



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 149

Bogotá, D. C., viernes, 22 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL

### INFORME COMISIÓN ACCIDENTAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2018 SENADO

*mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

Bogotá, D. C., marzo de 2019

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Presidente Comisión VII

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Referencia:** Informe Comisión Accidental Proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, *Mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar*”

Respetado Presidente:

Como es de su conocimiento, el día martes 11 de diciembre de 2018, se creó la Comisión Accidental con el objeto de estudiar y rendir informe de las proposiciones presentadas en el primer debate al articulado del proyecto referenciado anteriormente.

La Comisión Accidental está integrada por los siguientes Senadores y Senadoras: Castilla Salazar Jesús Alberto, Lizarazo Cubillos Aydee, Velasco Ocampo Gabriel y la Senadora Nadia Blel Scaff, en calidad de Coordinadora. Aunada a la doble calidad de ponente y autora de la iniciativa.

El 7 de marzo de 2019, los Senadores designados se reunieron y discutieron las observaciones al proyecto de ley en mención, en atención a lo anterior, se rinde informe de la Comisión Accidental, bajo los siguientes términos:

### ANÁLISIS PROPOSICIONES PRESENTADAS AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2018

*mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

No.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ/NO
1	Carlos Fernando Motoa	Adiciónese un párrafo al artículo 4° de la iniciativa. En el sentido de que las cámaras de comercio den concepto de viabilidad o no al proyecto de creación de la micro, pequeña o mediana empresa. Concepto que deberá ser positivo para que opere el retiro parcial de las cesantías.	NO. Su naturaleza, es de personas jurídicas de derecho privado, cumplen algunas funciones públicas por delegación legal. Cuentan con funciones establecidas y esta sale del ámbito de su competencia.
2	Fabián Castillo Suárez	Modifíquese el artículo 7° de la iniciativa. En el sentido de que, para adquirir los beneficios de prelación para el acceso de programas, los que retiren parcialmente las cesantías, deban vincularse a las redes de emprendimiento.	SÍ. Como medida para fortalecer las redes de emprendimiento, la cultura de emprendimiento y como medida para minimizar el riesgo.

No.	SENADOR	PROPOSICIÓN	ACEPTADA SÍ/NO
3	Fabián Castillo Suárez	Modifíquese el artículo 6° de la iniciativa. En el sentido de incluir las microempresas.	NO. Se avala otra proposición que modifica integralmente el artículo.
4	Nadia Blel S.	Modifíquese el artículo 6° de la Iniciativa.  Cambio integral al artículo, tomando en consideración que se eliminan los incentivos y en su lugar, se brinda apoyo al emprendimiento en cabeza del Ministerio del Comercio en coordinación con las cámaras de comercio y el Sena. Para ello cuentan con un término de 6 meses a fin de tomar las acciones pertinentes.	SÍ. Proposición atendiendo las observaciones de Confecámaras.
5	Nadia Blel S.	Modifíquese el artículo 3° de la iniciativa en el sentido de incluir a las microempresas en el numeral 3.	SÍ. Atendiendo el concepto dado por MINCIT
6	Nadia Blel S.	Modifíquese el artículo 2° de la iniciativa en el sentido de agregar a las microempresas, en el numeral 4.	SÍ. Atendiendo el concepto dado por MINCIT

**CONCLUSIÓN**

De las 6 proposiciones radicadas, las cuales fueron objeto de estudio de esta comisión, tenemos que, sobre las 6 proposiciones, se logró acuerdo. En el sentido de aceptar 4 proposiciones y negar dos.

Sin embargo, atendiendo a las observaciones presentadas en la sesión del día 11 de diciembre

de 2018, por diferentes senadores, según consta en el Acta número 24, se hacen modificaciones al articulado y se aclara y corrige error mecanográfico, respecto de quien puede hacer el retiro parcial de las cesantías. En el sentido de que se debe entender empleado, no empleador. Lo cual es puesto a su consideración así:

**CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE Y EL TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL**

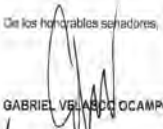
TÍTULO	TÍTULO
<b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b>	<b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b>
El Congreso Colombia	El Congreso Colombia
Decreta	Decreta
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías.
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 102 de la Ley 50 de 1990 el cual quedará así: <b>Artículo 102.</b> El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 102 de la Ley 50 de 1990 el cual quedará así: <b>Artículo 102.</b> El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantía solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:
1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.	1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.	2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.	3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.
4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.	4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b></p>
<p>Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.</p>	<p>Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.</p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el <b>artículo 3° de la Ley 1071 de 2006 el cual quedará así: Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías.</b> Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.</li> <li>2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.</li> <li>3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.</li> </ol>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el <b>artículo 3° de la Ley 1071 de 2006 el cual quedará así: Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías.</b> Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.</li> <li>2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.</li> <li>3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.</li> </ol>
<p>Artículo 4°. <i>Reglamentación.</i> En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento empresarial particular y familiar.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Reglamentación.</i> En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e <b>Inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes;</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.</b></li> <li><b>2. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías, el empleado que, a la fecha de la solicitud, tenga definida su situación habitacional.</b></li> <li><b>3. Certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar.</b></li> </ol> <p><b>Parágrafo: El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa. Y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar; para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.</b></p>
<p>Artículo 5°. <i>Fomento de la cultura de emprendimiento.</i> La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Fomento de la cultura de emprendimiento.</i> La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Incentivos.</i> Las pequeñas empresas constituidas con ocasión a la inversión del retiro parcial de las cesantías, donde el trabajador, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años tengan una participación igual o superior a la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital social; quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</p>	<p><b>Artículo 6°. Apoyo al emprendimiento familiar: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje, programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.</b></p>


<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.</b></p>
<p>Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias, en materia de presentación de declaraciones tributarias, del cumplimiento de sus obligaciones laborales y de sus obligaciones mercantiles consignadas en el Código de Comercio.</p>	<p><b>Parágrafo: El Ministerio de Comercio, Industria y turismo, en el término de 6 meses reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.</b></p>
<p>Artículo 7°. Artículo Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.</b> Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento o destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión, en la generación de empresa, tendrán como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.</p> <p>De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.</p>	<p>Artículo 7°. Artículo Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.</b> Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento y destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión, en la generación de empresa, tendrán como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.</p> <p>De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

En consideración a las razones expuestas, se propone de manera respetuosa a la Comisión VII del Senado de la República acoger de manera afirmativa el texto propuesto por la Comisión Accidental del **Proyecto de ley 089 de 2018 Senado, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.**

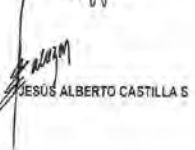
De los Honorables senadores,


GABRIEL VELASCO OCAMPO

AYDEÉ LIZARAZO CUBILLO

JESÚS ALBERTO CASTILLA S

NADIA BELLE SCAFF (Coordinadora)

**TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN ACCIDENTAL AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2018**

**TÍTULO**

**MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO FAMILIAR.**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para el fomento y financiación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento de los trabajadores del sector

público y privado mediante el retiro parcial del auxilio de cesantías.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 102 de la Ley 50 de 1990 el cual quedará así:

**Artículo 102.**

El trabajador afiliado a un Fondo de Cesantías solo podrá retirar las sumas abonadas en su cuenta en los siguientes casos:

1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva.

4. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

**Parágrafo.** El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1071 de 2006 el cual quedará así:

**Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías.** Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero (a) permanente, o sus hijos.
3. Para inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas; financiación de negocios familiares, ya sea del empleado, su cónyuge o sus hijos jóvenes en edad de 18 a 28 años.

Artículo 4°. *Reglamentación.* En el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, la Superintendencia Financiera reglamentará el procedimiento y requisitos que deberán acreditarse ante el correspondiente Fondo Administrador para acceder al retiro parcial de las cesantías con ocasión al desarrollo de proyectos de emprendimiento familiar e inversión en proyectos de emprendimiento de micro, pequeñas y medianas empresas. En todo caso, tratándose de emprendimiento familiar, como requisitos mínimos, deberá tener en cuenta los siguientes:

1. El retiro parcial de cesantías procederá cuando no supere el 50% del ahorro total.
2. Podrá acceder al retiro parcial de cesantías, el empleado que, a la fecha de la solicitud, tenga definida su situación habitacional.
3. Certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar.

Parágrafo: El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, a través de los diferentes programas de apoyo al emprendimiento y empresarismo brindará asesoría para la creación de empresa y emitirá certificación de viabilidad del proyecto de emprendimiento familiar, para lo cual tendrá en cuenta, como mínimo, el estudio del mercado y la sostenibilidad del proyecto.

Artículo 5°. *Fomento de la cultura de emprendimiento.* La Red Nacional para el Emprendimiento dentro del ámbito de su competencia, desarrollará planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento, acompañamiento y fomento de la cultura empresarial en los espacios laborales.

Artículo 6°. *Apoyo al emprendimiento familiar:* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará con las Cámaras de Comercio y el Servicio Nacional de Aprendizaje, programas especiales de fortalecimiento, sostenibilidad, consolidación, crecimiento y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan con ocasión de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y turismo, en el término de 6 meses reglamentará las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo.

Artículo 7°. Artículo Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1014 de 2006, el cual quedará así:

**Artículo 19. Beneficios por vínculo de emprendedores a las redes de emprendimiento.** Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red nacional o regional de emprendimiento y destinen el retiro parcial de cesantías a la inversión en la generación de empresa tendrán, como incentivo, la prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a acceso preferencial a las herramientas que brinda el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la dirección de promoción y cultura empresarial, como el programa emprendedor Colombia.

De igual manera podrá acceder de manera preferencial a los servicios y recursos manejados a través de las entidades integrantes de las redes.

Artículo 8. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores,  
 GABRIEL VELASCO CAMPO  
 AYDEE LIZARAZO CUBILLO  
 JESÚS ALBERTO CASTILLA S  
 NADIA BLEEL SCAFF (Coordinadora)

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
 DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, el siguiente Informe de la Comisión Accidental para


Primer Debate y Texto Propuesto por la Comisión Accidental.

**Número del Proyecto de ley:** número 89 de 2018 Senado.

**Título del Proyecto:** *mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar.*

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

El secretario.



JESUS MARIA ESPAÑA VERDARA  
Secretario Comisión Accidental

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2018 SENADO**

*por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario*

Bogotá D. C., marzo 21 del 2018

Honorable Senador

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Senado del **Proyecto de ley número 160 de 2018 Senado**, *por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario.*

Señor Presidente:

En atención al encargo dado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional a la cual pertenezco, para el estudio y presentación de **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2018 Senado**, *por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario*, actuando con el usual comedimiento procedo a través del presente documento a rendir el respectivo informe de ponencia, honor que aspiro a desempeñar con acierto y especial complacencia dentro de las siguientes consideraciones:

#### **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

##### **1.1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El **Proyecto de ley número 160 de 2018**, *“por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario”*, fue radicado el día 26 de septiembre del 2018 por la honorable Senadora María Fernanda Cabal y por competencia fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional

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

Crear el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), con el propósito de conocer en tiempo real la disponibilidad de recursos patrimoniales con las que cuenta un

productor rural para ser objeto de crédito de la banca ordinaria y comercial, generando un mecanismo de garantía más preciso frente al control de endeudamiento y adjudicación de créditos. Igualmente, permitir a Finagro actuar como agente garante para la solicitud de créditos bancarios por parte de los productores del sector rural promoviendo así una mayor generación de capital de inversión para el campo.

#### **1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

##### **1.3.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA**

Teniendo en cuenta la necesidad que actualmente presenta el sector rural colombiano de generar mecanismos de acceso a créditos y capitalización para una mayor inversión por parte de sus productores, se identifica que todavía persiste una problemática significativa de descapitalización en el sector. Según lo argumentado en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, existe una deficiencia en el acceso de créditos bancarios por parte de entidades financieras para productores del sector rural. Este contexto se caracteriza principalmente por la ausencia de presencia estatal en estas zonas, muchas de estas debido al conflicto armado que acontece al país, donde reina un escenario de inseguridad social, ausencia de inversión en infraestructura y tecnología para el sector productor del campo.

Reconociendo el difícil acceso que tienen las personas que laboran dentro del sector rural para poder acceder a este tipo de créditos bancarios que les permitan renovar y modernizar su equipo y herramientas de trabajo, se identifica una primera necesidad de facilitar el acceso a este tipo de financiamientos que permiten un desarrollo más consecuente y efectivo para el sector.

Según cifras que brinda el proyecto, el 76% de las personas que habitan en el campo no cuentan con un acceso a crédito<sup>1</sup>, es decir, la capacidad de acceso a capital privado para inversión en el campo todavía sigue siendo limitada para la población en contexto. Partiendo de este hecho, se deben crear mecanismos normativos que propicien los escenarios de inversión necesarios para los

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 762 del 2018. Jueves 27 de septiembre de 2018.

distintos sectores económicos e industriales que requieren de mayor inversión y crecimiento.

Igualmente, cabe resaltar que la capacidad de acceso a estos créditos también se dificulta por el valor de las tasas de interés que propone el sector bancario para estos mismos. Según se describe en el proyecto, “hay ofertas de microcréditos pero con tasas 1,5 veces más elevadas que las tasas promedio de consumo bancario, esto evitando que haya una oportunidad de pago y acceso a este tipo de créditos”<sup>2</sup>.

Asimismo, se identifica que los recursos destinados por parte del sector bancario para créditos del sector rural son bastante escasos, según datos de la Superintendencia Financiera citados en la exposición de motivos, del total de recursos destinados para la generación de créditos, solo un 3,4% se destinó al sector rural. Esto nos permite identificar, que no existe una intención clara de las entidades financieras de generar este tipo de créditos de inversión, sino por el contrario, se identifica una desventaja para el mismo sector en el acceso a estos recursos.

Si dentro de los objetivos del Estado se encuentra prevalecer por un fortalecimiento del sector agropecuario, se deben reestructurar los mecanismos de acceso a estos créditos con el objetivo de que los productores puedan obtener una capacidad de pago de los mismos sin perjudicar su producción y sostenimiento.

## II. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA MÓVIL DE GARANTÍAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Dentro del texto de la exposición de motivos del proyecto de ley se describe al Sistema Móvil de Garantías como un sistema de información para el acceso al crédito agropecuario, reglamentado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, donde se incluye la historia crediticia de los posibles solicitantes y su nivel de capacidad de endeudamiento. El sistema tiene el objetivo de facilitar a las entidades financieras el acceso a la información correspondiente para la evaluación y adjudicación de créditos. De esta manera, se simplifica y se facilita a su vez el proceso de aceptación de los mismos.

Otro elemento importante que presenta el proyecto de ley es la participación que adopta el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) siendo el administrador designado del Sistema Móvil de Garantías y además, indicando su participación como agente garante en la solicitud de créditos bancarios. Es decir, tal como se explica en el párrafo 2 del artículo 1°:

**Parágrafo 2°.** *Cuando la banca intermediaria requiera una garantía real para efectos de crédito y financiamiento, (Finagro) expedirá,*

*a través del Fondo Agropecuario de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos de una garantía real, la cual deberá ser aceptada, sin excepción por cualquiera de dichas entidades. La certificación contendrá el valor y especificación de las obligaciones que se garantizan.*

Expresando así, la representación por parte de Finagro para los productores ante las entidades financieras en la solicitud de créditos de inversión para el sector rural, con el objetivo de generar un agente de apoyo y garantía en el proceso de generación del crédito.

### 2.1. TRASPASO DE LAS GARANTÍAS VIGENTES

Partiendo de lo enunciado anteriormente sobre el papel de Finagro como agente garante en la solicitud de créditos bancarios mediante la expedición de su certificado que funciona como garantía real, el proyecto de ley igualmente enuncia en su artículo 3° la circunstancia que reciben las garantías vigentes al momento de entrar a regir la normativa que se propone.

**Artículo 3°.** *Garantías. Las garantías vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario podrán traspasarse a dicho sistema, para que sustituya las garantías hipotecarias por la certificación que expida Finagro a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).*

Se entiende según lo enunciado en el articulado, que las garantías hipotecarias vigentes serán sustituidas por la certificación que expida Finagro a través del Fondo Agropecuario de Garantías, generando así una garantía real para la ejecución del crédito con la participación de Finagro con agente garante para el productor.

Igualmente, dentro del proyecto se enuncia la posible afectación de los inmuebles de los productores solicitantes para sus obligaciones crediticias correspondientes, quedando estos a favor de Finagro. En el artículo 4° se indica que:

**Artículo 4°.** *Afectación de inmuebles para las obligaciones crediticias relacionadas con el sector agropecuario.* “Los inmuebles de propiedad de productores y comercializadores del sector agropecuario que soliciten crédito, (...), quedan afectados a favor de Finagro, (...)”.

En el momento en que el productor beneficiario del crédito finalice las obligaciones de pago del mismo, Finagro levantará la afectación del inmueble correspondiente. Teniendo en cuenta que esta afectación se generará a favor de Finagro, la certificación que este expida ante la entidad financiera, será el documento permitido para efectos de garantías del crédito.

<sup>2</sup> *Gaceta del Congreso* número 762 del 2018. Jueves 27 de septiembre de 2018.

## 2.2. DESIGNACIÓN DE LA CARTERA SUSTITUTIVA

Otro aspecto a resaltar dentro del proyecto, es la designación de la cartera sustitutiva para las entidades financieras que otorgan crédito de inversión. De acuerdo con el artículo 5° del proyecto donde se enuncia que:

**Artículo 5°. Cartera Sustitutiva.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de acuerdo con sus competencias tomará las medidas conducentes para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA, como mínimo el 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de Finagro se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario.

Partiendo de lo enunciado en el artículo, se entiende que se propone una nueva asignación para la cartera sustitutiva que reemplaza la inversión forzosa en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), destinando un 70% de esta cartera para el otorgamiento de créditos en proyectos de inversión del sector del eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias, es decir la etapa de producción agropecuaria.

### III. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE

#### 3.1 CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE SOPORTAN LA PONENCIA.

La idea suficientemente extendida acerca de la carencia de los mecanismos tradicionales para lograr orientar recursos hacia el campo y para hacerlos circular de forma equilibrada atendiendo las características del sector agropecuario, entre otras: la baja rentabilidad en las actividades que comporta la agricultura tradicional, la incertidumbre, los riesgos de los ciclos normales de las cosechas, la estructura de la producción, básicamente en cuanto hace con los pequeños productores y, las serias dificultades en el acceso al crédito comercial, entre otras consideraciones, pusieron de presente la necesidad de diseñar un sistema especial de crédito agropecuario, por lo cual el constituyente de 1991 **estimó necesario elevar los objetivos de la política agropecuaria a canon constitucional.**

Así las cosas, la Constitución política de 1991 otorga especial protección al sector agrario, a través de los artículos 64, 65 y 66, de la siguiente manera:

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.

Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**Artículo 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

En una de las primeras sentencias que sobre este articulado se expidió y que hoy conserva la naturaleza de sentencia hito, la Corte Constitucional estableció el alcance de la actividad del Estado en materia de regulación agropecuaria, de la siguiente forma:

“...El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Para los fines de esta providencia importa destacar el alcance del artículo 66, según el cual, “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

(...)

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas, exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente. Pero además, cuando se trata de la implantación y manejo de un programa de crédito, no puede faltar la participación del Banco de la República, porque a pesar de la especial motivación y tratamiento, en razón de los potenciales beneficiarios, que inspiran las antedichas disposiciones constitucionales, la regulación sigue siendo potestad de la Junta Directiva del Banco de la República”<sup>3</sup>.  
**(Subrayado fuera de texto).**

En el orden de ideas expuesto por la Corte Constitucional, han confluído el poder Legislativo mediante definiciones legales, el Ejecutivo a través de su capacidad de intervención en la

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-021/94.



actividad financiera, dentro de los parámetros que le ha señalado el Congreso a través de la ley, y la Junta Monetaria, hoy Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad reguladora de la política general de crédito, a través de disposiciones que se han expedido con anterioridad y posterioridad a la Constitución de 1991...” (Subrayado fuera de texto).

### 3.2 LEY 16 DE 1990

La Ley 16 de 1990, es el desarrollo legal de los artículos constitucionales aludidos y como puede observarse, su vigencia anterior a la Constitución de 1991, ya había contemplado la promoción del acceso al crédito al trabajador agrario, y la misma ha sido reglamentada por el Ejecutivo, con el concurso de la Junta Directiva del Banco de la República, en materia de regulación del crédito, a través de la Resolución 77 de 1990 y sus resoluciones modificatorias, entre otras la 03 de 2000 al tiempo que ha sido modificada por el Congreso en aspectos puntuales, en busca de facilitar la concreción de sus principios fundamentales, entre otras se tienen las leyes 1731 de 2014, 1094 de 2006, 811 de 2003; 101 de 1993, 69 de 1993. En este mismo orden es oportuna la remisión a lo dispuesto por la Ley 1676 de 2013 o Ley de Garantías Mobiliarias.

El esquema creado a través de la Ley 16 de 1990 busca establecer principios de racionalidad, ordenamiento y responsabilidad en la orientación de la política del crédito agropecuario, y garantizar la disponibilidad de recursos destinados a su financiamiento, de dos formas: la primera, a través del establecimiento de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, emitidos por Finagro, y la segunda, mediante la consagración de obligaciones especiales a los Bancos que los conmina a mantener parte de sus recursos patrimoniales generadores de liquidez y de sus exigibilidades en moneda legal, en cartera agropecuaria, a la vez que consagra obligaciones en el mismo sentido para el Banco Agrario de Colombia S.A.<sup>4</sup>.

### 3.3 LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

No existe duda de la atribución constitucional que tiene el Congreso de la República para expedir leyes “relacionadas con el Banco de la República y con las funciones de su Junta Directiva”. Así lo establece el artículo 150 num. 22 superior y lo ha interpretado la Corte Constitucional, cuando ha señalado que esta competencia lo faculta no solo para desarrollar dentro de la Constitución las funciones que esta última le asigna al Banco y a su Junta Directiva, sino también para atribuirles otras competencias distintas a las que la Carta explícitamente les confiere.

<sup>4</sup> Escandón García y Pérez Montenegro en “Finagro y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario en Colombia”, Pontificia Universidad Javeriana, actualización 2015.

Lo que no puede el legislador es imponerle al Banco de la República una obligación, sin conferirle simultáneamente un margen de acción para cumplirla, cuando el acto que se le exige puede impactar su autonomía para expedir reglamentos que son de su exclusiva competencia y más cuando hay patrimonio público de por medio. Si así actuara el Congreso no se le estaría reconociendo el carácter de organismo autónomo sino el de ejecutor automático de operaciones, en un ámbito en el cual debe gozar de autonomía, de conformidad con los artículos 113 y 371 de la Constitución. De manera que el artículo del proyecto 5° se modificará de acuerdo a estos parámetros constitucionales.

### 3.4 COMPATIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY CON LAS NORMAS DEL CÓDIGO CIVIL EN MATERIA DE GARANTÍAS REALES.

El artículo 65 del Código Civil define la caución (garantía) como:

“cualquier obligación que se contrae para la seguridad de otra obligación propia o ajena. Son especies de caución la fianza, la hipoteca y la prenda”<sup>5</sup>. (Se subraya).

De manera que, quienes son titulares de derechos de crédito acuden a las garantías para mejorar su posición frente un eventual impago del deudor, para así lograr cobrar efectivamente su acreencia. Para el estudio que nos ocupa al hablar del artículo 1° de garantía real y el 4° de bienes inmuebles, se circunscribe su contenido a la afectación de un bien específico va sea mueble o inmueble para responder por la obligación, de manera que puedan aplicarse cualquiera de los tipos de garantías reales, establecidas por el Código Civil como es el caso de la prenda, la hipoteca, y la anticresis.<sup>6</sup>

Ratifica lo anterior, el artículo 1° del proyecto al decir que la “afectación tendrá la naturaleza de derecho real conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil, que a su tenor dice:

“... Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca...”.

Se resalta que de modo general, la escogencia del tipo de garantía que le sirve al banco para protegerse frente al incumplimiento del deudor no

<sup>5</sup> Ley 1676 de 2013 (Ley de Garantías Mobiliarias) que redefine el concepto clásico de garantía como instrumento accesorio a la obligación principal, estableciendo que las garantías mobiliarias ahora se constituyen a través de contratos principales doblegando el principio de accesoriedad de la garantía que hasta la Ley 1676 operaba.

<sup>6</sup> Concepto 2016085887-003 del 13 de septiembre de 2016.

se encuentra limitada por la regulación financiera, salvo en los casos expresamente previstos por normas especiales como la Ley 546 de 1999, artículos 2.1.2.1.2 y siguientes del Decreto 2555 de 2010, anteriormente aludido.

### 3.5 EL PROBLEMA LEGISLATIVO: MOVILIDAD DE GARANTÍAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Agotado el anterior escenario de análisis, sea lo primero advertir y para los efectos del resultado propositivo de esta ponencia, que a nuestro juicio se debía identificar la solución legislativa que plantea el proyecto que se estudia y, en este orden se precisa que lo fundamental de esa solución legislativa está en lo siguiente:

1. Creación de una central de información dentro del Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario
2. **Disponer** en tiempo real la información sobre los recursos patrimoniales con las que cuenta un productor rural para respaldar un crédito de la banca ordinaria y comercial.

Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con una Central de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de Finagro, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad de recursos patrimoniales con las que cuenta un productor rural para respaldar un crédito de la banca ordinaria y comercial.

Se ha resaltado en los múltiples análisis que se han realizado sobre el sector agropecuario que, la competitividad es el mecanismo determinante y principal del modelo de progresión y desarrollo del agro, por lo que debe ser uno de los reflectores de atención de la política pública con la finalidad de acrecentar los niveles actuales que registran las cadenas productivas agropecuarias. Sin duda que ese canal conector para optimizar la competitividad del sector, se identifica en el acceso a la financiación, junto a los instrumentos financieros adecuados que faciliten mejores dinámicas de las condiciones económicas de producción del sector agropecuario.

Frente a lo anterior y a la narrativa expuesta para justificar esta iniciativa, emerge de nuestro análisis de contexto que la creación del Sistema Móvil de Garantías tiene una finalidad que

va más allá del requerimiento de la banca intermediaria en el otorgamiento de una garantía real, que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario certificará a favor de la entidad bancaria, en relación a los predios que queden inscritos al sistema, el cual utilizará como garantía real y podrá ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

Se encuentra que con esta singular garantía, hay una pretensión de habilitación al deudor del sector para que, en tanto, cancela sus obligaciones crediticias recupere su capacidad de endeudamiento, con lo cual se superaría el estado de cosas actuales que se desprenden de la garantía hipotecaria, la cual conserva su vigencia plena sobre el bien inmueble hasta que se cancele la totalidad del crédito.<sup>7</sup>

En efecto, actualmente muchos de los productores del sector, sobre todo pequeños y medianos incluso grandes, sujetos de créditos bancarios se encuentran “cautivos” de los bancos intermediarios debido a las trabas existentes para que los primeros (deudores) tengan una amplia movilidad. Esto es específicamente innegable cuando preexisten garantías comprometidas, dado que liberarlas de un determinado crédito es un proceso engorroso en términos de recursos y del tiempo involucrado.

Dentro de las soluciones para mejorar, incluso la competencia entre bancos, que ya se viene discutiendo entre los expertos, está la introducción de la “portabilidad de operaciones hipotecarias”<sup>8</sup> de forma que sea menos traumático moverse de banco, en busca de otros créditos que puedan ser otorgados, reconociendo las garantías como un “instrumento valorizado” para lo cual es de trascendental importancia que se cuente con la creación de un sistema centralizado de información dentro del Sistema Móvil de Garantías, en este caso para el Sector Agropecuario.

De manera que lo que en últimas se propone para el sector agropecuario es la creación de una central de garantías, para que estas se puedan mantener para todo el sistema, protegiendo al productor agropecuario en términos de darle mayor movilidad para sus créditos bancarios y reducir la sujeción en el que algunos están sometidos por efecto de agotar su garantía real en un solo banco acreedor.<sup>9</sup>

Ahora bien, podría sobrevenir una preocupación frente a este modelo de movilidad sino se establecieran unas condiciones tangibles

<sup>7</sup> Consultado en <https://www.guioteca.com/finanzas-aplicadas/competencia-entre-bancos-y-movilidad/>

<sup>8</sup> Engel, Eduardo, Universidad de Yale, En revista online: *Economía y Negocios*, “portabilidad” de hipotecarios para más competencia, consultada enero 14 de 2019, 11:45 a. m.

<sup>9</sup> Inciso 2° parágrafo del artículo 4° del proyecto de ley. Parágrafo de acuerdo con lo anterior, la garantía se entenderá constituida en el mismo grado a favor de las entidades que indique dicho administrador, por escrito a la Oficina de Registro correspondiente, pudiendo cambiar dichas entidades a solicitud del propietario del inmueble cuando el valor de las obligaciones crediticias garantizadas, en relación con el valor del inmueble aceptado por los acreedores, así se lo permita.

para valorizar dicha garantía, condiciones que no solo están previstas en el proyecto al establecer que: “pudiendo cambiar dichas entidades a solicitud del propietario del inmueble cuando el valor de las obligaciones crediticias garantizadas, en relación con el valor del inmueble aceptado por los acreedores, así se lo permita” sino también en los artículos 2.1.2.1.2 y siguientes el Decreto 2555 de 2010. Dicha preceptiva indica que **“podrán celebrarse con una misma persona operaciones activas de crédito que conjunta o separadamente no excedan del 25% del patrimonio técnico, siempre y cuando dichas operaciones cuenten con las garantías admisibles suficientes para amparar el riesgo”**.

Reconociendo de la necesidad que permite solventar la creación del Sistema Móvil de Garantías para la generación de capital y garantías para los productores del sector que desean invertir en tecnología e infraestructura, se considera efectiva y puntual la solución que propone el presente proyecto de ley para la problemática en cuestión.

No obstante, se advierte que con el propósito de contar con más elementos técnicos que nos ayuden a darle viabilidad a esta iniciativa y su efecto en la solución del problema planteado, se solicitó concepto sobre el mismo a las entidades encargadas y vinculadas como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

**3.6 PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO:**

Artículos del texto original	Artículos con modificaciones para discusión en primer debate
<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> Créase el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).</p> <p>Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con un Sistema de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de Finagro, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad de recursos patrimoniales con las que cuenta un productor rural para ser objeto de crédito de la banca ordinaria y comercial.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando la banca intermediaria requiera una garantía real para efectos de crédito y financiamiento, Finagro expedirá, a través del Fondo Agropecuario de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos de una garantía real, la cual deberá ser aceptada, sin excepción, por cualquiera de dichas entidades. La certificación contendrá el valor y especificación de las obligaciones que se garantizan.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> Créase el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario el cual será administrado por el Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).</p> <p>Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con una Central de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de Finagro, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad <b>de bienes inmuebles</b> o muebles con las que cuenta un productor rural para <b>respaldar</b> un crédito de la banca ordinaria y comercial.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Reglamentación.</i> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario será la encargada de reglamentar el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Reglamentación.</i> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario será la encargada de reglamentar el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, <b>en lo que no sobrepase la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República.</b></p>
<p>Artículo 5°. <i>Cartera Sustitutiva.</i> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de acuerdo con sus competencias tomará las medidas conducentes para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA, como mínimo el 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de Finagro se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Cartera Sustitutiva.</i> <b>El Banco de la República de conformidad con su autonomía y potestad Reglamentaria, adoptará las medidas necesarias</b> para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA's, como mínimo al 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de Finagro se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario, <b>incluidas las mujeres de dicho sector.</b></p>
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> Los efectos dispuestos en la presente ley entrarán a regir a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su <b>sanción</b> promulgación, y derogan las disposiciones que le sean contrarias.</p>

#### IV. PROPOSICIÓN

Manifestando el beneficio que tiene esta iniciativa para el sector agropecuario en particular, se propone al pleno de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2018 “por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario”, conforme al texto que se propone.

De los honorables congresistas,



MAURICIO GÓMEZ AMÍN  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2018 SENADO

*por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Créase el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con una Central de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de Finagro, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad de bienes inmuebles o muebles con las que cuenta un productor rural para respaldar un crédito de la banca ordinaria y comercial.

Parágrafo 2°. Cuando la banca intermediaria requiera una garantía real para efectos de crédito y financiamiento, Finagro expedirá, a través del Fondo Agropecuario de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos de una garantía real, la cual deberá ser aceptada, sin excepción, por cualquiera de dichas entidades. La certificación contendrá el valor y especificación de las obligaciones que se garantizan.

Artículo 2°. *Reglamentación.* La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario será la encargada de reglamentar el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, en lo que no sobrepase la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República

Artículo 3°. *Garantías.* Las garantías vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario podrán traspasarse a dicho sistema,

para que sustituya las garantías hipotecarias por la certificación que expida Finagro a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Parágrafo. Los costos derivados del traspaso al sistema tendrán una tarifa mínima y única que de manera exclusiva reconozca sus costos administrativos. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará dicho traspaso.

Artículo 4°. *Afectación de inmuebles para las obligaciones crediticias relacionadas con el sector agropecuario.* Los inmuebles de propiedad de productores y comercializadores del sector agropecuario que soliciten crédito a través de los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera quedan afectados a favor de Finagro con el registro previsto en el artículo 1°, afectación que tendrá la naturaleza de derecho real conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil, con preferencia sobre cualquier hipoteca que se constituya o registre sobre ellos con posterioridad al registro de la afectación.

Para los fines anteriores, Finagro como administrador del Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, le enviará al correspondiente registrador de instrumentos públicos la solicitud del propietario a que se refiere la presente norma, para que proceda a inscribir la afectación a su favor en la correspondiente matrícula inmobiliaria. La afectación se levantará en el momento en el que Finagro certifique que no existen obligaciones pendientes garantizadas por el respectivo inmueble.

Parágrafo. La afectación atrás mencionada se constituirá a favor de Finagro quien administra el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, y la certificación que este expida a favor de la entidad financiera que desembolse el valor del crédito, será el documento idóneo para efectos de la garantía del crédito frente a dicha entidad, la cual se servirá de esta en caso de requerirse el cobro judicial del valor impagado del crédito respectivo.

De acuerdo con lo anterior, la garantía se entenderá constituida en el mismo grado a favor de las entidades que indique dicho administrador, por escrito a la Oficina de Registro correspondiente, pudiendo cambiar dichas entidades a solicitud del propietario del inmueble cuando el valor de las obligaciones crediticias garantizadas, en relación con el valor del inmueble aceptado por los acreedores, así se lo permita.

Artículo 5°. *Cartera sustitutiva.* El Banco de la República de conformidad con su autonomía y potestad reglamentaria, adoptará las medidas necesarias para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA's,

como mínimo el 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de Finagro se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario, incluidas las mujeres de dicho sector.

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

**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA**-Atribución constitucional de expedir leyes relacionadas con el Banco de la República y las funciones de su Junta Directiva

*El Congreso de la República tiene la atribución constitucional de expedir leyes “relacionadas con el Banco de la República y con las funciones de su Junta Directiva” (C. P. art. 150 num. 22). Como ha señalado la Corte, esta competencia lo faculta no solo para desarrollar dentro de la Constitución las funciones que esta última le asigna al Banco y a su Junta Directiva, sino también para atribuirles otras competencias distintas a las que la Carta explícitamente les confiere. En la Sentencia C-050 de 1994, al examinar y declarar exequibles diversas normas legales entre las cuales había algunas que preveían para el Banco de la República la potestad de desarrollar actividades culturales y científicas, la Corte señaló que si bien estas funciones no estaban expresadamente consagradas en la Constitución como responsabilidades a cargo del Banco, el legislador podía legítimamente conferirselas pues “la descripción de funciones asignadas al Banco de la República por el artículo 371 de la Carta, no comporta el significado tácito de proscripción de otras que no fueron previstas positivamente en dicha regulación”. La Corporación indicó entonces que la lista de potestades contemplada en la Constitución Política a cargo del Banco “significa que al legislador no le es dable restringir o asignar a otro órgano las funciones de banca central que la Carta Política ha confiado al Banco de la República en el ya citado artículo 371”.*

**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA**-Límites en relación con atribución de funciones al Banco de la República distintas a las conferidas explícitamente por la Constitución

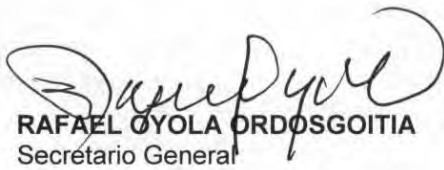
*La potestad que tiene el Congreso de la República de conferirle al Banco funciones distintas a las que la Constitución explícitamente le atribuye debe enmarcarse dentro de ciertos límites. El Congreso no puede anular o reducir las facultades que la Constitución sí le confiere de forma expresa al Banco (C. P. arts. 4, 136-1, 371 y ss.). No le es dable desplazar al Banco y ejercer*

*en lugar suyo y por vía específica las funciones que la Constitución le confía directamente al Emisor. La autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco debe además orientar la asignación de estas funciones en el orden legal. La ley no puede asignarle al Banco funciones que incidan en el comportamiento de las realidades macroeconómicas que le corresponde controlar; sin concederle un margen suficiente de acción. La Constitución de 1991 distribuye el poder público entre diferentes organismos, y a algunos de ellos les da la categoría de órganos autónomos (C. P. art. 113). La autonomía que la Carta les reconoce a estos últimos, y dentro de ellos ocupa un lugar especial el Banco de la República, es incompatible con obligaciones legales inexorables sin márgenes de acción, en aquellos ámbitos en los cuales dichos órganos deben desarrollar sus funciones. No puede el Congreso imponerle al Banco un deber cuyo cumplimiento tenga impactos monetarios o cambiarios, pero no concederle un margen de actuación que le permita observar la ley sin comprometer la recta y cabal observancia de su misión constitucional. El legislador está entonces autorizado para atribuirle al Banco competencias no expresamente mencionadas en la Constitución, mientras no anule o reduzca las facultades que esta sí le confiere de forma expresa al Banco; no desplace al Banco para ejercer en lugar suyo y por vía específica las funciones que la Constitución le confía directamente al Emisor; enmarque la regulación de las competencias dentro de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República; y si las funciones que le asigna pueden incidir en el comportamiento de las realidades macroeconómicas que le corresponde controlar al Banco, debe además concederle un margen suficiente de acción para ajustar el cumplimiento del deber legal a su misión constitucional.*

30. Cuando la Constitución le reconoce autonomía administrativa, técnica y patrimonial a la Banca Central, es sin embargo justa y especialmente para que no se le obligue a operar como un mero ejecutor de actividades en el ámbito de sus funciones (C. P. arts. 371 y 372). El Congreso no puede entonces obligar al Banco a convertir automática e inmediatamente a pesos las divisas incautadas, sin margen de acción, aunque esto tenga implicaciones monetarias, cambiarias o crediticias, pues esto podría impedirle al Banco implementar oportunamente instrumentos que contrarresten los impactos de esa operación, y en tal medida podría comprometer su misión constitucional (C. P. arts. 371 y ss.).

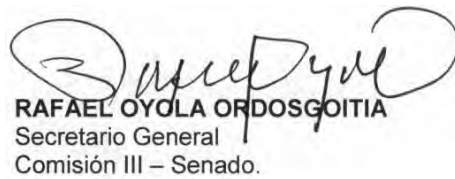
Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley número 160 de 2018 Senado, “*por la cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario*”.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintiún (21) folios.



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

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
169 DE 2018 SENADO,**

*por la cual se Reglamenta el Ejercicio de la  
Alergología Clínica, sus Procedimientos y se dictan  
otras disposiciones”.*

Bogotá, D. C. marzo de 2019

Doctor

**HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO.**

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Permanente Senado de la República.

**Asunto: Informe de Ponencia negativa  
para el Proyecto de ley número 169 de 2018  
Senado, por la cual se Reglamenta el Ejercicio de  
la Alergología Clínica, sus Procedimientos y se  
Dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los honorables Senadores de la Comisión VII del Senado, el **Informe de Ponencia Negativa del Proyecto ley número 169 de 2018 Senado, “por la cual se Reglamenta el Ejercicio de la Alergología Clínica, sus Procedimientos y se dictan otras disposiciones”,** en los siguientes términos.

- I. Antecedentes de la iniciativa
- II. Objeto y consideraciones del Proyecto de ley
- III. Consideraciones del Ponente
- IV. Conclusiones
- V. Proposición con que termina el Informe de Ponencia

Cordialmente,



**FABIAN CASTILLO SUAREZ**  
Senador de la Republica  
Ponente

**I. Antecedentes de la iniciativa**

La presente iniciativa “*por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones*” es de autoría de los honorables Congresistas, honorable Senador Alejandro Corrales Escobar y honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo, quienes el 3 de octubre de 2018 lo radicaron ante la Secretaría General del Senado, siéndole designado el número 169 de 2018 Senado y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 801 de 2018.

Este proyecto de ley cuenta con antecedentes al interior del Congreso de la República pues ya había sido presentado por el ex honorable Senador Antonio José Correa Jiménez ante la Secretaría General del Senado de la República el día 1º de diciembre de 2016, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1094 de 2016 y radicado en la Comisión Séptima de Senado. Este proyecto fue aprobado en sus dos debates en Senado, pero fue archivado por vencimiento de términos en concordancia al artículo 190 Ley 5ª de 1992.

Con respecto al actual Proyecto de ley 169 de 2018 Senado, “*por la cual se Reglamenta el Ejercicio de la Alergología Clínica, sus Procedimientos y se Dictan otras disposiciones*”, por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado y conforme a lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 30 de octubre de 2018, fue designado como Ponente para Primer Debate el honorable Senador Fabián Castillo Suárez. Con base en los anteriores términos, rendimos el presente informe de ponencia negativa.

**II. OBJETO Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de Ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República, de acuerdo a sus autores, busca reglamentar el ejercicio y los procedimientos de la alergología en Colombia a través de diecisiete (17) artículos incluidos el Objeto y la Vigencia.

El primer (1) artículo establece la definición de Alergología Clínica, Inmunología Clínica o Alergia e Inmunología Clínica y quienes tienen este título legalmente. El segundo (2) define el objeto de las Alergología Clínica, Inmunología Clínica o Alergia e Inmunología Clínica. El tercero (3) define la competencia de la Alergología; El cuarto (4) menciona el ejercicio del médico titulado como especialista o subespecialista en Alergología Clínica. El artículo quinto (5)

plantea la pertinencia de contar con especialistas o subespecialistas en las instituciones que oferten consulta ambulatoria u hospitalaria y que utilicen métodos diagnósticos o terapéuticos de Alergología, dando la posibilidad de que en lugares donde no se cuenta con alergólogos puedan ser atendidos por especialistas o subespecialistas afines a la alergología.

El artículo sexto (6) especifica quienes dentro del territorio de la República de Colombia, podrán llevar el título de médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica y ejercer funciones como tal; el séptimo (7) autoriza los permisos transitorios, mientras que el artículo octavo (8) expresa lo relativo al registro y la autorización.

El artículo noveno (9) habla sobre las modalidades del ejercicio y el décimo (10) define los derechos que gozan los médicos especialistas o subespecialistas en Alergología. De igual forma el onceavo artículo (11) plantea la creación del Comité Nacional del ejercicio de la especialidad o la subespecialidad en Alergología Clínica en Colombia; mientras que el artículo doceavo (12) expresa las funciones de dicho comité, y el treceavo (13) versa sobre el programa de reacreditación.

El artículo catorce (14), plantea medidas sobre el ejercicio ilegal de la profesión, el quince (15) de la responsabilidad profesional y el dieciséis de las normas complementarias y cómo regirán en caso de no ser previsto en esta norma. Por último, el artículo diecisiete (17) establece la vigencia.

Los autores proponen la creación de la Alergología Clínica, Inmunología Clínica o Alergia e Inmunología Clínica, como la especialidad o subespecialidad de la medicina que comprende el conocimiento, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad alérgica producida por mecanismos inflamatorios, especialmente de hipersensibilidad, con las técnicas que le son propias; argumentando que las enfermedades alérgicas constituyen un problema médico social que afecta a gran parte de la sociedad colombiana, por lo tanto el principal objetivo como especialidad estaría encaminado a disminuir su morbilidad y mortalidad, garantizar la calidad de la atención médica, tanto en aspectos preventivos como curativos, fundamentalmente en la atención primaria donde se hacen los máximos esfuerzos, en la atención secundaria cuando ya la enfermedad está establecida, y en su rehabilitación en caso de daños mayores.

En este punto, los autores parten del hecho de que existe una tendencia mundial al incremento de las enfermedades alérgicas y Colombia no es la excepción al ser un país con una altísima prevalencia de enfermedades alérgicas en el contexto mundial: como ejemplo ponen a la rinoconjuntivitis, donde Colombia es el quinto país del mundo en adolescentes y el octavo en población infantil (Estudio ISAAC). A su vez señalan que la rinitis, el asma y la dermatitis

son las enfermedades crónicas más frecuentes de la infancia y su falta de control lleva a un deterioro progresivo de la salud de los pacientes y pérdida de días escolares/laborales, lo que tiene como consecuencia un alto costo económico sin contar los recursos requeridos para su tratamiento y diagnóstico. De acuerdo al proyecto, la rinitis afecta alrededor de 30% de la población<sup>1</sup> y ha sido reconocida como un importante factor de riesgo para el asma. Se estima que 11% de los colombianos tienen asma, siendo más frecuente en la infancia con 20% de los niños presentando sibilancias recurrentes. Aunque las muertes por asma parecen ir en descenso, la frecuencia actual de 1.7 muertes por cada 10.000 habitantes en Colombia aún sigue siendo alta si la comparamos con otros países de Latinoamérica y del mundo.<sup>2</sup>

Para los autores, es pertinente que las instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y prestadores independientes que presten servicios de salud, que utilicen métodos diagnósticos o terapéuticos de Alergología, cuenten mínimo con un médico especialista o subespecialista en Alergología Clínica, Inmunología Clínica o Alergia e Inmunología Clínica, el cual sería el único encargado de realizar y vigilar la aplicación de los métodos de diagnósticos o terapéuticos.

Enfatizan en que las enfermedades alérgicas en Colombia se siguen manejando de forma fragmentada por varias especialidades, los pacientes no tienen un manejo integral, lo que genera un mayor costo económico y menor efectividad de su tratamiento. Adicionalmente, la falta de regulación en el uso de extractos alérgicos tanto diagnósticos como terapéuticos hace que su uso sea potencialmente mal empleado con el riesgo directo para el paciente en quien es aplicado y los sobrecostos mencionados.

Para los autores, una normatividad clara en el hacer de los programas en Alergología Clínica (Alergología) genera una mejor atención y un compromiso social, tanto del Estado como de los profesionales en salud, para la mejor atención del paciente con enfermedad alérgica. Así mismo, este compromiso implica una mayor vinculación de los Alergólogos al sistema de salud hospitalario, lo que permite un acceso más fácil a técnicas diagnósticas y de tratamiento en este campo para el paciente, y además un mejor control en el hacer profesional que en la actualidad pocos hospitales poseen.

Respecto a los profesionales, indican que la enseñanza formal de la Alergología Clínica en Colombia inició en el 2002 en la Universidad de Antioquia, con la creación de la especialidad.

<sup>1</sup> Proyecto de ley 169 de 2018, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones”. Exposición de motivos.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Este programa ha permitido aportar al país varias promociones de alergólogos que se han destacado también como científicos y profesores, ejerciendo en prestigiosos centros de investigación y universidades del país y a nivel internacional. Con la creación de este posgrado, se ha formalizado la práctica de la Alergología Clínica, permitiendo la creación de servicios de alergia en la red de salud del país, con el consecuente beneficio para la población.

A nivel nacional y gremial, los profesionales de la alergología se han organizado hace más de 60 años alrededor de la Asociación Colombiana de Alergia, Asma e Inmunología (ACAAI), la cual ha participado de forma activa en la sociedad divulgando información pertinente para el acceso a los especialistas, la aplicación de medidas de prevención y control en alergias y además, asesorando a varias entidades tanto públicas como privadas en la evitación de prácticas que generen riesgos a la población; generado un impacto favorable entre la comunidad médica y científica del país por sus aportes en la formación de profesionales de diferentes disciplinas.

A su vez los autores proponen la creación del Comité Nacional del Ejercicio de la Especialidad o la Subespecialidad en Alergología clínica (Alergología), el cual sería un organismo asesor, consultivo y de control para el ejercicio de la alergología en Colombia, conformado por el Viceministro de Salud, el Presidente de la Asociación Colombiana de Alergia, Asma e Inmunología (ACAAI), el Director de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame); el Presidente de la Sociedad Colombiana de Inmunología, Alergias y Especialidades Afines (SCAICEA); y un representante de los programas académicos de la Especialidad o subespecialidad en Alergología Clínica (Alergología).

### III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.

Con respecto al proyecto de ley es innegable la importancia de asegurar la salud de los colombianos en enfermedades respiratorias y alérgicas. Sin embargo, lo anterior no implica la elaboración de una ley específica para una especialidad determinada pues de hecho se pueden generar efectos adversos tanto en el grupo destinatario de la ley como en los usuarios y pacientes del Sistema de Salud, como se irá demostrando a lo largo de este apartado.

En relación a la necesidad de una ley específica es necesario recordar la normatividad que regula el ejercicio médico en Colombia, es decir, la Ley 23 de 1981, “*por la cual se dictan normas en materia de ética médica*” y la Ley 1164 de 2007 “*por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud*”, las cuales establecen, entre otras cosas, que para ejercer la medicina en

Colombia se debe contar con el título de profesional o de especialización médica, emitido por una Institución de Educación Superior autorizada en Colombia o convalidado por la autoridad competente (artículo 18)<sup>3</sup>. Además de este marco normativo general para el ejercicio de la medicina, este es complementando con reglamentaciones e instrumentos de carácter técnico y académico, como las normas y estándares de habilitación de los servicios de salud, la definición de perfiles y competencias profesionales y laborales, las guías de práctica clínica, y protocolos, entre otros. Es decir, que ya existen normas que delimitan la especialidad de la Alergología al menos en lo que respecta al ejercicio y titulación.

Lo anterior indica que existen normas de carácter legal y de índole ético que regulan el ejercicio de la medicina y de sus especializaciones en Colombia, las cuales a su vez contienen criterios que, en ejercicio de su autonomía, deben ser aplicados por los propios médicos, para así establecer los alcances de su competencia frente a las necesidades, condiciones y contextos de salud específicos de cada paciente. Es decir que los artículos 4° (Ejercicio) del médico titulado como especialista o subespecialista en Alergología Clínica, el artículo 6° (Título de especialista o subespecialista en Alergología Clínica (Alergología), Inmunología Clínica o especialista en Alergia e Inmunología Clínica) ya se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la normatividad vigente sobre Talento Humano y Ética médica.

Situación similar (disposiciones normativas ya existentes) se encuentran en lo dispuesto en los artículos séptimo (7) y octavo (8) relativos a Permisos transitorios y al Registro y autorización de títulos convalidados, respectivamente. Por un lado, la ya citada Ley 1164 de 2007 en su artículo 18 regula lo relacionado a los permisos transitorios para el personal extranjero que se desempeñe en el país en misiones científicas o de prestación de servicios con carácter humanitario, social o investigativo por 6 meses y prorrogables bajo algunas circunstancias. De hecho, el actual proyecto de ley busca reducirlo a 3 meses para la profesión de la Alergología, pero no justifica el porqué. De aprobarse esto, las demás especialidades pedirán un trato similar o más favorable, lo que hace inconveniente esta medida. Por otro lado, el artículo 23 de la Ley 1164 de 2007 dispone medidas sobre el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, consistente en la inscripción que se haga al Sistema de Información del personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer (poseer un título profesional o convalidación).

<sup>3</sup> Ley 1164 de 2007  
[https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/LEY%201164%20DE%202007.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%201164%20DE%202007.pdf)



En últimas estos dos artículos no implican cambios sustantivos sobre la actual regulación que abarca a los médicos generales y especialistas y por el contrario, puede afectar el desempeño de profesionales Alergólogos y especialistas afines, así como a los pacientes atendidos por estos especialistas.

De igual forma, desde el artículo 1° (objeto) y a través de todo el texto, se habla de Alergología Clínica (Alergología), Inmunología Clínica o Alergia e Inmunología Clínica como una sola rama del conocimiento y además la plantea en términos de especialidad y subespecialidad, planteando una similitud que sin embargo no está definida con precisión en la iniciativa, haciendo que normativamente no se halle distinción entre uno y otro programa, cuando es probable haya diferencias importantes.

Este caso específico es un ejemplo de la actual situación de las denominaciones de especialidades médicas en el país, donde se ha hecho menester implementar un proceso de estandarización u homogenización de denominaciones de especialidades médicas. De acuerdo a los Ministerios de Salud y de Educación, en el momento existen en el país casi 200 denominaciones de especialidades médicas que se corresponden con un número de perfiles profesionales muy inferior, lo que conlleva a que haya múltiples denominaciones de títulos para un mismo perfil profesional.<sup>4</sup> Al comparar dicha situación con la realidad de otros países se observa que por ejemplo en Estados Unidos, las especialidades no superan las 50 titulaciones y en la Unión Europea no son más de 30 y en vez de llamarse subespecialistas se les denomina expertos en un área específica (mano, de diabetes, etc.). Además de la dispersión semántica de especialidades, se generan también problemas en la habilitación de servicios<sup>5</sup> pues ciertas prácticas perversas de mercado llevan a exigencias de reconocimiento documental de la subespecialidad para favorecer a ciertos especialistas. Por lo tanto, es necesario avanzar primero en esta materia, antes de emprender esfuerzos regulatorios para especialidades específicas.

Además de lo anterior si bien la Ley Estatutaria 1751 de 2015<sup>6</sup>, establece en su artículo 17, la autonomía profesional, garantizándole a los

profesionales de la salud adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo y que dicha autonomía sea ejercida en el marco de una responsabilidad permanente de autorregulación, esta autorregulación también conlleva a propender por la calidad en la atención a los pacientes y la competencia del médico que la realiza. En este sentido, la Asociación Médica Mundial ha dicho que si bien “como consecuencia del derecho de autonomía profesional e independencia clínica, la profesión médica tiene una responsabilidad continua de autorregularse” (...) todo sistema de regulación profesional debe asegurar la calidad de la atención prestada a los pacientes<sup>7</sup>.

En este orden de ideas, al proponer en el artículo 5° la obligación de contar con un Alergólogo en cada “instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y prestadores independientes” que preste servicios relacionados con la disciplina, al ser los especialistas alergólogos pocos en cantidad, se puede poner en peligro la prestación del servicio de salud. Por otro lado, el hecho de facultar solo a los especialistas a la prestación de ciertos servicios de salud puede traer consigo la prohibición para que otros profesionales idóneos realicen dichas funciones, y en casos de prestadores de servicios ubicados en zonas de difícil acceso o zonas con ausencia de los especialistas deseados, puede ahondar la problemática de atención a los usuarios. Es decir, que en todo caso la autonomía y subsecuente autorregulación no deben ser usadas para negar a los pacientes, ya sea de forma intencionada o no, los servicios médicos que necesitan.

A esto se le suma lo dispuesto en el artículo 35, de la ya mencionada Ley 1164 de 2007, en donde se disponen varios principios éticos y bioéticos que deben regir el ejercicio de las profesiones de la salud, que para el presente caso sobresalen, además de la autonomía profesional, los principios de beneficencia, de no maleficencia y de causa de doble efecto, directrices que buscan que las actuaciones de los profesionales busquen el máximo beneficio y el menor riesgo para sus pacientes, situaciones estas que se puede presentar al establecer la obligatoriedad de contar con un alergólogo en cada prestador de servicio de salud.

Con respecto a lo anterior, en relación con la obligatoriedad dispuesta en el artículo 5°, es necesario añadir que de acuerdo al Observatorio de Talento Humano<sup>8</sup>, para el 2015 el país contaba

<sup>4</sup> Comisión para la Transformación de la Educación Médica en Colombia. DOCUMENTO DE RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN MÉDICA EN COLOMBIA. URL:

—<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/VS/MET/recomendaciones-comision-para-la-transformacion.pdf>

<sup>5</sup> Ibídem

<sup>6</sup> Ley 1751 de 2015  
[https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf)

<sup>7</sup> **Declaración de Madrid de la Asociación Médica Mundial SOBRE REGULACIÓN PROFESIONAL:**  
—<https://www.wma.net/es/policies-post/declaracion-de-madrid-de-la-amm-sobre-regulacion-profesional/>

<sup>8</sup> Observatorio de Talento Humano. Aproximaciones a la estimación de la oferta y la demanda de médicos especialistas en Colombia, 2015 - 2030. URL:

con 50 médicos alergólogos, solo dos centros educativos en la actualidad ofertan programas de Alergología y su enseñanza formal inició hasta el 2002 en la Universidad de Antioquia, con la creación de la especialidad. Esto da muestra de que es una especialidad relativamente nueva y limitada en oferta, por lo que exigir la obligatoriedad de estos profesionales en cada prestador de servicio de salud implica una disposición normativa de imposible cumplimiento pues ni siquiera se podría asegurar un especialista alergólogo por cada capital y segunda ciudad departamental (64 en total). Además de lo anterior, al ser una especialidad con limitada oferta, el plasmar su reglamentación vía Proyecto de ley podría afectar su desarrollo y consolidación, pues la práctica médica implica un proceso constante de ajuste y actualización.

#### IV. CONCLUSIONES.

En síntesis, la actual iniciativa legislativa no posee argumentos jurídicos y fácticos sólidos que demuestren la necesidad de una ley específica para los alergólogos, no define con precisión el campo objeto de regulación, se limita a repetir normativas ya existentes y al no adicionar algo relevante o diferente, hacen cuestionar que se requiera una nueva norma específica. A esto se le suman los pocos programas y profesionales de esta especialidad en el país, lo que conlleva a que se plantee su inconveniencia y por tanto archivo, no sin antes resaltar la necesidad de avanzar en la estandarización de las especialidades médicas y la mejoría del Recurso Humano en Salud del país.

#### V. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

Con fundamento en las razones aquí expuestas, nos permitimos rendir ponencia negativa y proponemos de manera respetuosa a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, ARCHIVAR el Proyecto de ley número 169 de 2018 Senado, “*por la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan Otras disposiciones*”.

Cordialmente,

  
**FABIAN CASTILLO SUAREZ**  
 Senador de la Republica  
 Ponente

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de marzo del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de la Comisión Accidental para Primer Debate y Texto Propuesto por la Comisión Accidental.

**Número del Proyecto de ley:** número 169 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** “*por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la alergología clínica, sus procedimientos y se dictan otras disposiciones*”.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011 respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2019

Doctor

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**

Secretario

Comisión Séptima Constitucional del Senado  
 Ciudad

**Referencia: Nuevo Informe de Ponencia Negativa para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 189 de 2018 Senado**

Respetado Secretario,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado, siguiendo lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, me

permiso poner en consideración de los miembros del Senado, un nuevo informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara *por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011 respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones*, cambiando el sentido de la ponencia previamente realizada a ponencia negativa, debido a que mediante la Ley 1949 de 2019 se adoptaron las medidas que contenía el Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara.

La ponencia se desarrollará en los siguientes términos

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.
2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.
4. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA.
5. PROPOSICIÓN.

Cordialmente,



H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ

### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue radicado por la Representante Lina María Barrera Rueda ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 19 de septiembre de 2017 con el número 151 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 824 del mismo año.

Durante el trámite legislativo, fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 1° de noviembre de 2017 y en la plenaria de la Cámara de Representantes el 12 de diciembre de 2017, siendo ponente el honorable Representante José Élvor Hernández Casas, las publicaciones respectivas se surtieron en la *Gaceta del Congreso* números 913 y 1087 de 2017.

Posteriormente el proyecto fue enviado al honorable Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima de Senado, donde la mesa directiva designó como ponente único al Honorable Senador Edison Delgado Ruiz, quien radicó ponencia positiva para primer debate el día 5 de abril de 2018, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 114 de 2018, la cual fue discutida y aprobada por unanimidad en sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado el día 11 de abril del presente año, el texto aprobado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 183 de 2018.

Al iniciarse la legislatura 2018-2019 fue nombrada ponente para segundo debate en la

Plenaria del Senado la suscrita, Laura Fortich Sánchez.

En cumplimiento de la designación realizada, se presentó Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al interior de la Plenaria del Senado de la República, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2018.

Sin embargo, en atención a la reciente promulgación y aprobación de la Ley 1494 de 2018, en la cual se adoptaron disposiciones en similar sentido a las contenidas en el Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara, este proyecto de ley no resulta conveniente ni necesario pues las disposiciones que contiene ya hacen parte del ordenamiento jurídico vigente.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es el de racionalizar la cuantía de las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, cuando incumplen con el debido reporte de información relativa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, según lo dispuesto en los artículos 114 y 116 de la Ley 1438 de 2011. Dicho objeto fue considerado e incluido en los artículos 2° y 5° de la recientemente aprobada y sancionada Ley 1949 del 2019, mediante la cual se hicieron reformas al régimen institucional de la Superintendencia Nacional de Salud.

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia, así:

El **artículo 1°**, adiciona al artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, dos párrafos nuevos que tienen como propósito racionalizar las multas que impone la Superintendencia Nacional de Salud a municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, mediante: (I) El establecimiento de un límite máximo de las multas a imponer a dichos municipios, de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y (II) El reconocimiento del caso fortuito y la fuerza mayor como circunstancias de exoneración de responsabilidad, cuya aplicación será reglamentada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El **artículo 2°**, adiciona al artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el numeral 134.10 en el que se establece que para la dosificación de las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, se tendrá en cuenta la categorización de municipios dispuesta en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7° de la Ley 1551 de 2012.

Finalmente, el **artículo 3°** declara que la ley tendrá vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

**4. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA Y SOLICITUD DE ARCHIVO DEL PROYECTO**

Se propone el archivo del presente proyecto de ley en atención a que el objeto y las disposiciones de este hacen parte del ordenamiento jurídico vigente, las cuales se encuentran en los artículos 2° y 4° de la Ley 1949 del 8 de enero de 2019,

respecto del cual, la suscrita participó como coautora y ponente durante el trámite legislativo.

A continuación, se expondrá el articulado del presente proyecto de ley comparado con la disposición respectiva adoptada en la Ley 1494 del 2019, lo que demuestra que no resulta necesario ni conveniente aprobar este proyecto.

Objeto de la disposición	Disposición en el proyecto o de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara	Disposición en la Ley 1949 de 2019
<p>Establecimiento de causales de exoneración a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría ante el incumplimiento del reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 131. Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.</p> <p>(...)</p> <p><u>Parágrafo 1°. Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta que no cumplan con el reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud, recibirán una multa de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Cuando ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, las entidades territoriales deberán probar oportunamente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de las mismas, para quedar exoneradas de la imposición de multas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.</u></p> <p><u>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo.</u></p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas. En ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para el efecto se haya previsto, la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer las siguientes sanciones:</i></p> <p>(...)</p> <p><b><u>Parágrafo 6°. Para efectos de la imposición de las sanciones acá previstas la Superintendencia Nacional de Salud aplicará el proceso administrativo sancionatorio establecido en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, a excepción de las sanciones derivadas de la conducta descrita en el numeral 10 del artículo 3° de esta ley, la cual solo será excusada por evento de fuerza mayor, que deberá ser acreditada por el infractor dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ocurrencia. La Superintendencia Nacional de Salud diseñará un procedimiento y una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información.</u></b></p>
<p>Dosificación de las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, a los municipios de acuerdo con su categorización.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 134. Dosificación de las multas. Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</i></p> <p>(...)</p> <p><b><u>134.9. La categorización contemplada en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7° de la Ley 1551 de 2012, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción.</u></b></p>	<p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 134. Criterios agravantes y atenuantes de la responsabilidad administrativa.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Son circunstancias que atenúan la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:</i></p> <p>(...)</p> <p><b><u>4. La capacidad económica del sujeto de sanciones, probada con los ingresos y obligaciones a cargo o, según el caso, con la categorización del ente territorial para el respectivo año en que se estudia la infracción.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo 1°. La Superintendencia Nacional de Salud, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de las sanciones.</u></b></p>

Atentamente,



H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ

## 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, dando cumplimiento a la designación realizada de acuerdo con el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, y habida cuenta de que no resulta conveniente ni necesaria la aprobación del presente proyecto de ley, solicito a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, ARCHIVAR el **Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ

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

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de marzo del año dos mil diecinueve (2019) En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, el siguiente informe de ponencia negativa para segundo debate.

**Número del proyecto de ley:** número 189 de 2018 Senado y 151 de 2017 Cámara.

**Título del proyecto:** “por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

#### NOTA SECRETARIAL

El presente Informe de Ponencia Negativo (ARCHIVO), que se ordena publicar, reemplaza en todo el Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate, que fue radicada el día miércoles treinta y uno (31) de octubre de 2018 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2018.

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

El secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima

\* \* \*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTOS JURÍDICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 35 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se garantizan los derechos sociales de artistas musicales, se crean medidas para fomentar el talento local y cultural y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 35 de 2018 Senado, “por medio del cual se garantizan los derechos sociales de artistas musicales, se crean medidas para fomentar el talento local y cultural y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto garantizar los derechos laborales, sociales y culturales de los músicos artistas, para lo cual se propone crear un nuevo “Registro Nacional de Músicos Artistas” y un “Comité Asesor para la profesionalización del Artista”. Asimismo, modifica la destinación del 10% de los recursos que se obtienen por la estampilla “Procultura”.

El artículo 3° del proyecto crea el Registro Nacional de Músicos Artistas, adscrito al Ministerio de Cultura, el cual deberá garantizar su efectivo funcionamiento y financiación. Para determinar su impacto, este Ministerio utilizó como ejemplo los gastos que demandó el “*Observatorio Laboral para la Educación*”<sup>1</sup>, a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual para su puesta en marcha tuvo un costo de alrededor de **\$3.051 millones**, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo; otro sistema de información que cabe mencionar como referencia de costo es con el que cuenta el Instituto Nacional de Salud (INS) para el cual se destinaron alrededor de **\$1.579 millones** en el 2008. Así las cosas, y con el ánimo de no generar costos adicionales para la nación, cualquier costo asociado a la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Músicos Artistas debe ser priorizado en la programación del presupuesto del Ministerio de Cultura, así como en las actuales proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector<sup>2</sup>.

Sobre la creación de un Comité Asesor adscrito al Ministerio de Cultura e integrado por representantes de diferentes entidades estatales y organizaciones, es importante precisar que, por tratarse de funcionarios actuales de la administración pública, la creación del Comité no debería generar presiones de gasto adicionales.

De otra parte, el artículo 7° del proyecto de ley modifica el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 666 de 2001<sup>3</sup>, sobre la destinación del 10% de los recursos obtenidos por la estampilla “Procultura” que actualmente se destinan para la seguridad social del Creador y Gestor cultural, para que en adelante se aprovechen en la protección durante la etapa de vejez de los mismos a través del mejoramiento del programa Colombia Mayor y mediante la destinación de recursos en el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), de manera que las entidades territoriales destinarán

este porcentaje para los programas del Fondo de Solidaridad Pensional para financiar los aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos de los músicos y artistas que pertenezcan a él, en aquellos casos en que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud.

Sobre el particular, es menester indicar que los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) hacen parte de un esquema flexible de protección para la vejez que busca incentivar el ahorro voluntario de las personas que no cuentan con los ingresos suficientes para obtener una pensión, independientemente de su ocupación, quienes deben realizar aportes para poder acceder a un subsidio del 20% adicional sobre lo ahorrado que otorga la nación. Por la naturaleza de los BEPS, este Ministerio encuentra que la iniciativa no pretende reemplazar el aporte voluntario que deben realizar los gestores culturales al programa BEPS, teniendo en cuenta que cuando los recursos se destinen para el Servicio Social Complementario de BEPS, el cálculo del incentivo periódico que otorga el Estado se realizará exclusivamente sobre el monto de los aportes realizados por el gestor cultural, sin incluir los recursos transferidos por las entidades territoriales. En ese orden, no se tienen objeciones a la iniciativa de carácter presupuestal, siempre y cuando en caso de requerirse recursos para su implementación, estos se prioricen dentro de las proyecciones de gasto de cada Sector involucrado.

No obstante lo anterior, bajo la redacción del artículo 7° del proyecto, lo propuesto podría devenir en inconstitucional al señalar que del 10% para los programas de servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral y del gestor cultural y del músico artista las entidades territoriales lo destinarán “...para los programas del Fondo de Solidaridad Pensional *o para financiar los aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos de los músicos artistas que pertenezcan a él...*”. En caso de que se destinen esos recursos al Fondo de Solidaridad Pensional se estaría excluyendo al Programa BEPS como mecanismo de protección a la vejez para los creadores, gestores culturales y del músico artista. Adicionalmente, en caso de que la financiación sea los aportes BEPS, los recursos se destinarían a los músicos artistas en detrimento de los gestores y creadores culturales, exclusión que violaría el principio de igualdad<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Actualizado por IPC a precios de 2018.

<sup>2</sup> Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” Artículo 7°. (...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las *ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*” (negrilla fuera de texto),

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

<sup>4</sup> Es bueno aclarar que, aunque los incentivos periódicos

Finalmente, la iniciativa asimila los BEPS a una pensión al consagrar en el párrafo 1° del artículo 7° lo siguiente:

*“Parágrafo 1°. Los recursos que sean destinados anualmente al Fondo de Solidaridad Pensional serán transferidos por los departamentos, distritos y municipios a dicho fondo. Los recursos que destinen los departamentos, distritos y municipios al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) serán transferidos directamente por la entidad territorial al fondo común de BEPS administrado por Colpensiones o quien haga sus veces, identificando al músico artista al que corresponden, contabilizando sus aportes de manera individual”.*

Dicho párrafo establece que el 10% de los recursos de la estampilla “Procultura” serán girados al Fondo común que administra Colpensiones en el caso que se opte por acumular aportes en favor del músico artista. Esta medida no solo va en contra de la estructura financiera diseñada para el programa de los BEPS que se maneja a través de cuentas individuales, sino que pretende asimilarlo al Sistema Pensional en contravía del Acto Legislativo 01 de 2005<sup>5</sup>, que expresamente lo creó para que fuera diseñado con una estructura diferente, al consignar que la posibilidad de conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo.


De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

---

salen del Fondo de Solidaridad Pensional, los BEPS no son un programa que pertenezcan a dicho Fondo. Artículo 87. Ley 1328 de 2009. Parágrafo. Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno nacional, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades del mismo, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el periodo de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los periodos respectivos.

<sup>5</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Cordialmente,



LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO  
Viceministro Técnico  
OAJ/DGPPN/DGREGRESS/DAF  
MGM/GAR/AGAGA  
UJ 453 - 2019

Con copia a:

H.S. Fabián Castillo Suárez – Autor – Ponente

Dr. Jesús María España – Secretario Comisión Séptima del Senado.

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

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de marzo del año dos mil diecinueve (2019) En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Refrendado por:** doctor, Luis Alberto Rodríguez Ospino - Viceministro Técnico

**Al proyecto de ley número:** 35 de 2018 Senado.

**Título del proyecto:** “por medio del cual se garantizan los derechos sociales de artistas musicales, se crean medidas para fomentar el talento local y cultural y se dictan otras disposiciones”.

**Número de folios:** cuatro (4) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves veintiuno (21) de marzo de 2019.

**Hora:** 4:30 p. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 149 - viernes 22 de marzo de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

**INFORMES DE COMISIÓN ACCIDENTAL**

Informe Comisión Accidental y texto propuesto al proyecto de ley número 89 de 2018 Senado, mediante el cual se establece el retiro parcial de cesantías para la financiación de proyectos de emprendimiento familiar. .... 1

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 160 de 2018 Senado, por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario..... 6

Informe de Ponencia Negativa para el Proyecto de Ley Número 169 de 2018 Senado, por la cual se Reglamenta el Ejercicio de la Alergología Clínica, sus Procedimientos y se dictan otras disposiciones ..... 14

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011 respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. .... 18

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Conceptos jurídicos del ministerio de hacienda y crédito público al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 35 de 2018 Senado, por medio del cual se garantizan los derechos sociales de artistas musicales, se crean medidas para fomentar el talento local y cultural y se dictan otras disposiciones..... 21