para hacerlo”*. La sugerencia no fue acogida en el nuevo proyecto de ley.

**Sistema de información único e interoperable y manual tarifario:** En el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023), el Ministerio de Hacienda señaló de manera explícita que, para la adecuada gestión del riesgo financiero, se requiere que, de manera previa a la transformación de las EPS en Gestoras de Salud y Vida, la implementación completa del Sistema Único Público Interoperable en Salud – SPUIS y la expedición de la totalidad de manuales tarifarios requeridos.

A pesar de esto, el Proyecto de Ley establece explícitamente que el SPUIS se implementará gradualmente, por lo que, por definición, no existirá capacidad para gestionar el riesgo financiero a menos que lo sigan haciendo las EPS. Así mismo, el Ministerio de Salud ha demostrado ser incapaz de producir un manual tarifario reducido. Por ejemplo, la Ley 2497



de 2022 dio al Ministerio de Salud un plazo de un año para adoptar vía reglamento la modernización de la nomenclatura, clasificación y tarificación de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios para la atención de los siniestros del SOAT. *Este plazo se venció hace dos años (26 de noviembre de 2022) y, a la fecha, sigue sin expedirse el manual tarifario.* En consecuencia, es previsible que el Ministerio de Salud no sea capaz de producir un manual tarifario único para la totalidad de servicios y tecnologías del país en un plazo razonable, ni que tenga capacidad de actualizarlo a la velocidad y con la oportunidad que lo exige un sistema complejo y sofisticado como el Sistema de Salud.

**Cuentas de destinación específica:** En el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023) el Ministerio de Hacienda advirtió que la creación de fondos específicos de financiación genera inflexibilidades presupuestales que podrían limitar la capacidad de ajuste de gasto en función de las necesidades del sistema. En el proyecto 312 de 2024 los artículos que crean tanto la Cuenta de Atención Primaria Integral Resolutiva como Cuenta de Fortalecimiento de la Red Pública Hospitalaria permanecieron igual que en el proyecto inicial. Esto, tal como lo dijo el mismo Ministerio de Hacienda, es un riesgo pues reduce la capacidad del sistema de salud para ajustar el uso de esos recursos frente a otras necesidades emergentes o prioridades.

En consecuencia, nos unimos al llamado del Ministerio de Hacienda para la eliminación de las cuentas de destinación específica.

**Insuficiencia de la UPC y otros gastos contingentes:** Para efectos de consistencia, y separar los elementos del debate, la proyección de gastos del sector salud se realizó suponiendo una siniestralidad del 95%. Sin embargo, utilizando la metodología de Espinosa et. al. (2023), la siniestralidad de la UPC, con corte a junio de 2024, asciende a 109,4%, lo que implicaría un faltante, suponiendo que la meta de siniestralidad es del 95%, del orden de \$10 billones por año. Si se utiliza la metodología de siniestralidad de la Superintendencia Nacional de Salud, con corte a junio de 2024 se estima una siniestralidad de 106,4%.

El supuesto de siniestralidad no es trivial. Mayores valores de siniestralidad reflejan que los recursos asignados al aseguramiento son insuficientes para financiar la totalidad del gasto en salud. En nuestra visión, la insuficiencia de la UPC en las últimas vigencias no solamente genera pasivos contingentes a la Nación, sin fuente de financiamiento clara, sino implican que se requieren mayores recursos para atender las necesidades en salud de la población colombiana.

**Otros gastos no incluidos en la cuantificación:** Además de los gastos referenciados, preocupa que el Proyecto de Ley pueda generar gastos adicionales y que no han sido



considerados en la proyección de ingresos. El equipo de la vicepresidencia de salud de la ANDI logró identificar al menos tres: la construcción de CAPS y la formalización del talento humano en salud del sector privado.

**Construcción de CAPS:** si bien la cuantificación del Proyecto de Ley solamente ha considerado recursos de funcionamiento, y no de inversión, en el Escenario de Factibilidad (MHCP, 2023), el Ministerio de Hacienda ha indicado que en el período 2025-2033 se requieren \$7,7 billones para la construcción de CAPS.

**Formalización THS del sector privado:** El costo de formalización del Talento Humano en Salud del sector privado corresponde a las estimaciones del Ministerio de Hacienda (MHCP, 2022), actualizado con el salario mínimo causado. El costo anual se estima en alrededor de \$4,3 billones.

**6. Conclusiones y posibles impactos en la prestación de servicios de salud**

Los cálculos realizados por el equipo técnico de la Vicepresidencia de Salud de la ANDI tienen como objetivo hacer explícitos los costos no develados de la reforma a la salud. La reforma, tal como está planteada, no solamente tendrá un impacto sobre las finanzas públicas, sino que puede comprometer el flujo de recursos hacia a los agentes del sistema y, en última instancia, poner en riesgo la atención del sistema de salud. Aquí resumimos nuestros principales hallazgos:

- La reforma a la salud no es sostenible con la realidad fiscal del país. Los cálculos de la ANDI arrojan un déficit de \$141.4 billones en los próximos 10 años, mientras que los cálculos del Ministerio arrojan un superávit de \$21.8 billones. Es decir, una diferencia de \$163 billones.
- La diferencia más grande en los cálculos se encuentra en la senda de gasto de los servicios de mediana y alta complejidad. El Gobierno asume un supuesto poco realista en este terreno. Considera que las mejoras en atención primaria modifican casi que inmediatamente la senda de gasto de los servicios de mediana y alta complejidad. Ese supuesto no es coherente ni con el envejecimiento de la población, ni con el cambio tecnológico, ni con la realidad de crecimiento de la UPC de los últimos 15 años.
- De materializarse la reforma a la salud que plantea el Gobierno, los problemas de recursos que se podrían generar en el corto y mediano plazo tendrían consecuencias nefastas para la prestación de servicios de salud.



- Para darse una idea de la magnitud del problema que se podría generar en el sistema, nos dimos a la tarea de estimar a qué equivale un déficit de \$141 billones en los próximos 10 años en términos de prestación de servicios. De acuerdo con cálculos del costo promedio de la internación en UCI para 2024, por ejemplo, estaríamos hablando de que el sistema dejaría de prestar 1.1 millones de internaciones anuales en UCI y 3.1 millones menos de internaciones de mediana complejidad.
  - En ese panorama preocupa enormemente el futuro de la prestación de tecnologías y servicios para las enfermedades de alto costo. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones que realizó Proesa en 2020, un paciente de cáncer le cuesta en promedio al sistema salud \$29.2 millones de pesos anuales (a precios de 2024). Es decir, el déficit equivale a dejar de tratar, en promedio, a cerca de 483 mil pacientes de cáncer al año.
- Además, la desfinanciación del Sistema tiene claras repercusiones sobre la cadena de valor del sector de la salud, con un efecto pronunciado en IPS.
- En la ANDI realizamos un estudio (Sectorial, 2024) en el que se analizó y se construyó la situación de caja de una muestra de 1.004 IPS que garantizan representatividad para instituciones de baja, media y alta complejidad.
  - El análisis de las condiciones financieras de las IPS durante los últimos 3 años muestra cómo han aumentado los días de rotación de cartera. En esta muestra, la rotación de cartera alcanzó los 151 días.
- A medida que el flujo de caja se deteriora, las IPS de baja complejidad serían las primeras en perder su capacidad financiera, ya que presentan los menores niveles de caja en la distribución de la muestra empleada.
  - Manteniendo todas las demás variables constantes (apalancamiento con proveedores, inversiones, etc.), el incremento de la rotación de cartera disminuye los niveles de caja, esto quiere decir que las IPS dejarían de tener recursos para funcionar. En esta muestra, la totalidad de los prestadores dejarían de tener caja para operar si la rotación de cartera se amplía hasta los 198 días.

Un llamado de atención especial queremos hacer sobre las implicaciones microeconómicas de la situación descrita en este documento. Las entidades no estatales no están en capacidad de asumir déficits acumulados a lo largo del tiempo sin perder viabilidad. Por lo anterior será muy probable que el escenario anteriormente descrito ni siquiera pueda materializarse ya que seguramente lo que sucederá es que el país era testigo de la inviabilización de cientos de entidades del sector, a medida que van perdiendo la capacidad económica de operar y de responder ante proveedores y empleados. Puede ser



que incluso estemos hablando hipotéticamente de llegar a los déficits calculados en este documento, ya que mucho antes se habrá presentado un colapso en el sistema.

**7. Recomendaciones**

Los avances del sistema de salud son innegables. Ahora, esto no implica que no sea posible y necesario continuar por una senda de mejora. Para la ANDI es fundamental avanzar en dos frentes: 1) la coyuntura y 2) la reforma. Sobre la coyuntura creemos que lo más urgente es estabilizar el sistema, sin importar cuál sea la propuesta de reforma que curse su trámite en el Congreso. Así, en el corto plazo y con urgencia, se requiere:

- 1) Ajustar la metodología de cálculo de la UPC y adoptar una prima basada en condiciones en salud para una adecuada distribución del riesgo y los recursos.
- 2) Gestionar recursos para la financiación de la UPC y los presupuestos máximos para el cierre de este año.
  - a) Con el presupuesto sectorial adelantar los traslados presupuestales necesarios de otros programas de gasto dentro del rubro de funcionamiento del Ministerio de Salud.
  - b) Revisar subejecución de otros sectores. De hecho, en la vigencia fiscal 2023 se obtuvieron recursos de otros sectores por el orden de \$1.5 billones.
- 3) Crear mecanismos de liquidez para todos los actores del sistema
  - a) Créditos de capital de trabajo en el marco de la reactivación económica.
  - b) Mecanismos de garantías para la movilización de crédito en prestadores y proveedores con la certificación del giro directo de los recursos de la ADRES.
- 4) Asignar los recursos suficientes para la financiación del aseguramiento en salud (UPC, presupuestos máximos, reclamaciones SOAT, licencias de maternidad y paternidad, incapacidades por enfermedad general, etc.) y la financiación de la salud pública en el presupuesto de 2025.

Sobre la reforma, ésta debe incorporar, al menos:

- La participación del sector privado. Recordemos que alrededor de la salud, y en cumplimiento de un mandato constitucional, se ha configurado la mayor alianza pública privada en la historia del país. Con ello hemos construido un activo fundamental para proteger la salud de todos. La participación del sector privado se ha traducido en innovación y eficiencia, en acceso a más y mejores tecnologías en salud y en mejoras significativas en la calidad de la atención.



- Formular e implementar una política nacional de autocuidado para educar a la población en autogestión y hábitos de vida saludable.
- Incentivar el uso de la tecnología para mejorar los mecanismos de eficiencia en la prestación de los servicios de salud.
- Desarrollar sistemas de información y mecanismos de interoperabilidad de datos entre todos los actores del sistema y en todo el país.

Dicho todo lo anterior, consideramos que no es responsable hacer un cambio estructural al sistema de salud como el que plantea el gobierno, sin antes atender la crisis financiera y de confianza por la cual está atravesando el sistema. Las fallas en planeación financiera por parte del gobierno nacional son evidentes y han agudizado el problema de suficiencia con el que carga el sistema después de la pandemia. Tampoco creemos que, desde la perspectiva constitucional, una sustitución completa del sistema de salud que pone en riesgo los niveles de protección del derecho fundamental alcanzados a la fecha, esté ajustada a la jurisprudencia y a las normas constitucionales, máxime cuando se trata de una reforma legal ordinaria.

Por lo tanto, hacemos el llamado al gobierno nacional a atender, de manera prioritaria, los problemas financieros que aquejan al sistema en la actualidad y al Congreso de la República a estudiar, de manera rigurosa, las proyecciones de gasto a futuro. Garantizar la salud de todos los colombianos es una responsabilidad que debe tomarse con seriedad.

Cordialmente,

Bruce Mac Master  
Presidente

Diciembre 2 de 2024



- Esquemas de riesgo compartido entre los agentes. Este es un punto intermedio entre la situación actual y el modelo propuesto por el gobierno, que permitiría disminuir los desperdicios y aumentar las eficiencias, actualizando el modelo actual hacia uno que incorpore las modificaciones propias de los cambios sociales, demográficos y económicos de los últimos 30 años. Las bondades de un esquema de riesgo compartido son:
  - Permite generar un nuevo esquema de incentivos entre los agentes para garantizar su adecuada participación en el sistema y que promueva una visión de largo plazo.
  - Favorece la sostenibilidad del sistema reinvertiendo los excedentes que se puedan generar de una buena gestión para atender las necesidades del sistema de salud.
  - Pone en el centro los mecanismos de contratación por resultados que incentiven la innovación, la calidad y el desempeño basado en valor.

Otros puntos relacionados con la sostenibilidad del sistema que valdría la pena analizar frente a una discusión amplia de reforma:

- Reconocer el déficit acumulado en el sistema en el periodo post Covid 19 y generar un mecanismo para resolver la insuficiencia corriente de recursos para la atención oportuna e integral de los servicios de salud.
  - Saneamiento del déficit acumulado en el sistema a través del reconocimiento de las deudas generadas por el desfase en el incremento de la UPC y el giro incompleto e inoportuno de los presupuestos máximos con mecanismos como: 1.) títulos de deuda, 2.) con cargo al presupuesto de servicio de deuda del PGN, y 3.) operaciones de crédito público.
  - Mecanismos de financiamiento para asegurar la operación corriente, que incluye la inyección de nuevos recursos para el sistema y la estructuración de un mecanismo para garantizar la estabilidad en el flujo de los recursos ante desviaciones de gasto.
- Incentivar y fortalecer mecanismos innovadores de contratación, con énfasis en resultados en salud, para distribuir el riesgo de manera más eficiente entre los actores del sistema y promover el acceso a la innovación de manera sostenible.
- Crear un Sistema Nacional de Cuidado Sanitario Intersectorial para financiar los servicios sociosanitarios conexos a la salud con fuentes de financiamiento diferentes a los del sector salud, es decir por fuera de la UPC y los PM.



**8. Referencias**

Consultorsalud (2023). "ADRES: Auditoría del SOAT viejo y nuevo, pagos a IPS y sanciones millonarias. Informe especial". En: <https://consultorsalud.com/adres-auditoria-del-soat-viejo-y-nuevo-pagos-a-ips-y-sanciones-millonarias-informe-especial/>

Espínosa, O., Rodríguez, J., Urdinola, B.P. et al. Loss ratio of the capitation payment unit of the health-promoting entities in Colombia between 2017 and 2021: a financial-actuarial approach. *Cost Eff Resour Alloc* 21, 73 (2023). En: <https://doi.org/10.1186/s12952-023-00481-5>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Escenario de Factibilidad – Proyecto de Ley 339 de 2023 (Cámara) acumulado con los Proyectos de Ley 340 de 2023 (Cámara), 341 de 2023 (Cámara).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Respuesta a solicitud de concepto Anteproyecto de Ley "Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones". Radicados No. 1-2024-083982 y 1-2024-084876. En: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-09/Concepto%20Hacienda.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 079 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 220 de 2021 Cámara: "Por medio del cual se fomenta el trabajo digno del talento humano en salud en el sector público y se dictan otras disposiciones". En: [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-04/Carte%201%20Debate%20PL%20Talento%20humano%20en%20salud%20VT%20\(1\).pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-04/Carte%201%20Debate%20PL%20Talento%20humano%20en%20salud%20VT%20(1).pdf)

Ministerio de Salud y Protección Social (2023). Exposición de motivos del Proyecto de Ley "Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones", radicado por el gobierno nacional en febrero de 2023.

Ministerio de Salud y Protección Social (2024). Hacia un sistema de salud garantista, universal, eficiente y solidario que privilegie la vida. Proyecto de ley "Por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"



Nueva EPS (2024). Estados Financieros a marzo de 2024. En derecho de petición.

Poesa (2020). Caracterización y análisis estratégico del mercado de Planes Voluntarios de Salud (PVoS).



**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS "ACICTIOS"</b> NIT 830.034.378</p>  <p>Bogotá, 26 de noviembre de 2024</p> <p>Doctor JAIME LUIS LAUCOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Congreso de Colombia secretaria.general@camara.gov.co</p> <p><b>ASUNTO:</b> Observaciones al Proyecto de Ley "Por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetuoso saludo,</p> <p>La Asociación Colombiana de Ictiólogos – ACICTIOS, fiel a su objetivo de "Colaborar con las entidades oficiales y orientar el establecimiento de una legislación dinámica que favorezca el equilibrio ecológico de los ecosistemas acuáticos y la recuperación de aquellos que hayan sido degradados, sin ignorar las necesidades del desarrollo económico y social de la nación", considerando que el pez basa, panga o pangasius (<i>Pangasianodon hypophthalmus</i>) es potencialmente invasor y que la presencia de este tipo de especies en los cuerpos de agua del país tiene impactos significativos en la salud humana, los medios de vida y la seguridad alimentaria, además de socavar los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y representar una seria amenaza para la conservación de la biodiversidad íctica, respetuosamente expresa sus observaciones al Proyecto de Ley "Por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto regular la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius en Colombia, declarando a esta especie como recurso pesquero para el aprovechamiento productivo y económico, bajo condiciones controladas que garanticen la sostenibilidad ambiental y la protección de los ecosistemas hídricos.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>En Colombia, la normativa es clara. Según el Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, específicamente en su Artículo 2.16.1.1.4, la administración y el manejo de los recursos pesqueros y de la acuicultura son responsabilidad de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP). Por lo tanto, resulta innecesario promover una nueva ley para regular una acción que ya cuenta con una entidad gubernamental designada y facultada para su gestión.</p> <p>Además, el pez Pangasius es una especie foránea, introducida ilegalmente en Colombia para su uso en acuicultura. Por esta razón, no puede considerarse un recurso pesquero. Según la definición establecida en la Ley 13 de 1990, los recursos pesqueros en el ámbito colombiano son "aquella parte de los recursos hidrobiológicos susceptible de ser extraída o efectivamente extraída, sin que afecte su capacidad de renovación, con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio".</p> <p>Para que una especie sea reconocida como recurso pesquero, debe cumplir con tres criterios establecidos en el Artículo 1 de la Resolución 0380 de 2021 de la AUNAP: (1) importancia</p> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>	<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS "ACICTIOS"</b> NIT 830.034.378</p>  <p>socioeconómica, (2) disponibilidad de información biológico-pesquera, y (3) reglamentación vigente. Sin embargo, la especie Pangasius no cumple con ninguno de estos criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Al tratarse de una especie no regulada e introducida de manera ilegal, no existen reportes oficiales en el SEPEC que evidencien su contribución a la economía del sector pesquero.</li> <li>Los estudios realizados hasta la fecha han avanzado en el análisis del comportamiento de esta especie en condiciones controladas, aunque no son concluyentes (Angarita P., María R., Sánchez N., Hellen J., Valbuena V. Rubén D. 2021). Esto genera más preguntas que respuestas, y su estatus de ilegalidad dificulta la obtención de información más detallada.</li> <li>Finalmente, al no formar parte de los recursos hidrobiológicos de Colombia y no cumplir con los criterios establecidos, esta especie no puede ser considerada un recurso pesquero. Es importante enfatizar que la connotación de "pesquero" implica que la especie sea extraída del medio natural y no de estanques de cultivo.</li> </ol> <p><b>Artículo 2. Declaratoria de recurso pesquero.</b> Se declara el Pez Pangasius como recurso pesquero para el aprovechamiento productivo y económico, y se habilita su cultivo, producción, reproducción y venta en todo el territorio nacional.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>Como se mencionó anteriormente, no tiene fundamento normativo que una ley clasifique como pesquero, un recurso que no forma parte de la biodiversidad de Colombia. La normativa vigente permite el cultivo de especies nativas, foráneas introducidas de manera legal, o aquellas cuya introducción sea autorizada conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la AUNAP, según lo establece el Artículo 2.16.4.1.3 del Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>En este caso, la introducción del pez Pangasius se realizó de manera ilegal, sin autorización de la AUNAP ni, mucho menos, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, el pez Pangasius solo podría considerarse un recurso para la acuicultura, condicionado al cumplimiento estricto de las normativas de bioseguridad y sostenibilidad, generalmente tan costosas, que limitan la viabilidad económica de los cultivos. Sin embargo, bajo ninguna circunstancia, puede clasificarse como un recurso pesquero.</p> <p><b>Artículo 3. Definiciones.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Sistemas Cerrados de Producción:</b> Se refiere a un método de cría de organismos acuáticos en el que el ambiente de producción está completamente controlado y separado del ecosistema natural. Estos sistemas permiten la recirculación y reutilización del agua dentro de un circuito cerrado, minimizando la dependencia de fuentes externas de agua y reduciendo la descarga de residuos al medio ambiente, garantizando una producción más sostenible y eficiente.</li> <li><b>Sistemas de Acuicultura en Recirculación (RAS):</b> Sistemas diseñados para tratar el agua mediante filtración biológica y mecánica, permitiendo su recirculación continua con mínima reposición de agua dulce. Estos sistemas permiten una alta densidad de producción y un control preciso de los parámetros del agua, minimizando la descarga de efluentes y residuos.</li> <li><b>BioFlow:</b> Sistema modular de recirculación acuícola que es adaptable y eficiente. Utiliza tecnologías avanzadas de biofiltración para tratar los residuos generados, lo que reduce significativamente el consumo de agua y optimiza el proceso productivo.</li> <li><b>Acuaponía:</b> Sistema integrado que combina la acuicultura con la hidroponía, donde los desechos generados por los peces actúan como nutrientes para el cultivo de plantas. A su vez, las plantas ayudan a filtrar el agua que es recirculada nuevamente al sistema de peces, creando un circuito eficiente y sin descargas de efluentes.</li> </ol> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>
---	--

<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS “ACICTIOS”</b> NIT 830.034.378</p>  <p>5. <b>IPRS (Sistemas de Estanques en Carriles):</b> Sistema de producción acuícola que utiliza corrientes controladas dentro de un estanque para acuntrar los peces en áreas específicas y facilitar la recirculación del agua. Este sistema mejora el manejo de los residuos sólidos y permite un mayor control sobre la calidad del agua utilizada en la producción.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>Si bien las definiciones planteadas destacan la implementación de tecnologías y sistemas avanzados que buscan minimizar los impactos ambientales y promover la sostenibilidad, es importante subrayar que en la práctica estos sistemas no están exentos de riesgos.</p> <p>A pesar de los supuestos controles asociados a los “Sistemas Cerrados de Producción”, “Sistemas de Acuicultura en Recirculación (RAS)” y otros sistemas como el “BioFlow”, han ocurrido escapes de especies exóticas, incluidas aquellas como el Pangasius, hacia ecosistemas naturales. En particular, en Colombia se ha vuelto común encontrar individuos de esta especie en ambientes naturales de la cuenca del río Magdalena y del río Sinú. Estos escapes representan una seria amenaza para la biodiversidad nativa, ya que el Pangasius es considerado una especie potencialmente invasora (Humboldt, 2020), con la capacidad de alterar los equilibrios ecológicos locales.</p> <p>Por otro lado, aunque la acuaponía puede considerarse una alternativa innovadora y eficiente, al integrar cultivos de peces y plantas, también conlleva riesgos inherentes, en caso de fallos en los sistemas de contención. La liberación accidental de peces al medio natural, incluso desde sistemas considerados seguros, demuestra que ninguna tecnología puede garantizar un control absoluto sobre el movimiento de especies exóticas.</p> <p><b>Artículo 4. Formalización de la producción en sistemas cerrados.</b> La producción y reproducción del Pez Pangasius deberá realizarse exclusivamente en Sistemas Cerrados de Producción (RAS, por sus siglas en inglés) o similares, que no tengan conexión ni generen vertimientos directos o indirectos en cuerpos acuáticos naturales o artificiales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La producción del Pez Pangasius bajo Sistemas Cerrados de Producción (RAS) o similares estará habilitada únicamente para acuicultores formalizados y debidamente registrados ante la AUNAP.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La producción de alevinaje del Pez Pangasius deberá ser realizada exclusivamente por granjas de reproducción certificadas por la AUNAP y el ICA, las cuales deberán cumplir con todos los requisitos técnicos y sanitarios establecidos por la ley.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La venta de alevinaje del Pez Pangasius estará restringida a productores y formalizados, que cuenten con un permiso de cultivo en el cual se autorice la producción de esta especie, bajo las condiciones establecidas para los sistemas cerrados de producción (RAS) y similares.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Los acuicultores que produzcan Pez Pangasius en condiciones distintas a las establecidas en la presente ley y que atenten contra la biodiversidad y los ecosistemas hídricos, serán sancionados con multas económicas y otras medidas correctivas, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>Teniendo en cuenta las condiciones técnicas que requieren los Sistemas Cerrados de Producción (RAS), que dependen de infraestructura con una alta inversión inicial y costos operativos elevados, esta ley favorece a productores con mayor capacidad económica y excluye a los pequeños acuicultores, quienes no cuentan con los recursos necesarios para implementar estos sistemas. Bajo estas condiciones, es claro que el cultivo del Pangasius no será una solución viable para las economías de los pequeños productores rurales, como algunos argumentan. En cambio, esta</p> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>	<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS “ACICTIOS”</b> NIT 830.034.378</p>  <p>regulación favorece exclusivamente a grandes productores con mayor capacidad económica, en detrimento de los pequeños acuicultores, que carecen de los recursos necesarios para implementar este tipo de sistemas.</p> <p>El cultivo de Pangasius ya se realiza de forma ilegal en el país, con productores que evaden requisitos básicos como permisos de concesión de aguas y registros comerciales. La falta de formalización y la evasión de estos requisitos son problemas estructurales que esta ley no aborda. Sin una estrategia integral para combatir la informalidad, la ley será incapaz de combatir eficazmente las actividades ilegales. De hecho, podría consolidar un sistema en el que las actividades ilegales persistan, incluso bajo el amparo de una nueva reglamentación.</p> <p>Sumado a lo anterior, al priorizar el cultivo de una especie exótica como el Pangasius, esta ley podría tener un impacto negativo sobre las economías pesqueras que dependen del buen estado de la biodiversidad nativa. Los escapes de esta especie al medio natural representan una amenaza considerable, ya que, debido a sus características de crecimiento rápido y tolerancia a bajos niveles de oxígeno, el Pangasius es capaz de sobrevivir en diversos ambientes dentro de su rango de temperatura. Esto le permite competir por espacio y alimento con las especies nativas, lo que podría llevar al desplazamiento de estas últimas o a la alteración de sus tamaños poblacionales. En consecuencia, esta situación amenaza directamente la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y pesqueros de Colombia, poniendo en riesgo los ingresos y el sustento de las comunidades rurales que dependen de la pesca artesanal de especies nativas.</p> <p>En caso de que se confirme la reproducción del pez Pangasius (<i>Pangasianodon hypophthalmus</i>) en ambientes naturales, esta especie debe ser declarada invasora, lo que conllevaría a la prohibición inmediata de su cultivo en todo el territorio nacional, en línea con los principios de precaución y protección de la biodiversidad y la Meta 6 del Convenio de Diversidad Biológica, aprobadas en la COP16.</p> <p><b>Artículo 5. Facultades de reglamentación y seguimiento.</b> Se faculta a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para reglamentar y realizar el seguimiento de los Sistemas Cerrados de Producción y similares, asegurando el cumplimiento de las normativas ambientales y de producción establecidas en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la AUNAP, el ICA y las CARs, deberán prestar asesoramiento técnico y jurídico a los acuicultores que no cuenten con los permisos legales, con el fin de facilitar su formalización y el cumplimiento de las normativas vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La AUNAP y el ICA crearán un registro único de reporte mensual; mediante el cual los productores y reproductores del pez Pangasius deberán reportar mensualmente sus inventarios de reproductores, producciones de alevines, movilizaciones a productores y los productores sus inventarios mensuales de biomasa, cosechas y movilizaciones de clientes finales; el incumplimiento de estos reportes podrá llevar la suspensión o cancelación de los permisos de cultivo.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Los acuicultores que ejerzan la producción y comercialización del pez Pangasius tendrán un plazo máximo de hasta doce (12) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para tramitar y obtener las licencias necesarias que cumplan con los requisitos establecidos en esta normativa. Durante este período, deberán ajustar sus procesos de producción y comercialización de acuerdo con los estándares ambientales, técnicos y de sostenibilidad contemplados en la ley. Las autoridades competentes facilitarán el acceso a la información y orientación necesaria para el cumplimiento de estas disposiciones.</p> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>
<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS “ACICTIOS”</b> NIT 830.034.378</p>  <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>Las facultades para hacer el seguimiento a los sistemas cerrados de producción acuícola ya están asignadas por ley a la AUNAP. Sin embargo, la inclusión de otras instituciones en este proceso carece de especificaciones claras sobre cuál será la competencia de cada una, cómo se articularán entre ellas y qué recursos se destinarán para llevar a cabo este seguimiento.</p> <p>Debido a la ilegalidad del cultivo de Pangasius en el país, no existe un registro de los productores involucrados, ya que muchos de ellos operan sin cumplir con la normativa. A pesar de que algunos acuicultores formales cumplen con todos los requisitos legales, la mayoría no tienen permiso de concesión de aguas, ni registro ante la AUNAP, y carecen de la documentación necesaria, como el registro de cámara de comercio. Esta falta de formalización es uno de los mayores problemas del sector acuícola, y muchos productores prefieren seguir operando de manera informal, para evitar cumplir con los requisitos fiscales y regulatorios, como los de la DIAN.</p> <p><b>Artículo 6. Programa de Reproducción y Repoblamiento de Especies Nativas.</b> El Gobierno Nacional, a través de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los acuicultores dedicados a la producción y comercialización del pez Pangasius (<i>Pangasianodon hypophthalmus</i>), establecerán un programa conjunto para la reproducción y repoblamiento de especies nativas en ecosistemas hídricos. Este programa tendrá como objetivo la preservación de la biodiversidad acuática.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>Históricamente, el repoblamiento íctico ha sido una de las principales estrategias de manejo utilizadas para abordar el declive de las pesquerías. Aunque las Resoluciones 2838 de 2017 y 417 de 2019 introdujeron requisitos técnicos para mejorar estos programas, su cumplimiento ha sido limitado y los esfuerzos realizados son insuficientes para conservar la biodiversidad acuática.</p> <p>En primer lugar, los requerimientos técnicos establecidos en las resoluciones aún no se cumplen adecuadamente. Además, los esfuerzos de repoblamiento realizados hasta la fecha no han sido suficientes para contribuir de manera significativa al mantenimiento de la biodiversidad en los ecosistemas acuáticos. De las 173 especies de peces de agua dulce utilizadas como recursos pesqueros en Colombia, solo se han repoblado 35, incluidas marinas, y las cifras de individuos liberados son mínimas comparadas con la reproducción de las poblaciones naturales.</p> <p>En particular, si se analizan los individuos liberados en la cuenca del río Magdalena entre 2016 y 2023, se observa que el número de peces liberados equivale al desove de un número reducido de hembras. Por ejemplo, en ese periodo, los repoblamientos fueron equivalentes a la descendencia de solo 851 hembras de bocachico, 16 de dorada (<i>Brycon moorei</i>), 185 hembras de capaz (<i>Pimelodus grosskopfii</i>), cuatro de pataló (<i>Ichthyoelephas longirostris</i>) y una hembra de bagre rayado (<i>Pseudoplatystoma magdaleniatum</i>). Estas cifras son mínimas en comparación con la magnitud de las poblaciones naturales en la cuenca.</p> <p>Los estudios realizados sobre genética de poblaciones sujetas a repoblamientos han demostrado que estas prácticas no han beneficiado la biodiversidad íctica nativa, sino que, por el contrario, incrementan los riesgos de endogamia en las poblaciones de las especies objeto de repoblamiento (Márquez-Fernández, E., Restrepo-Escobar, N., Yepes-Acevedo, A., Narváez-Barandica, J., 2020). Este riesgo de alteración genética pone en peligro la salud de las poblaciones nativas y su capacidad de adaptación a los cambios ambientales, y, por ende, el mantenimiento de los sistemas alimentarios que dependen de estas especies, en el actual contexto de cambio climático.</p> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>	<p style="text-align: center;"><b>ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS “ACICTIOS”</b> NIT 830.034.378</p>  <p>Además, los esfuerzos de repoblamiento no han tenido en cuenta la integridad ni la diversidad de los hábitats naturales de recepción y, en lugar de mejorar la situación, estos esfuerzos han servido para intentar aumentar artificialmente las poblaciones de peces en ecosistemas deteriorados, sin generar un cambio sustancial en la recuperación de las pesquerías (para más información consultar López-Casas et al., 2024). Este enfoque ha perpetuado una falsa sensación de acción, dilatando las responsabilidades ambientales, que deberían orientarse a restaurar y conservar los ecosistemas acuáticos.</p> <p>Por todo lo anterior, afirmamos que el repoblamiento pesquero no resuelve los posibles impactos que la presencia del Pangasius tenga en los ecosistemas acuáticos colombianos y su biodiversidad nativa. Los recursos que se destinan al repoblamiento pueden utilizarse de manera más efectiva en la gestión y recuperación de los hábitats acuáticos, que son fundamentales para el bienestar de las pesquerías.</p> <p>En lugar de aprobar una ley que regule la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius, debe promoverse la implementación de un monitoreo integral de los cuerpos de agua naturales, cercanos a los sitios donde actualmente se realizan los cultivos de Pangasius, con el objetivo de mantener una vigilancia activa sobre la presencia de ejemplares de esta especie en el medio natural. Este programa de monitoreo debe ser financiado por los productores de la zona y llevado a cabo por universidades u organizaciones no gubernamentales, que cuenten con la experiencia y capacidad necesaria para realizarlo.</p> <p>Asimismo, si se observa un aumento en los reportes de la especie en el medio natural, los productores ubicados en las cuencas afectadas deberán cesar sus actividades y financiar el proceso de eliminación de los peces en el entorno natural, con el fin de mitigar los impactos negativos sobre la biodiversidad local.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>Comentarios y observaciones</b></p> <p>En este sentido, la presente ley planea derogar apartes de la Ley 13 de 1990, del Decreto 1071 de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Resolución 0380 de 2021 de la AUNAP, que son las normas por las cuales se manejan los recursos pesqueros y de la acuicultura en Colombia y se establece cuáles recursos hidrobiológicos del país son considerados pesqueros. Esto dejaría al sector pesquero sin soporte legal para el manejo de sus recursos.</p> <p><b>Conclusiones</b></p> <p>La propuesta de ley presentada carece de coherencia normativa, equidad económica y suficiencia técnica para abordar de manera adecuada los desafíos relacionados con el cultivo del pez Pangasius (<i>Pangasianodon hypophthalmus</i>) en Colombia. Esta legislación generará incertidumbre entre los potenciales productores, debido al riesgo inherente de manejar una especie con alta capacidad invasora, lo que podría tener impactos negativos sobre la biodiversidad local, la seguridad alimentaria, los medios de vida de las comunidades y los ecosistemas acuáticos. Además, el cultivo de esta especie podría socavar los avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, particularmente aquellos relacionados con la conservación de la biodiversidad (Meta 6 del CDB adoptada en la COP16). Además que dejaría sin piso normativo el sector pesquero,</p> <p style="text-align: center;">Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301 <a href="http://www.acictios.org">www.acictios.org</a> correo electrónico: presidente@acictios.org</p>

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS "ACICTIOS"  
NIT 830.034.378



al derogar las normas con las que hasta el momento se han manejado los recursos pesqueros y de la acuicultura.

En lugar de asumir los costos económicos y sociales asociados con la presencia de una especie invasora, es más conveniente evitar esos impactos, los cuales podrían reflejarse en el Producto Interno Bruto (PIB) y en la capacidad adquisitiva de las comunidades ribereñas que dependen de la pesca para su sustento. Se ha demostrado que en el Magdalena, durante los años en que la subienda de peces es deficiente, aumentan la deserción escolar, la mora en los servicios públicos y se experimenta un estancamiento económico en los municipios ribereños. Estos efectos reflejan la importancia crítica de mantener ecosistemas acuáticos saludables para la estabilidad económica y social de las comunidades locales. Las pérdidas en biodiversidad y en recursos pesqueros, tienen por tanto repercusiones directas sobre la calidad de vida de las personas que dependen de estos recursos, afectando tanto su bienestar como su capacidad para generar ingresos.

Por ello, en lugar de avanzar con esta legislación, se recomienda fortalecer la capacidad reguladora de la AUNAP, implementar estrategias efectivas de formalización en el sector acuícola y priorizar la conservación de la biodiversidad nacional, mediante programas de monitoreo y control eficaces. Estas acciones no solo contribuirían a la sostenibilidad del sector, sino que también garantizarían la seguridad alimentaria, que es uno de los objetivos fundamentales del Proyecto de Ley. Los ecosistemas saludables son esenciales para proporcionar alimentos, salud, soporte y otros servicios ecosistémicos vitales para el bienestar humano y ambiental.

Atentamente,

CONSEJO DIRECTIVO ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ICTIÓLOGOS – ACICTIOS

  
ROSA ELENA AJACO MARTÍNEZ  
Presidente

  
CARLOS ARTURO GARCÍA ALZATE  
Vicepresidente

  
CARLOS LUIS DONASCIMIENTO MONTOYA  
Consejero

  
CRISTHIAN CAMILO CONDE SALDAÑA  
Consejero

Con copia: Honorable Representante a la Cámara, Héctor Mauricio Cuellar, Cámara de Representantes  
Honorable Representante a la Cámara, Flora Perdomo, Cámara de Representantes

Calle 81 # 19 A-18 Oficina 301  
[www.acictios.org](http://www.acictios.org)  
correo electrónico: [presidente@acictios.org](mailto:presidente@acictios.org)

**CONTENIDO**

Gaceta número 2115 - martes, 3 de diciembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios Procuraduría General de la Nación Proyecto de Acto Legislativo – Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2024 Senado - 437 de 2024 Cámara, por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. .... 1

Carta de comentarios Asociación Nacional de Industriales al proyecto de acto legislativo número 437 de 2024 Cámara /18 de 2024 Senado, por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. .... 2

Carta de comentarios Ministerio del Trabajo proyecto de ley número 033 de 2024 Cámara, por medio de la cual se elimina el requisito de acreditar la situación militar para acceder o permanecer en el trabajo. .... 4

Carta de comentarios Asociación Nacional de Industriales al proyecto de ley número 135 y 132 Cámara (acumulados), por medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 5

Carta de comentarios Asociación Colombiana de Ictiólogos al Proyecto de Ley número 391 de 2024 Cámara, por medio del cual se regula la producción, reproducción y comercialización del Pez Pangasius y se dictan otras disposiciones..... 13