



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 208

Bogotá, D. C., martes, 9 de abril de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 365 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 361 de la
Constitución Política.*

Articulado

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. *Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a la generación de ahorro, para el pasivo pensional y la estabilización de las asignaciones directas; así como la operatividad y administración de este Sistema.*

Para la financiación de proyectos de inversión, se creará una asignación de recursos territorial y otra regional. En la asignación territorial tendrán participación: a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo, no residual, entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías; y b) Los municipios más pobres del país. La asignación regional destinará recursos para: a) La ciencia, tecnología e innovación y b) la inversión regional para las entidades territoriales.

Los proyectos de inversión deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y serán definidos por la instancia que determine la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, el monitoreo y licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción, para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control y para el funcionamiento del Sistema.


Parágrafo 1. Transitorio. *El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías a lo dispuesto en el presente artículo.*

Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, el Gobierno nacional garantizará la operación

del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 30 de abril de 2020, incluido el presupuesto para el bienio 2020-2021 y los posteriores ajustes a que haya lugar.

Parágrafo 2. Transitorio. El parágrafo 4° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y 10 adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 mantienen su vigencia.

Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

<p>Ministro de Hacienda y Crédito Público,</p>  <p>Alberto Carrasquilla Barrera</p>  <p>Jaime Rodríguez Cordero</p>  <p>Ciro Ramírez</p>  <p>Germán Ballesteros</p>  <p>Christian José Moreno</p>  <p>Iván Manuel Ortiz Segura</p>  <p>Waldemar Monsalvo</p>  <p>Juan Felipe Lozada</p>	<p>Ministra de Minas y Energía,</p>  <p>María Fernanda Suárez Londoño</p>  <p>Alpeche Petoque</p>  <p>Juan Pablo Ceballos</p>  <p>Oscar Villamizar</p>  <p>Iván Rodríguez</p>  <p>Iván Rodríguez</p>
--	---

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 365 DE 2019 CÁMARA**

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

I. Introducción

Desde su creación e implementación con el Acto Legislativo 05 de 2011¹ y la Ley 1530 de 2012², el Sistema General de Regalías (SGR) ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.

Con la mencionada reforma se buscaron, entre otros, impulsar el crecimiento regional, equidad entre las regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país. Lo anterior, buscando la equidad regional, equidad social y la equidad intergeneracional. Aunque se han logrado avances significativos,

se requieren ajustes especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos a las entidades territoriales productoras, es necesario reconocer que son estos territorios los que registran los impactos directos de la actividad extractiva y por ende para la generación de regalías se requiere una mayor inversión de recursos. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras frente a los que se venían recibiendo antes del 31 de diciembre de 2011, ha dificultado la “licencia social”³ para el desarrollo de nuevos proyectos, fundamentales para sostener el flujo de generación de regalías a futuro.

Atendiendo este propósito, el Gobierno nacional con el apoyo de los honorables Congresistas que representan los diferentes partidos políticos presentan a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo⁴... de 2019 buscando el fortalecimiento de la distribución de recursos para las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas del SGR dado que al comparar el ingreso per cápita que recibían las regiones productoras (medida por las asignaciones directas) estas pasaron de un promedio de \$791 millones (entre 1995 y 2011) a \$174 millones entre el 2012 y 2018, es decir, una caída de más del 78% (precios constantes de 2019).

El segundo objetivo se refiere a un ajuste en el Sistema, que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los “cuellos de botella” existentes, para hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos. Lo anterior, no ha permitido que los recursos se ejecuten a la misma velocidad que requieren la atención de las necesidades de las regiones, con lo cual el sistema ha acumulado saldos importantes que para el bienio 2017-2018 son cerca de 4,5 billones.

³ El concepto “Licencia Social para Operar” surgió en mayo de 1997 durante una conferencia acerca de Minería y la Comunidad en Quito, Ecuador, auspiciada por el Banco Mundial, y se basa en el grado en que una organización y sus actividades cumplen con las expectativas de las comunidades locales, la sociedad en su conjunto y los diversos grupos que la componen. Es decir, la Licencia Social se presenta cuando un proyecto cuenta con la aprobación continua dentro de la comunidad local y otros grupos de interés, aprobación continua o amplia aceptación social, y con más frecuencia como aceptación continua.

⁴ Conforme con los artículos 221 y 223 de la Ley 5ª de 1992 (Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes), “las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento” y su iniciativa puede corresponder, entre otros, al Gobierno nacional.

¹ Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Adicionalmente, el proyecto de acto legislativo busca que la Constitución defina los elementos esenciales del Sistema General de Regalías y que el desarrollo legislativo defina los elementos operativos o aquellos que puedan variar de acuerdo con las condiciones macroeconómicas o sociales del país.

El desarrollo normativo de esta iniciativa se encuentra contenido en el articulado y en la exposición de motivos⁵ que se presenta a consideración del Congreso de la República, cuyo contenido, además de esta introducción, presenta una breve reseña normativa sobre la distribución de regalías y compensaciones, de manera particular, la relacionada con las asignaciones directas a las entidades territoriales beneficiarias⁶, así como la descripción general de los objetivos que animan la iniciativa de reforma constitucional y los principales contenidos del articulado del proyecto de Acto Legislativo, conforme se desarrolla en las siguientes secciones.

II. Antecedentes

La evolución normativa en la distribución de regalías y compensaciones registra tratamientos diversos en la distribución de los recursos a las entidades territoriales beneficiarias directas. En efecto, en una primera regulación, desarrollada entre otras disposiciones por la Ley 20 de 1969⁷ y el Decreto 2655 de 1988⁸, las regalías representaron el 20% del contrato de explotación y su distribución comprendió el 60% para los departamentos y municipios productores y el 40% para la Nación.

Este tratamiento se modificó mediante los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, que dispusieron que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantaran explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrían derecho a participar en las regalías y compensaciones y que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se crearía un Fondo Nacional de Regalías cuyos

recursos se destinarían a las entidades territoriales en los términos que señaló la ley, respectivamente.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Fondo Nacional de Regalías y los municipios portuarios fluviales y marítimos, sustituyeron a la Nación como beneficiario del 40% de las regalías, cuya reglamentación efectuada por la Ley 141 de 1994⁹, modificada por la Ley 756 de 2002¹⁰ y complementada por el Decreto 1760 del 2003¹¹.

El Acto Legislativo 05 de 2011¹² y la Ley 1530 de 2012¹³, constituyeron el SGR y establecieron nuevas reglas de distribución de las regalías y compensaciones, así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10%¹⁴ para ahorro pensional territorial y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Se determinó también que los recursos restantes se distribuirían en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas y un 80% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinaría un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Adicional a esta distribución, el Acto Legislativo 04 de 2017¹⁵ creó la Asignación para la Paz cuyos recursos se destinarán, durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del mencionado Acto Legislativo, el 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR para financiar proyectos de inversión que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas.

Atendiendo a las disposiciones contenidas en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y

⁵ Conforme con los artículos 144 y 145 de la Ley 5ª de 1992, en la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos.

⁶ Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

⁷ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

⁸ Código de Minas.

⁹ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.

¹² Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

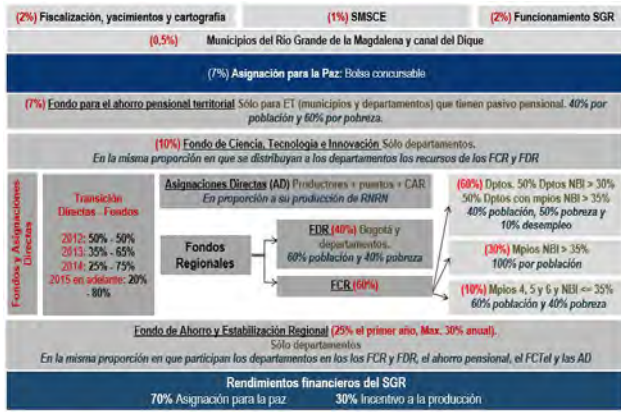
¹³ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

¹⁴ Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2017.

¹⁵ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

la Ley 1530 de 2012, la distribución porcentual de los recursos del SGR, es la que se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Distribución actual recursos del SGR fondos y beneficiarios



Fuente: DNP-DIFP-GFT.

Conforme a esta distribución, las regalías actualmente representan en promedio el 25,8% del total de los recursos de inversión de los municipios, lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. Ello permite señalar que el SGR ha representado un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro, por cuanto las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos, pasando de 5,45% en 2010 a 20,3% en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional. Ello permite señalar que la distribución de las regalías per cápita entre los municipios “diera un salto en el coeficiente de GINI¹⁶ de 0,9 en 1995 a 0,46 en 2012”¹⁷.

En este contexto, el Gobierno nacional promueve la propuesta de una reforma al régimen de distribución del SGR, dirigida a fortalecer la distribución de recursos a las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, con el propósito de articular las fuentes de recursos disponibles a nivel subnacional e incrementar el impacto de las inversiones, particularmente con recursos de las regalías a nivel de los departamentos y sus municipios.

¹⁶ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini, utilizado para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país o para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 - 508.

III. Objetivo

Conforme se ha indicado, la reforma propuesta por el Gobierno nacional al SGR tiene dos objetivos principales: i) Fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas, para incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios; ii) Ajuste en el funcionamiento y operación del Sistema que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el Sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos¹⁸.

Este objetivo es compatible con el de incrementar los ingresos de las entidades territoriales, con el fin de fortalecer la gestión territorial y garantizar el financiamiento de las competencias presentes y futuras de las entidades territoriales, lo que permitirá dinamizar las rentas territoriales, con el objeto de brindarles mayor autonomía en el manejo de sus recursos¹⁹.

A. Fortalecer la distribución de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas

Conforme se ha indicado, desde su creación e implementación, el SGR ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo local en Colombia, que ha mostrado avances en materia de transparencia y equidad, así como impactos positivos de las inversiones financiadas con estos recursos.

No obstante, los importantes avances conseguidos en los últimos siete años, se hace necesario adecuar el SGR en cuanto a la reducción de recursos para las entidades territoriales productoras. Un ejemplo de ello es la reducción escalonada de las asignaciones directas 2020 contemplada en la reforma de 2011, que se daría entre los bienes 2017-2018 y 2019-2020 (ver gráfico siguiente).

Gráfica 2. Entidades territoriales con caída en las asignaciones directas entre los bienes 2017-2018 y 2019-2020



¹⁸ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 - 508.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 - 508.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos EConcept.

El proyecto de Acto Legislativo prevé que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, cuenten con un porcentaje de participación entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del SGR.

B. Ajuste al Sistema

1. Objetivo

Conforme lo señala el documento de Bases del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la evidencia práctica ha demostrado que el SGR registra dificultades en el ciclo de aprobación de proyectos de inversión, que hacen necesario establecer acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, la optimización de la arquitectura institucional y de su operación²⁰.

Frente a lo anterior, es importante señalar que, el SGR con fundamento al principio del buen gobierno estableció que corresponde a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) adoptar las decisiones en relación con los proyectos de inversión, por tal razón son los responsables de la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de las inversiones y tienen un modelo de gobernanza donde participan autoridades del nivel nacional y territorial.

En atención a lo señalado el acto legislativo que se presenta a consideración para modificar el artículo 361 de la Constitución Política busca definir los elementos esenciales de distribución y objetivos de inversión y permitir que la ley desarrolle lo que corresponde a la pertinencia, la creación, organización y composición de los órganos de decisión, dejando al legislador la potestad de establecer cuál es la instancia que va a tomar las mencionadas decisiones, en atención a criterios de conveniencia, oportunidad, pertinencia y calidad del gasto, siempre buscando que las decisiones que se adopten sean las más pertinentes frente a las necesidades de las entidades.

Así mismo, la presente reforma busca flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión; el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos en las diferentes entidades que participan en la toma de decisiones y concentra la participación del Gobierno nacional en el apoyo

a las entidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos de inversión que mejoren la calidad de la inversión y por ende se cree, amplíe, mejore o recupere la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios.

Las modificaciones presentadas se basan en los principios de eficiencia, economía, eficacia y celeridad respetando en todo caso, que las entidades territoriales conserven plena autonomía y margen de influencia sobre la ejecución de sus recursos, permitiendo al tiempo generar ahorros y hacer más operativo el SGR mediante el aprovechamiento de economías de escala existentes y demás beneficios que se deriven de la aglomeración territorial.

Lo anterior teniendo en cuenta que en la actualidad existen 1.053 OCAD instalados a nivel nacional y para el bienio 2019-2020 se ha destinado una apropiación de \$108.376.216.369 para el fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de Planeación municipales y el funcionamiento de los OCAD distribuidos así:

Órganos y beneficiarios	Apropiación 2019-2020
DNP Fortalecimiento E. T.	108.376.216.369
Fto ST de Planeación Municipales	90.565.481.612
Fto ST OCAD CTel	416.787.642
Fto ST OCAD PAZ	2.083.938.210
Fto ST OCAD Regionales	5.226.555.141
Fto ST OCAD Departamentales	8.331.820.668
Fto ST OCAD CAR	1.751.633.096

Fuente: DIFP-DNP

De otra parte, en relación con los actores involucrados en cada etapa del ciclo del proyecto de inversión, las mayores dificultades se presentan en la formulación y presentación de los proyectos.

ACTORES CICLO DEL PROYECTO EN EL SGR	
Formulación	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada y las comunidades étnicas minoritarias (comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, y palenqueras).
Presentación ante:	• Secretaría de Planeación entidades territoriales.
Verificación de requisitos <i>(De acuerdo con la fuente de los recursos la verificación la puede realizar)</i>	• Secretaría Técnica del OCAD • DNP • Colciencias
OCAD para <i>(Viabilización, priorización, aprobación de fuentes y designación de ejecutor)</i>	Nivel de Gobierno Municipal Nivel de Gobierno Departamental Nivel de Gobierno Nacional * En el OCAD CT se adicionan las universidades

²⁰ Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C., 2019. Págs. 506 - 508.

En atención a lo anterior, se evidencia:

- Baja capacidad institucional en la identificación y formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales.
- Debilidad en el proceso de estructuración y formulación de los proyectos de inversión, y particularmente en la gestión de los soportes técnicos y metodológicos que garanticen la viabilidad y el cumplimiento de los requisitos definidos por la Comisión Rectora del SGR.
- Falta de unidad de criterios en la revisión de los proyectos por parte de los diferentes actores que participan en el sistema.
- Reprocesos en la ruta de acompañamiento en la formulación y presentación de proyectos ante el OCAD.

2. Conceptos de distribución de los ingresos del Sistema General de Regalías

En esta línea de presentación, el proyecto de Acto Legislativo prevé que los ingresos del SGR se destinarán a los siguientes conceptos:

Nro.	Concepto
1	Financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales
2	Generación de ahorro, para el pasivo pensional y estabilización de las Asignaciones Directas
3	Operatividad y administración del Sistema General de Regalías

Para la financiación de proyectos de inversión, el proyecto prevé la creación de dos asignaciones generales. La primera es la asignación territorial y la segunda, la asignación regional, conforme se muestra en la tabla siguiente:

Asignación	Concepto
1) Asignación territorial	a) Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de participación entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías;
	b) Los municipios más pobres del país.
2) Asignación regional	a) Inversión Regional para las entidades territoriales
	b) Ciencia, tecnología e innovación;
	c) Asignación para la paz.

En relación con la Asignación de recursos para la Paz, el proyecto de Acto Legislativo prevé, en el Parágrafo 1. Transitorio, que en todo caso se deben garantizar lo previsto en el Acto Legislativo 04 de 2017²¹ hasta el 8 de septiembre de 2037.

²¹ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

De igual modo, el proyecto de Acto Legislativo prevé que los recursos destinados a la operatividad y administración del SGR se distribuirán para los conceptos que se indican la tabla siguiente:

Concepto	Uso
Recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías	a) Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo;
	b) Monitoreo y licenciamiento ambiental;
	c) Incentivo a la exploración y a la producción;
	d) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control;
	e) Funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Debe precisarse que los porcentajes, la fórmula y la base de cálculo para la determinación de los porcentajes de los distintos conceptos a que hace referencia el proyecto de Acto Legislativo, se establecerá por el Congreso de la República mediante la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política.

3. Sistema presupuestal

El proyecto de Acto Legislativo mantiene el manejo presupuestal de los recursos del SGR, es decir que, disponga de un sistema presupuestal propio que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, con un presupuesto bienal que no hará parte del Presupuesto General de la Nación. Respecto de las materias reguladas por una norma de naturaleza orgánica, resulta útil indicar que el artículo 151 de la Carta Política, dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (...).” (Se resalta).

De este modo, respecto de la naturaleza jurídica de una norma orgánica, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“(...) Las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.”*²²

²² Sentencia C - 579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

En este orden, y en atención a lo indicado por la Corte Constitucional, “una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella.”²³. Es decir, “la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas”²⁴.

De tal manera, las normas orgánicas son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento constitucional y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan²⁵. Es preciso destacar que el proyecto de Acto Legislativo prevé que la normatividad referente al sistema presupuestal aplicable al SGR y las leyes que aprueben el presupuesto bienal solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno nacional.

IV. Justificación

El proyecto de Acto Legislativo se somete a consideración del Congreso de la República sobre la base de una premisa esencial de que la explotación de yacimientos de recursos naturales no renovables genera ingresos en la forma de regalías, vitales desde el punto de vista fiscal para los diferentes niveles de gobierno. Dadas las importantes e inaplazables necesidades de la sociedad en materia social y de provisión de bienes públicos, no contar con estos recursos obligaría a incrementar la carga tributaria de la sociedad por otras vías, como la tributación general, tanto nacional como local.

Adicionalmente, existen dos condiciones importantes que requieren atención en aras de no comprometer el flujo futuro de estos recursos. Por una parte, que las reglas de juego que ofrece Colombia para desarrollar el sector sean competitivas frente a lo que ofrecen otros países. Por otra, que las comunidades residentes en las zonas donde estos se explotan consideren que la

relación costo-beneficio de permitir el desarrollo de proyectos sean suficientemente atractivas, en cuyo caso los proyectos contarían con “licencia social”.

En ese orden, la reforma al SGR prevé medidas para preservar los niveles de las regalías, incentivar entornos más favorables para la exploración y extracción de recursos naturales no renovables, la efectividad de los proyectos de inversión y la equidad regional, a través de la autorización para generar conceptos de estabilización de las asignaciones directas del SGR.

Frente al descontento de las comunidades donde se desarrollan los proyectos y el rechazo, en muchos casos, a que nuevos proyectos se inicien, evidencia la creciente dificultad que ha generado la decisión de modificar la distribución de las asignaciones. La exploración y explotación de nuevos yacimientos requiere, como condición necesaria, un mayor apoyo de la comunidad, lo que se subraya en la importancia de poderle entregar un mayor porcentaje de los recursos generados en caso de que nuevos procesos exploratorios reúnan las condiciones para volverse productivos. Por lo anterior, es importante mantener el balance entre los recursos para las entidades productoras con el fin de asegurar que se realicen actividades de exploración, desarrollo y producción de los recursos naturales no renovables, en aras de generar la mayor cantidad de riqueza y el desarrollo de las entidades productoras y no productoras del país.

En este orden, la reforma al SGR se orienta a la combinación de progresividad en las asignaciones directas y su estabilidad, y a potenciar los incentivos para el recaudo vía generación de ingresos y apoyo local a los proyectos. En esta línea, a nivel de desarrollo legal, se simplificarán y estandarizarán los procesos, procedimientos y requisitos existentes en todas las etapas del ciclo de las regalías dando mayor claridad y certidumbre a la operación del SGR en aspectos clave que incluyen, entre otros, los actuales roles y responsabilidades en cabeza de las entidades y los sectores que participan en las distintas etapas de operación del Sistema.

V. Reglas de implementación

Finalmente, en cuanto a las medidas que permitan la implementación expedita del ajuste constitucional al SGR, el proyecto de Acto Legislativo contiene una disposición transitoria con las siguientes reglas de iniciativa, procedimiento y vigencia:

- El Gobierno nacional contará hasta con seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el SGR a lo dispuesto en el presente artículo.
- Una vez radicado dicho proyecto de ley, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de seis (6) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha

²³ Corte Constitucional, Sentencia C - 432 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C - 337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz. Un ejemplo de este tipo de leyes, lo conforma la ley orgánica del presupuesto la que, de acuerdo con la Corte Constitucional, se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de estas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente (Sentencia C-446 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara).

expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que regulen la materia.

- Lo dispuesto en el presente Acto Legislativo regirá a partir del 1° de enero de 2020. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la señalada ley, el Gobierno nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 30 de abril de 2020, incluido el presupuesto para el bienio 2020-2021 y los posteriores ajustes a que haya lugar.

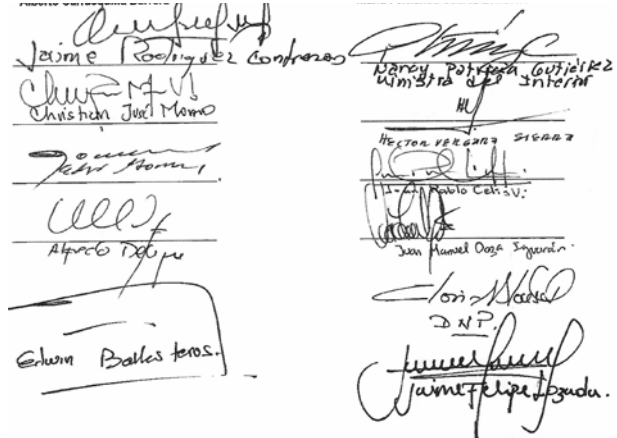
- Se sugiere tener en cuenta que la ley que desarrollará el presente acto legislativo debe tener consulta previa a las comunidades étnicas minoritarias.

Ministro de Hacienda y Crédito Público,


Alberto Carrasquilla Barrera

Ministra de Minas y Energía,


María Fernanda Suárez Londoño



Jaime Rodríguez Contreras
Christian José Moreno
Pedro Horacio
Alvaro Delgado
Eduardo Botas Torres
Danyel Potrocha Gutiérrez
Wim Bista de los Santos
Hector Vergara Sierra
Pablo Ceballos
Juan Manuel Ossa Siquero
Luis María
Juan Felipe Izquierdo

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 365 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por...

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia.

Artículo 2°. **Ámbito de aplicación.** Serán beneficiarios de esta ley los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace.

Artículo 3°. *Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor.* El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en el año siguiente a la promulgación de esta ley, elaborará la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución Nacional. Todo

gasto de orden nacional deberá estar justificado en los lineamientos del presente artículo.

Parágrafo 1°. La anterior disposición deberá ser el lineamiento guía para la formulación y ejecución de los recursos que los entes territoriales destinen a la atención de la población Adulta Mayor.

Parágrafo 2°. La política pública de la que trata el presente artículo deberá contener criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de las metas del presente artículo dará lugar a que el Congreso en cualquiera de sus Cámaras se discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Trabajo y al Ministro de Salud, conforme a los términos de la Ley 5° de 1992, por el incumplimiento de las metas de la Política Pública Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor. Para este efecto, el presidente del Senado o de la Cámara de Representantes deberá citar antes de finalizar la correspondiente legislatura a una sesión de plenaria para la respectiva moción de censura al año siguiente del incumplimiento.

Artículo 4°. *Programas y servicios prestados por la caja de compensación familiar para pensionados y Adulto Mayor.* Tendrán derecho los pensionados y Adultos Mayores a los programas y servicios que las cajas de compensación familiar presten a sus afiliados, a los programas especiales y de seguridad social complementaria creada en la presente ley que dignifiquen su condición.

Con el fin de garantizar la protección del Adulto Mayor y el fortalecimiento de política de envejecimiento, el servicio prestado a esta población estará compuesto por dos líneas de atención:

1. Línea de atención básica: comprende los servicios y programas sociales que las cajas de compensación familiar tienen diseñados para la totalidad de sus afiliados, se exceptúa de los servicios y programas sociales los subsidios monetarios de cuota monetaria.

2. Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación y turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidados de la salud, programas de nutrición, programas de prevención y promoción de la salud, programas psicológicos y psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos, entre otros, así como todo aquellos programas que disponga el Ministerio de Salud para tal fin. Para desarrollo de esta línea de atención las cajas de compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.

2. Línea de atención especial: hace referencia a la línea de programas especiales y de seguridad social complementaria especiales para el Adulto Mayor, de acuerdo a criterios diferenciales de orden regional, étnico y de género en recreación, turismo, capacitación, instrucción y orientación, cuidado del cuerpo, mejoramiento de la calidad de vida, programas de nutrición, programas psicosociales, programas de inclusión social, programas geriátricos y gerontológicos. Para desarrollo de esta línea de atención las cajas de compensación deberán garantizar la prestación integral de los servicios ofertados en todos los municipios en donde residan sus afiliados.

Parágrafo 1°. Para el desarrollo de este artículo las Cajas de Compensación Familiar realizarán los convenios requeridos con entidades privadas, públicas o con los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación Familiar no podrán establecer ningún cobro por los servicios brindados a los programas para el Adulto Mayor.

Parágrafo 3°. Para el cumplimiento del presente artículo el gobierno nacional reglamentará la materia, con respeto de la autonomía de las Cajas de Compensación.

Artículo 5°. *Afiliación de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados deberán afiliarse a una Caja de Compensación Familiar de la siguiente manera:

A) De manera voluntaria:

1. Los pensionados del sistema general de pensiones menores a 65 años de edad.

2. Los pensionados que pertenezcan a los regímenes especiales o exceptuados.

B) De manera obligatoria:

1. Los pensionados del sistema general de pensiones de 65 años de edad o más.

Parágrafo 1°. Las Administradoras de pensiones deberán realizar el proceso respectivo de afiliación a las Cajas de Compensación que escoja el pensionado, descontará el valor de la cotización y lo girará directamente a las Cajas de Compensación.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Aportes de los pensionados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados una vez afiliados a una Caja de Compensación Familiar deberán cotizar en referencia a una categoría especial para esta población de la siguiente manera:

1. Los pensionados que devenguen una mesada pensional igual o menor a dos (2) smmlv aportarán punto seis por ciento (0,6%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

2. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a dos (2) y menor a cuatro (4) smmlv aportarán uno por ciento (1%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

3. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a cuatro (4) y menor a seis (6) smmlv aportarán uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las cajas de compensación familiar exceptuando los subsidios monetarios.

4. Los pensionados que devenguen una mesada pensional mayor a seis (6) smmlv aportarán dos por ciento (2%) sobre la correspondiente mesada pensional, para acceder a todos los servicios que presten las Cajas de Compensación Familiar exceptuando los subsidios monetarios.

Parágrafo. Las Administradoras de Pensiones o entidad pagadora de pensiones deberán realizar el respectivo descuento en la nómina de pensionados y ser girado a la correspondiente Caja de Compensación Familiar.

Artículo 7°. *Líneas de atención para pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.* Los pensionados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar y sus beneficiarios recibirán de forma gratuita toda la línea de atención especial establecida en el numeral 2 del artículo 3° de la presente ley. Para recibir los servicios de atención básica se tendrán en cuenta la categoría tarifaria diferencial establecidas para todos sus afiliados.

Artículo 8°. *Beneficiarios.* Son beneficiarios del pensionado y el Adulto Mayor afiliado conforme a la presente ley, el cónyuge, compañero

permanente que no cuente con afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, y los hijos menores de edad o mayores de 18 años que se encuentren en condición de discapacidad.

Artículo 9°. *Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.*

Para la ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional destinado al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Programa Colombia Mayor”, el Gobierno nacional deberá descontar de los subsidios monetarios o cualquier otra estrategia que la reemplace, pagar la afiliación de los beneficiarios del Programa a las Cajas de Compensación Familiar como parte del Sistema de Protección Social Complementaria para el Adulto Mayor, en referencia a una categoría especial. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un salario mínimo mensual legal vigente, para acceder de manera gratuita a las líneas de atención básica y especial a cargo de las Cajas de Compensación Familiar para la atención del Adulto Mayor.

Parágrafo. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir al año siguiente de la promulgación de la presente ley.

Artículo 10. *Ampliación de cobertura de los entes territoriales para la de afiliación del Adulto Mayor a las Cajas de Compensación Familiar y sus líneas de atención.* Los entes territoriales que, previo concepto del Ministerio de Hacienda, tengan cubierto el pasivo pensional territorial o no tenga obligación alguna relacionada, deberán ejecutar hasta el 20% de los recursos del Fondo de Pensiones de Entes Territoriales (FONPET), para ampliar la oferta de servicio de atención y protección integral al adulto mayor. Dentro de este componente gestionar y pagar la afiliación de la población adulta mayor que no sea beneficiaria del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor. Esta afiliación no cobijará el subsidio monetario y el aporte se hará sobre el 0.6% de un salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 1°. Para acceder a las líneas de atención básica y especial se aplicará lo establecido en el artículo 6° para pensionados afiliados a cajas de compensación familiar.

Parágrafo 2°. La entrada en vigencia del artículo entrará a regir a los dos años siguientes de la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. *Política de preparación para el retiro.* Todo trabajador afiliado a una Caja de Compensación gozará de programas destinados a la preparación de su retiro y la ayuda psicosocial para el momento en que finalice su vida laboral, por lo menos 2 veces por cada año trabajado. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 12. *Política de capacitación para el Adulto Mayor.* Las Cajas de Compensación Familiar deberán crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor y hará parte de la estrategia de protección al cesante

para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 13. *Control a los recursos del Adulto Mayor.* La Contraloría General de la Nación realizará un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. Para la recolección de la información relacionada con la gestión de recursos de los entes territoriales, la Contraloría General de la Nación coordinará este informe con las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

Artículo 14. *Afiliación colectiva a las Cajas de Compensación Familiar y a las EPS.* Para las personas beneficiarias de la Ley 1276 de 2009, los Centros Vida y Centros de Bienestar deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores al régimen subsidiado en salud para facilitar la ejecución de programas y planes de salud, escogiendo una sola Empresa Promotora de Salud que tenga cobertura a nivel nacional. El pago de aportes se realizará según lo establecido en los artículos 5°, 8° y 9° de la presente ley.

Así mismo deberán realizar la afiliación colectiva de los adultos mayores a la Caja de Compensación Familiar de su suscripción territorial.

Artículo 15. *Atención preventiva en salud.* Las Empresas Promotoras de Salud deberán prestar atención preventiva en salud integral de manera domiciliaria a los beneficiarios del Ley 1276 de 2009, por lo menos una vez cada mes. La atención deberá ser integral, que busque prevenir cualquier daño en la salud de los beneficiarios de los Centro de Vida y Centros de Bienestar.

Parágrafo. Adicionalmente las Empresas Promotoras de Salud prestarán ayuda logística y de capital humano a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, para el control de salud de los Adultos Mayores.

Artículo 16. Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 gozarán de una tarifa espacial para el pago de servicios públicos, determinado por la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces.

Artículo 17. *Giro temprano de recursos.* Las entidades territoriales obligadas a contratar los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 deberán antes del 15 de enero de cada vigencia fiscal, asignar los recursos y hacer la respectiva contratación teniendo en cuenta el número de

Adultos Mayores beneficiados en la vigencia anterior.

Artículo 18. *Sanción por el giro de los recursos.* Los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009 que reciban su giro presupuestal con tiempo de mora, recibirán como compensación por parte de la entidad territorial el monto adicional igual a los intereses durante el tiempo de mora adicional y una sanción determinada por el Gobierno nacional.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 el cual quedará así:

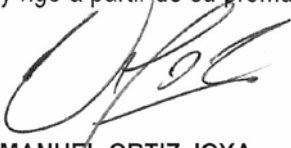
Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:* autorícese a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 50% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley y el 50% restante a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

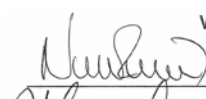

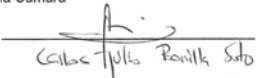
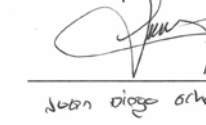
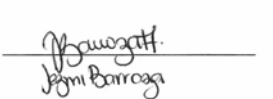
Parágrafo: el recaudo de la estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, que se atiendan en los Centros Vida y en los Centros de Bienestar del Anciano en los entes Distritales o Municipales.

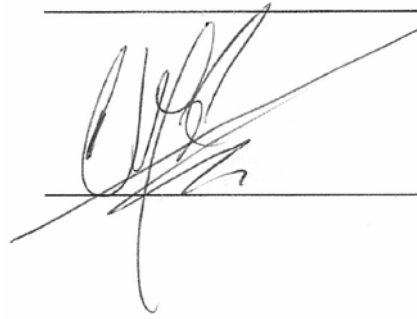
Artículo 20. *Derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

esente Ley rige a partir de su promulga


VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
 Representante a la Cámara

	VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara
	 Silvia Carrasquilla
	 Jami Barragán



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• **OBJETO DE LA LEY**

Con esta iniciativa se pretende garantizar el acceso de los adultos mayores a los servicios complementarios de seguridad social, y la atención de programas especiales que dignifiquen el envejecimiento en Colombia. Promoviendo, además, un control más eficiente, coordinado y vigilado de los recursos públicos para el Adulto Mayor. Se busca entonces tomar medidas para ayudar a subsanar la grave crisis social por la que pasan los adultos mayores del País.

Este proyecto de ley busca beneficiar a los pensionados del Sistema General de Pensiones, tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual, los pensionados de los regímenes especiales o exceptuados, y los beneficiarios del Programa de Solidaridad Pensional “Programa Colombia Mayor” o cualquier otra estrategia que la modifique o la reemplace. Buscando ampliar la cobertura de los servicios de la Seguridad Social Complementaria.

Esto a través de medidas que creen o fortalezcan la acción pública frente al envejecimiento y a la población adulta mayor del país. Este proyecto toma 4 diferentes medidas para fortalecer la protección y servicios para el adulto mayor.

En primer lugar, este proyecto busca robustecer la protección en seguridad social que tiene la población adulta mayor del país, crea una línea especial de atención dentro de la seguridad social complementaria para el Adulto Mayor a cargo de las Cajas de Comprensión adicionales a los servicios ya presentadas por estas. Promoviendo la propuesta de transformar subsidios en servicios y garantizar la protección articulada entre todo el sistema de seguridad social para con los adultos mayores y todas las acciones estatales que hoy buscan proteger a esta población como los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009.

En segundo lugar, este proyecto crea la política decenal Integral del Cuidado y Protección del Adulto Mayor, que deberá contener la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones, vigilancia del cuidado al Adulto Mayor, lineamientos y preparación del proceso de envejecimiento y protección del Adulto Mayor vulnerable, con planes, programas y metas anualizadas para garantizar el cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional. Medida que busca coordinar todo gasto que se realice en pro de

atender a la mencionada población sea de orden nacional o territorial para poder prestar una atención de manera integral.

En tercer lugar, el proyecto busca tomar medidas para garantizar el efectivo uso de los recursos públicos para la población adulta mayor del país. Creando, bajo la Contraloría General de la Nación, un informe anual al Congreso de la República recopilando la gestión anual de todos los recursos destinados por el Estado para la atención de la población Adulta Mayor del país. Su presentación se realizará en las Comisiones Séptimas Conjuntas, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar o quien haga sus veces. Adicionalmente se crea la obligatoriedad del giro temprano de recursos a los centros beneficiarios de la Ley 1276 de 2009, adicionalmente de una sanción a quien viole esta norma.

Por último, este proyecto de ley busca fortalecer los programas de protección a la vejez, creando la obligación a las Cajas de Compensación Familiar de crear programas especiales de capacitación para los cuidados del Adulto Mayor que harán parte de la estrategia de protección al cesante para que estos puedan vincularse a los programas que se ejecuten dentro de la política del Adulto Mayor por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Adicionalmente se fortalecen los programas de apoyo al retiro del trabajador próximo a pensionarse.

• MARCO JURÍDICO

Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha otorgado en materia laboral a la población adulta mayor del país, dirigida a todas las personas sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan como trabajador o no:

La Constitución Política en sus artículos 46 y 47 establece que:

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran¹.

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que: “*La Seguridad*

Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley...”².

Así mismo, la efectividad del ejercicio de los derechos de la población adulta mayor está sometida a la vigencia directa del Congreso, y debe propender por lograr la pensión de vejez y una protección integral en seguridad social en las funciones del establecido en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

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

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

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

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

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*³.

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado colombiano la protección especial de este grupo de personas, específicamente una población vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro

¹ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

² Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

³ Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, que se encuentren en situación de debilidad.

- CONTEXTO

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dado la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional. Pues según cifras de Fedesarrollo:

“El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal”⁴.

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura la acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la desacumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

“En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima”.

“la cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%; López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)”.

“El porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050”.

“Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del

porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión responde en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia”⁵.

Adicionalmente este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la Anif:

“Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante “bomba social” de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia”⁶.

Determinantes sociales de la salud, medicina social y salud colectiva en adulto mayor

La Organización Mundial de la Salud OMS, declara que el envejecimiento es un proceso fisiológico, que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida, esos cambios producen una limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el medio (Organización Mundial de la Salud, OMS, 1974).

En esta perspectiva los adultos mayores son afectados dado que sus familiares no cuentan con el tiempo, ni el espacio físico para brindar un cuidado apropiado teniendo que recurrir en muchos casos al recurso del hogar geriátrico teniendo en cuenta que hay leyes que aplican los cuidados básicos que se deben tener con el adulto mayor; estas políticas son intervenciones de la Resolución 412 de 2000 con la promoción de estilos de vida saludable (Ministerio de la Protección Social, 2007).

La palabra clave al momento de hablar de los Determinantes Sociales de la Salud es -circunstancias- pues son en estas en donde se encuentran cada uno de los ítems para explicar la situación de una persona. Su entorno, por ejemplo, termina por ser importante dentro de estos ítems, con ello se determinan las condiciones de vida que posee una persona y si estas dignifican su calidad de vida, en este caso concierne la situación del

⁴ Villar, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

⁵ Villar, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

⁶ Clavijo, Sergio, et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (rep). Documento de trabajo. Bogotá: anif, 2017.

Adulto Mayor. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) este se considera como una lucha para las mejoras de las condiciones de vidas cotidianas, algo que en la actualidad nos afecta de manera directa ya que en sociedades como la colombiana las enfermedades se han venido transformando con el transcurrir de los años. Desde las condiciones sanitarias y ambientales hasta un simple problema de objetividad mental al momento de buscar con profundidad comportamiento social en las personas.

En el Plan Decenal de Salud 2012-2021, se contempla el componente de Convivencia Social y Salud Mental, este busca mejorar las condiciones de vida que modifican la situación en salud y disminuyen la carga de enfermedad. En sus diferentes dimensiones el plan contempla dentro de su gestión diferencial de población vulnerable la vejez, el cual promueve la generación de espacios, además de la promoción del envejecimiento activo y el fomento de una cultura positiva de la vejez.

En consecución con las políticas de gobiernos anteriores, se puede rescatar parte de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en el cual se delimitaron unos lineamientos, como la creación de espacios y entornos saludables, estos pueden estar comprendidos dentro de los servicios complementarios aquí expuestos. Con esto la creación de una cultura de envejecimiento, se ve favorecida en espacios de desarrollo de capacidades y competencias. Esto sin duda compagina con el objeto central de esta Ley, tener a los Adultos Mayores incluidos en la sociedad, ocupados y evitando las enfermedades de tipo social.

En 1974 la Organización Mundial de la Salud publicó el informe técnico de Planificación y Organización de los Servicios Geriátricos, estos han sido trascendentales en las políticas públicas en temas de salud. En Colombia estos se ven como un servicio que termina por realizarse en términos de actividades sociales y desde la medicina como atención sociosanitaria.

La medicina social y salud colectiva también son temas de estudios contemporáneos en el área que combina la psicología con la medicina, esto como preocupación por la evolución de las enfermedades. Estos estudios se dan como complemento a la medicina tradicional, ya que se ha comprobado que no son suficientes para mejorar integralmente la calidad de vida de las personas (Casallas, 2017).

Subsidios en servicios desde la elección social de Armatya Sen

Amartya Sen es uno de los economistas más reconocidos en la academia, laureado con el máximo reconocimiento de un Premio Nobel de Economía en 1998. Sus obras tienen base en la economía del desarrollo y bienestar. Sus estudios impulsaron y dieron a conocer dentro de la sociedad académica la teoría de la Elección Social,

que se fundamenta sobre decisiones colectivas de interés general para una sociedad, por lo general en construcción.

La teoría de la Elección Social fue en primera instancia mostrada por Kenneth Arrow, pero fue Sen⁷ quien la profundizó. Dentro de esto se habla de las decisiones colectivas que deben representar y ser reflejo de las diferentes opiniones individuales, esto teniendo en cuenta un criterio social de racionalización. Las políticas públicas juegan un papel importante, ya que en últimas terminan por representar estas opiniones, logrando su legitimidad. Ahora bien, la valoración social que tanto se habla en esta teoría, se construye mediante nodos y redes de confianza, en este caso esta valoración por el Adulto Mayor termina por ser un criterio social de aceptación, ya que le concierne a toda la sociedad.

En la puesta panorámica de la sociedad colombiana, esta tiene a la familia como su núcleo de gestación social, y en un porcentaje mayor todas tiene algún o varios Adultos Mayores en su composición, con esto se cumplen la teoría de consistencia de regla de mayoría, que en últimas define el grado de interés legítimo por alguna decisión colectiva. Frente a esto Sen⁸ dispone unos tipos de agregación, entendiéndose por agregación, como la afectación que se tome por la misma decisión. De acuerdo con esto entonces se plantearían dos casos; (1) la agregación de los pasivos, que pueden estar relacionados con actores distintos a los adultos mayores, como el Gobierno, los prestadores de servicios, las familias, la sociedad en su cotidianidad, estos representarían su agregación en el diseño y aplicación de la ley; (2) la agregación de los activos, quienes estarían beneficiándose de esta ley, estos representarían su agregación en la aceptación de su situación mediante los servicios complementarios, entendiendo estos como parte importante de su inclusión social activa.

El Decreto 784 de 1989 que reglamenta las Leyes 21 de 1982 y 71 de 1988, ordenan el subsidio familiar en servicios, dentro de los cuales irían estos servicios complementarios propuestos por esta ley. En teoría y basados en la conceptualización que tiene Sen como justicia, *“este enfatiza que lo que crea bienestar no son los bienes y servicios como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión. Un concepto de justicia debe presuponer la igualdad de oportunidades para todos los individuos, en la medida de lo posible.”* (Plata, 1999)⁹, esto

⁷ SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, p. 302- 309.

⁸ SEN, Amartya. ¿Por qué la equidad en salud? Revista Panamericana de Salud Pública, 2002, vol. 11, p. 302- 309.

⁹ Pérez, Leobardo Plata. Amartya Sen y La Economía del Bienestar. Estudios Económicos, 1999, p. 3-32.

magnifica la utilización funcional que se quiere con estos servicios complementarios hacia los adultos mayores, que además de manejarse con criterios de medicina social y salud colectiva, terminan por ser una extensión de concepto cerrado de justicia y oportunidades sociales. En este caso la “sustitución” de beneficios por servicios económicos cumple con este roll.

Nubia Lopez
Carlos J. Bonilla
Kelyn Gonzalez
Silvio Carrasquilla
Juan Diego Barrera
Jezmi Barraza



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 362 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por los honorables Representantes

Victor Ortiz, Carlos J. Bonilla, Silvio Carrasquilla, Nubia López, Kelyn González, Jezmi Barraza y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 363 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos del que goza.

Artículo 2°. *Prepensionado.* El prepensionado es la persona vinculada laboralmente al sector público o privado, que le falten 3 años o menos para acreditar la edad de pensión de vejez o teniendo la edad para pensionarse le faltare 156 semanas o menos de cotización al sistema pensional y así consolidar su derecho a la pensión.

Artículo 3°. *Protección Especial para el Prepensionado.* El prepensionado gozará de estabilidad laboral reforzada. Dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, se entiende estabilidad laboral reforzada al derecho de protección especial del que goza un trabajador para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral, si este pone en riesgo o en situación de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

Nopodrán ser retirados del servicio los servidores públicos y no habrá lugar a la terminación laboral de los trabajadores particulares, que cumplan los requisitos del prepensionado descrito en el artículo 2°.

Parágrafo 1°. Para obtener la anterior protección, el servidor público o trabajador del sector privado deberá comunicar a la entidad o empleador tal condición, acreditando la edad y/o semanas que le hicieren falta para cumplir con los requisitos axiológicos para la pensión de vejez.

Parágrafo 2°. El derecho de protección especial respetará la naturaleza del empleo público; en ningún caso, contrariará la Constitución ni la ley.

Parágrafo 3°. Las Administradoras de pensiones deberán certificar, previa solicitud de la entidad o empleador, el tiempo de las semanas que le hicieren falta al servidor público o trabajador que haya solicitado la protección de que trata la presente ley.

Artículo 4°. *Servidores públicos en condición de provisionalidad.* El servidor público nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa que se encuentre en la condición de prepensionado y ese cargo deba ser provisto por un cargo de carrera administrativa, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensión, a cargo de la entidad o empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Artículo 5°. *Servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción.* El servidor público nombrado en cargos de libre nombramiento y remoción que se encuentre en la condición de prepensionado y sea retirado del servicio bajo el poder discrecional gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensión, a cargo de la entidad o empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento

de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Parágrafo 1°. Se excluyen de la presente disposición los siguientes cargos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional:

1. Del Sector Central:

- a) Los miembros de los Consejos Superiores de la administración;
- b) Los ministros de despacho;
- c) Los directores o presidentes de los departamentos administrativos;
- d) Los superintendentes;
- e) Los directores o presidentes o gerentes de las unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los directores o presidentes o gerentes de los establecimientos públicos;
- b) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c) Los superintendentes;
- d) Los directores o presidentes o gerentes de las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- e) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas sociales del Estado;
- f) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- g) Los directores o presidentes o gerentes de los institutos científicos y tecnológicos;
- h) Los directores o presidentes o gerentes de las sociedades públicas y de las sociedades de economía mixta;
- i) Los directores o presidentes o gerentes de las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que se creen, organicen o autoricen la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Parágrafo 2°. Se excluyen de la presente disposición los siguientes cargos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Distrital, Departamental o Municipal:

- a) Los miembros de los Consejos Superiores de la administración;
- b) Los secretarios de despacho;
- c) Los directores o presidentes o gerentes de los establecimientos públicos;
- d) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas industriales y comerciales del Estado;
- e) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas sociales del Estado;

- f) Los directores o presidentes o gerentes de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

- g) Los directores o presidentes o gerentes de los institutos científicos y tecnológicos;

- h) Los directores o presidentes o gerentes de las sociedades públicas y de las sociedades de economía mixta;

- i) Los directores o presidentes o gerentes de las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que creen, organicen o autoricen la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Distrital, Departamental o Municipal.

Artículo 6°. *Trabajadores del Sector Privado.* El trabajador del sector privado que se encuentre en la condición de prepensionado y sea terminada su relación laboral sin justa causa gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensión, a cargo del empleador, hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados.

Artículo 7°. Para la aplicación de los artículos 4°, 5° y 6° de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones:

1. La cotización efectuada por la entidad o empleador deberá obedecer al promedio de cotización a la seguridad social de los últimos 3 años laborales.

2. Los beneficios que goza el prepensionado no corresponde en ningún caso, a relación laboral alguna, y no tendrá la condición de servidor público o de trabajador.

3. El beneficiario gozará de esta protección hasta que tenga una nueva relación laboral, algún contrato de prestación de servicios o alguna pensión, renta o remuneración que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.

4. La presente protección al servidor público no será aplicable a los servidores públicos temporales o transitorios.

5. La presente protección no se aplicará para los servidores públicos que estén en periodo de prueba, hayan obtenido una baja calificación que amerite su retiro, o sean sancionados disciplinariamente, y para los trabajadores privados no procederá el amparo si su terminación del contrato se da por justa causa o durante el periodo de prueba.

Parágrafo 1°. Es deber del prepensionado informar a la entidad o empleador el cambio de condición de prepensionado de que trata la presente ley, so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.

Parágrafo 2°. El empleador o la entidad podrá solicitar permanentemente a las administradoras de pensiones información del prepensionado, con el fin de verificar si este se encuentra cotizando al sistema de manera independiente o bajo otro empleador. Así mismo, podrá solicitarle a la UPPP o quien haga sus veces información del prepensionado, con el fin de determinar si es afiliado obligado a cotizar al Sistema General de Pensiones.

Artículo 8°. *Pago de Cotización solo a Pensión para el Independiente Prepensionado.* En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de prepensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.

El independiente prepensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud, ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él.

Parágrafo 1°. El independiente prepensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimo legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

Artículo 9°. *Derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

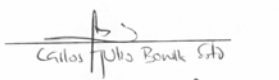
Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



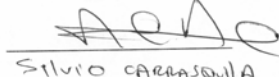
VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara



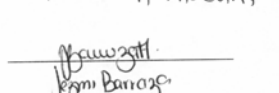
Juan Diego Acosta



Carlos Julio Bonik Soto



Silvio Carrasquilla



Jorge Barrios

PROYECTO DE LEY NÚMERO 363 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• OBJETO DE LA LEY

Con esta iniciativa se pretende en primer lugar, establecer, por medio de ley, la definición de prepensionado, entendidas como las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, en segundo lugar diseñar una protección especial para todas las personas que se encuentren en estado de prepensionados, la cual consiste en garantizar la estabilidad laboral o su aporte a la seguridad social dependiendo el caso, todo encaminado a evitar que el contratante rompa el vínculo de manera arbitraria y discriminatoria.

Busca que se eleve a rango legal los diferentes y numerosos pronunciamientos emitidos por nuestro máximo ente en la jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional¹, donde ha amparado los derechos de nuestros prepensionados, todo aquello a través de la garantía de la estabilidad laboral reforzada, la cual se deriva del derecho fundamental a acceder a los derechos ya adquiridos, pero que aún no se gozan de ellos.

Este proyecto busca proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos del que goza. Para lograr este objetivo este proyecto de ley toma 4 medidas que ayuden a fortalecer los mecanismos que tiene esta población para garantizar el derecho a la pensión.

En primer lugar, este proyecto crea una definición del concepto de prepensionado teniendo como base la definición jurisprudencial de la Corte Constitucional², la cual ha definido esta población como la persona vinculadas laboralmente al sector público o privado, que le falten 3 años o menos para acreditar la edad de pensión de vejez o teniendo la edad para pensionarse le faltará 156 semanas o menos de cotización al sistema pensional y así consolidar su derecho a la pensión.

En segundo lugar, el proyecto establece la protección de estabilidad reforzada para el prepensionado, entendido como el derecho de protección especial del que goza un trabajador para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral, si este pone en riesgo o en situación de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

La tercera medida busca clasificar las medidas de protección según el tipo de trabajador que sea, creando medidas para los servidores públicos de carrera administrativa, otras para los provisionales, otras para los de libre nombramiento y remoción y, por último, para los trabajadores del sector privado.

En cuarto lugar, el proyecto busca crear la posibilidad de que en el caso de personas independientes que se encuentren en condición de prepensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo y que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago solo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión, gozando del servicio subsidiado de salud. Esta medida busca crear un incentivo para la formalización pensional del trabajador independiente que no goce de ingresos superiores a un salario mínimo para poder terminar su aporte y gozar del derecho a la pensión.

• MARCO JURÍDICO

Constitucional

No hay duda respecto a la protección constitucional, legal y jurisprudencial que se les ha otorgado en materia laboral a los prepensionados en Colombia, dirigida a todas las personas trabajadoras sin distinción alguna, bien sea que se desenvuelvan en el sector público como en el privado, así como a las vinculadas mediante la figura del libre nombramiento y remoción.

La Constitución Política en su artículo 25 establece que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*³.

En línea, nuestro estatuto superior continúa reiterando en su canon 48 que: *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley...”*⁴.

Así mismo, la efectividad del ejercicio del derecho al trabajo está sometida a la vigencia

directa en las relaciones laborales de unos principios mínimos fundamentales establecidos en el artículo 53 de la Carta Política, como se verá:

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

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

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

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

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”*⁵.

Es así como la Constitución establece en cabeza del Estado colombiano la protección especial de grupos de personas, específicamente una población laboralmente vulnerable, que, por sus condiciones particulares y su posición de indefensión dentro de la sociedad, pueden ser susceptibles de abusos y discriminación, como es el caso de las personas que, por su avanzada edad, tales como los prepensionados, se encuentran en esta situación de debilidad.

Jurisprudencia.

La Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha señalado que, a fin de proteger el derecho constitucional a la estabilidad laboral reforzada a los prepensionados, procederá el reintegro o renovación del contrato laboral cuando se configuren las siguientes situaciones, incluso ampliándolo al sector privado con la Sentencia T-357 de 2016⁶:

³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.
Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.
Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.
Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

a) Cuando su desvinculación suponga una afectación de su mínimo vital derivada del hecho de que su salario y eventual pensión son la fuente de su sustento económico. Sentencia T - 357 de 2016⁷.

b) Cuando la terminación de su contrato ha sido motivada en la edad del actor al no evidenciarse un incumplimiento de las obligaciones contractuales.

En sentencia T-638 de 2016, la Honorable Corte Constitucional reza lo siguiente: La Corte ha establecido que la estabilidad laboral es una *“garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso contra la voluntad del patrono, si no existe una causa relevante que justifique el despido. La doctrina ha entendido entonces que el principio de estabilidad laboral configura, en cabeza de los trabajadores, un verdadero derecho jurídico de resistencia al despido, el cual es expresión del hecho de que los fenómenos laborales no se rigen exclusivamente por el principio de la autonomía de la voluntad, ya que están en juego otros valores constitucionales, en especial la propia dignidad del trabajador y la búsqueda de una mayor igualdad entre patrono y empleado. Por ello, en función del principio de la estabilidad laboral, y de la especial protección al trabajo (C. P. arts. 25 y 53)⁸, no basta el deseo empresarial para que pueda cesar una relación de trabajo, sino que es necesario que se configure una justa causa, en los términos señalados por la ley, y en armonía con los valores constitucionales”⁹.*

En línea con la misma sentencia, la Corte manifiesta que *“La estabilidad laboral de los prepensionados es una garantía constitucional de los trabajadores del sector público o privado, de no ser desvinculados de sus cargos cuando se encuentren ad portas de cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez. De otro lado, no basta la mera condición de prepensionado, sino que se precisa verificar si hubo afectación de los derechos fundamentales”¹⁰.*

Si la estabilidad opera para todos los trabajadores, con mayor razón se presenta para la protección de las personas en condición de prepensionados, ya que durante este periodo se requiere del empleador una mayor asistencia y respeto a su condición, casos en los que opera

la presunción de despido por discriminación en razón de su avanzada edad, debiendo el empleador asumir la carga de la prueba que apoye el factor objetivo que le permita efectuar el despido legalmente.

Ley 790 de 2002

Los antecedentes de las sentencias mencionados se remontan a partir de la Ley 790 de 2002, norma que planteó el procedimiento para desarrollar una renovación de la administración pública. Pero dentro de esta norma, los legisladores incluyeron una redacción que protegieran a los empleados estatales que pudieran ser vulnerables ante la posible liquidación de empresas u otras entidades y que estuvieran a solo tres años de pensionarse. Esto fue el germen de lo que se conoció como retén social, base de la estabilidad reforzada que aplica jurisprudencialmente para los pensionados:

“Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley”¹¹.

CONTEXTO:

Esta iniciativa parte de la necesidad de salvaguardar el derecho a la pensión que deberían gozar los trabajadores, dada la grave crisis que vive el país a la hora de hablar de cobertura pensional, pues según cifras de Fedesarrollo:

“El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal”¹².

La crisis de cobertura manifestada se aprecia a la hora de analizar los dos componentes que se utilizan para medir la cobertura la acumulada de ahorro de los cotizantes durante su vida laboral y la desaccumulada que el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión:

“En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35%. El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-357 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. Ver enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-638 de 2016. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-357-02.htm>

¹¹ DE LA ADMINISTRACIÓN, Programa de Renovación Pública (PRAP), Ley 790 (2002, diciembre 27). *Diario Oficial* (45.046).

¹² VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel B). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima”.

“la cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares. Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%; López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%)”.

“el porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050”.

“Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión responde en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia”¹³.

Adicionalmente este mismo escenario de crisis lo ha reconocido la Anif:

“Paradójicamente, bajo un escenario de este tipo, los pagos pensionales a cargo del fisco estarían descendiendo de sus niveles actuales del 4.1% del PIB hacia el 1.1% del PIB en 2050. Esto se explica por la baja cobertura pensional de solo el 30%, lo cual representará todo un drama social, ya que la población mayor de 60 años se habrá prácticamente triplicado (pasando de 5.5 millones a 15 millones hacia 2050). Cabe recordar que el RPM actualmente cuenta con el 27% de los afiliados y atiende el 95% de los pensionados, pero debido a las altas exigencias de tiempo y densidad de cotización (mínimo 25 años) estas obligaciones pensionales se irán diluyendo en el tiempo, dejándonos con menor presión fiscal, pero con esa preocupante “bomba social” de gran cantidad de ancianos con riesgo de indigencia”¹⁴.

¹³ VILLAR, Leonardo, et al. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. 2018.

¹⁴ CLAVIJO, Sergio, et al. Elementos para una Reforma Estructural Pensional (rep). Documento de trabajo. Bogotá: Anif, 2017.

Por lo tanto, se hace necesario tomar todas las medidas necesarias que garanticen que los colombianos puedan completar sus aportes y gozar en plenitud del derecho a la pensión, formalizando con legislación los derechos adquiridos vía jurisprudencia.

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 363 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por los honorables Representantes *Victor Ortiz, Nubia López y Kelyn González*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se crean y se organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Créense las Autoridades Portuarias Regionales, como entes administrativos de carácter descentralizado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de Transporte.

Artículo 2°. *Domicilio*. Las Autoridades Portuarias Regionales que por la presente ley se crean tendrán sede principal y domicilio legal en cada uno de los Distritos Especiales Portuarios.

Artículo 3°. *Objeto social*. Las Autoridades Portuarias Regionales tendrán como objeto

social principal, la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción.

Artículo 4°. *Funciones básicas*: A las Autoridades Portuarias Regionales les corresponderá de manera prevalente ejercer funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias, bajo su jurisdicción.

Adicionalmente será de competencia prevalente de las Autoridades Portuarias Regionales:

1. La regulación de los servicios portuarios que presten las sociedades portuarias ubicadas en la zona portuaria bajo su jurisdicción, así como la autorización y control de los servicios portuarios básicos, para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad.

2. El ordenamiento, planificación, administración, proyección, construcción, conservación y explotación de las áreas o zonas de uso público bajo su jurisdicción, incluyendo los usos y servicios portuarios, en coordinación con el Alcalde Distrital, y demás autoridades competentes.

3. La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.

4. El fomento de las actividades industriales y comerciales, conexas con la actividad portuaria.

5. La coordinación de los distintos modos de transporte, que operen o se requieran para el desarrollo y operación de la zona portuaria bajo su jurisdicción.

Parágrafo 1°. El canal navegable del río Magdalena en el Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias seguirán siendo construidas, conservadas y mantenidas, con recursos del Gobierno nacional. Sin perjuicio de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), o quien haga sus veces, seguirá teniendo bajo su cargo las obras de encauzamiento, dragado y mantenimiento del canal navegable a la Zona Portuaria de Barranquilla.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos el canal navegable del río Magdalena a la Zona Portuaria de Barranquilla se inicia en un tramo marino de 2.8 kilómetros medido desde el K0 hasta un tramo

fluvial de 30 kilómetros río arriba desde Bocas de Ceniza.

Parágrafo 3°. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces y las entidades del orden nacional y territorial, del nivel central y descentralizado, deberán, siempre que sea necesario, aunar esfuerzos presupuestales, técnicos, físicos para adelantar obras de encauzamiento y mantenimiento en el canal navegable del río Magdalena a la Zona Portuaria de Barranquilla, así como en los últimos 30 kilómetros en el Canal del Dique, bajo la coordinación de la Autoridad Portuaria y del Ministerio de Transporte.

Artículo 5°. *Concesiones portuarias*. Las autoridades autorizadas para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias, modificar las mismas, y adelantar los procesos sancionatorios contra las sociedades portuarias, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las Autoridades Portuarias Regionales. En ningún caso se podrá tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas, sin concepto previo y positivo de la Autoridad Portuaria Regional.

Parágrafo. Igual prerrogativa tendrán las Autoridades Portuarias Regionales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.

Artículo 6°. *Contraprestaciones portuarias*. El 60% de las contraprestaciones por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de baja mar, las recibirá la Autoridad Portuaria Regional que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona portuaria. El 40% restante lo seguirán recibiendo los Distritos sede de la Autoridad Portuaria Regional, hasta cuando finalicen los compromisos, en caso de que se hayan adquirido con base en esos recursos. Cuando no se hallan comprometidos, tales recursos le corresponderán a la entidad autorizada para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas.

Parágrafo. Las contraprestaciones por uso de la infraestructura que se cobran por bienes fiscales entregados en concesión, tales como muelles, patios, bodegas, instalaciones, edificios, oficinas e infraestructura en general, y que hoy estén a favor de las entidades concedentes, las recibirá en su totalidad la correspondiente Autoridad Portuaria Regional, incorporándose también a los ingresos propios de esta entidad.

Artículo 7°. *Regalías*. El 50 % de las regalías que se produzcan por el manejo y exportación del carbón a través de cualquier puerto ubicado en una zona portuaria, será recibido por la Autoridad Portuaria Regional a cargo de la misma.

Artículo 8°. *Transferencia de bienes.* Transfírase a título gratuito a las Autoridades Portuarias Regionales que se crean mediante la presente Ley, la participación accionaria, así como el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que tiene y ejerce el Gobierno nacional y/o cualquier entidad de derecho público, sobre los bienes fiscales en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco.

Parágrafo. La reversión de los bienes fiscales mencionados en este artículo se realizará a favor de la Autoridad Portuaria Regional, una vez concluyan los contratos de concesión, en los términos indicados en la Ley 1ª de 1991.

Artículo 9°. *Dirección y Administración.* La dirección y administración de la Autoridad Portuaria Regional, en cada uno distritos especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Tumaco y Turbo, Antioquia, estará a cargo de una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su Representante Legal. Su composición y funciones serán:

Artículo 10. *Composición de la Junta Directiva.*

- Un delegado del Presidente de la República.
- Un delegado del Ministro de Transporte.
- El Alcalde Distrital o su delegado, quien la presidirá.
- El Director General de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o su delegado.
- El Director Ejecutivo de Cormagdalena o su delegado, solo cuando la zona portuaria esté ubicada total o parcialmente en el río Magdalena.
- El Director General Marítimo o su delegado.
- El Director o el delegado de la corporación autónoma regional, cuya comprensión territorial coincida parcial o totalmente con la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria Regional.
- El Director Ejecutivo de la respectiva Asociación Portuaria creada en virtud del artículo 4° de la Ley 1ª de 1991, cuando exista en la zona portuaria.

Artículo 11. *Funciones de la Junta Directiva.*

1. Adoptar los estatutos de la entidad, sus reglamentos de funcionamiento y sus reformas, inscribirlos o registrarlos todos ellos en la Superintendencia de Puertos y Transporte.
2. Dictar el reglamento interno y el manual de funciones.
3. Definir la política administrativa de la entidad y aprobar los planes, programas y proyectos de la misma.
4. Fijar las tasas o tarifas de los servicios que preste la entidad, así como las contribuciones por valorización, etc., que establezca con base en sus funciones.
5. Autorizar la participación de la entidad en las sociedades y asociaciones que se creen y

organicen, para el desarrollo de su misión y el cumplimiento de sus objetivos.

6. Adoptar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones, que incluirá las asignaciones correspondientes a la planta de personal adoptada.

7. Aprobar la adquisición o disposiciones de los bienes inmuebles de la Autoridad Portuaria Regional.

8. Delegar alguna o algunas de las funciones de la entidad en otras entidades públicas, así como celebrar y ejecutar los contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto social, tales como de concesión o administración delegada con otras personas jurídicas, públicas o privadas.

9. Establecer la cuantía a partir de la cual los contratos o convenios que celebre el Director Ejecutivo, requieren aprobación previa de la Junta.

10. Autorizar al Director Ejecutivo para delegar sus funciones en otros funcionarios de la entidad.

11. Autorizar al Director Ejecutivo para transigir, someter a arbitramento o para suscribir compromisos, en relación con las controversias o litigios en que la entidad sea parte.

12. Utilizar las asesorías y servicios apropiados y necesarios para elaborar la normatividad que deberá aplicarse para el ejercicio de las facultades legales especiales, que en la presente Ley se le otorgan a la entidad. Igualmente para elaborar, adoptar, actualizar, poner en práctica y supervisar un Plan Maestro Integral, así como los planes de expansión portuaria que se requieran, dentro del área de su jurisdicción.

13. Ejercer todas las funciones y expedir todos los actos que sean indispensables para el cumplimiento de las funciones y facultades de la Autoridad Portuaria Regional y las demás que le asignen los estatutos o que sean necesarias para dar cumplimiento a lo que dispone la presente ley.

14. Conocer el informe de gestión y el balance anual de la entidad y sus anexos, efectuar la evaluación de la gestión de la entidad y formular las recomendaciones y correctivos que sean necesarios.

15. Trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Autoridad Portuaria Regional.

16. Aprobar los estados financieros.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes, para lo cual será citada por el Director Ejecutivo. Extraordinariamente podrá ser convocada por el Alcalde Distrital o su delegado en cualquier tiempo. Los acuerdos de la Junta serán adoptados por mayoría simple de los asistentes, correspondiendo a su Presidente el voto de calidad en caso de empate.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Puertos y Transporte vigilará la celebración y el cumplimiento de las decisiones de la Junta Directiva.

Artículo 12. Director Ejecutivo. El Director Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Regional será el representante legal de la misma y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos y las especiales que le delegue la Junta Directiva de conformidad con esta ley. Será elegido por el Presidente de la Junta Directiva entre tres (3) candidatos que le presente una compañía cazatalentos contratadas para tal propósito.

Artículo 13. Autorizaciones y trámites. El Gobierno nacional, los distritos especiales, las empresas industriales y comerciales del Estado y demás entidades relacionadas con la actividad portuaria, tendrán un término de (6) seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para lo siguiente:

1. Estatutos. El Ministerio de Transporte dentro del término de tres meses, deberá expedir el decreto por medio del cual se aprueben los Estatutos de las Autoridades Portuarias Regionales correspondiente a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción, que en todos los casos se deberán elaborar en coordinación con los alcaldes de cada uno de los Distritos Portuarios.

2. Transferencia de bienes fiscales y otros. Las acciones en las sociedades portuarias regionales de propiedad del Ministerio de Transporte, el Invías, la Dimar, Cormagdalena o de cualquier otra entidad pública, así como los bienes fiscales que las entidades antes mencionadas hayan entregado a cualquier título a las sociedades portuarias regionales, deberán ser transferidos a la Autoridad Portuaria Regional, ubicada en el Distrito Especial que corresponda al domicilio de la sociedad portuaria regional.

Artículo 14. Inscripción antela Superintendencia de Puertos y Transporte. El Gobierno nacional, por conducto de la Superintendencia de Puertos y Transporte, procederá a definir de inmediato, los términos en los cuales deberán inscribirse o registrarse las Autoridades Portuarias Regionales que se crean mediante la presente ley. Cumplida la inscripción o registro por parte de cada Autoridad Portuaria Regional, la Superintendencia de Puertos y Transporte expedirá, sin más trámites, la resolución en la que conste tal hecho.

Artículo 15. Recaudo de las contraprestaciones portuarias y regalías. A partir de la fecha de la resolución de inscripción que emita la Superintendencia de Puertos y Transporte, las Autoridades Portuarias Regionales que se constituyan conforme a la presente ley, podrán ejercer el recaudo de las regalías y contraprestaciones que se generen en su jurisdicción, en los términos de la presente ley.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

 CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara	 ARTURO CHAR CHALIUB Senador de la República
BANCADA SENADO	
 GERMÁN VARÓN LOZANO Senador de la República	 EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Senadora de la República
 LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS Senador de la República	 CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ Senador de la República
 DAIRA GALVIS MÉNDEZ Senadora de la República	 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA Senador de la República
 DIDIER LOBO CHINCHILLA Senador de la República	 EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS Senador de la República
 FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ Senador de la República	 RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República
 ANTONIO ZABARAÍN Senador de la República	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República
 ANA MARÍA CASTAÑEDA Senadora de la República	 CARLOS FERNANDO MOTA Senador de la República
 RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA Senador de la República	
BANCADA CÁMARA DE REPRESENTANTES	
 JOSÉ IGNACIO MESA Representante a la Cámara	 JOSÉ GABRIEL AMAR Representante a la Cámara
 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara	 ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ Representante a la Cámara
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara	 JORGE BANEZZI MARTELO Representante a la Cámara
 KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE Representante a la Cámara	 GUSTAVO HERNÁN PUNTES Representante a la Cámara
 ERWIN ARIAS BETANCUR Representante a la Cámara	 ELBY CHICHI QUINTERO Representante a la Cámara
 GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO Representante a la Cámara	 NÉSTOR LEONARDO RICO Representante a la Cámara
 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara	 DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA Representante a la Cámara
 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara	 CARLOS MARIO PARELO DAZA Representante a la Cámara
 JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara	 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara
 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT Representante a la Cámara	 CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Representante a la Cámara
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara	 ATLIANO ALONSO GIRALDO Representante a la Cámara
 JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara	 SALÍM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara
 HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara	 ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS Representante a la Cámara
 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Representante a la Cámara	 OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara
 MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 364 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ampliamente se reconoce que la Ley 1ª de 1991 o “Estatuto de Puertos Marítimos”, más allá de la sola liquidación de la extinta Colpuertos trajo muchos beneficios al comercio exterior colombiano, y facilitó obtener avances en el desarrollo portuario colombiano.

Pero en el aspecto administrativo y mucho más en la descentralización hacia las regiones en donde están ubicados los puertos y las zonas portuarias, nada se avanzó, y, por contrario, todos los asuntos en materia portuaria se concentraron en Bogotá, bastante lejos del mar pero mucho más cerca de las estrellas.

Reflejo de lo anterior es el artículo 23 de la ley antes citada, que asigna y reparte competencias entre diferentes autoridades portuarias (sic), sin que las regiones en donde están ubicados los puertos y las zonas portuarias, pudieran siquiera opinar.

Artículo 23. Las autoridades portuarias. *Son autoridades portuarias el Consejo Nacional de Política Económica y Social, quien aprueba o imprueba los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte; el Ministro de Obras Públicas y Transporte quien programa, evalúa y ejecuta en coordinación con la Superintendencia General de Puertos, los planes de expansión portuaria aprobados por el Conpes. Cuando se considere necesario, la Superintendencia General de Puertos ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.*

Parágrafo. *Los capitanes de puerto de la Dirección General Marítima ejercerán exclusivamente las funciones de autoridad marítima.*

Ninguna de las entidades a las que hace referencia la norma antes citada son en esencia autoridades portuarias, ya que ellas lo único que tienen en virtud de la Ley 1ª de 1991 son unas funciones que antes prácticamente estaban centralizadas en Colpuertos, y que posteriormente se repartieron para ejercer fundamentalmente vigilancia y control; pero no como verdaderas Autoridades Portuarias, ya que estas por esencia están concebidas para ejercer funciones de dirección, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección

Lo anterior se trató de corregir mediante la Ley 728 de 2002 y 1617 de 2013, pero en lo único que hemos avanzado, es que tales disposiciones le dieron a los hoy distritos, simplemente la

posibilidad de opinar, tal como lo demostraremos más adelante.

La realidad hoy, es que la dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, zonas portuarias y canales de acceso, se desarrolla en un mar de entidades sin coordinación alguna, dando lugar en muchas ocasiones a conflictos de competencias entre ellas porque no existe un manejo integral, haciendo a la actividad portuaria ineficiente e ineficaz.

Con posterioridad, un aparte de la Ley 768 de 2002, por la cual se adoptó el Régimen Político Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, que terminó con la Sentencia C-538/05 de la Corte Constitucional. La Corte aprovechó tal situación para recordar el texto del artículo 287 de la Constitución Política, que a su vez expresa:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales”.*

Sobre el artículo anterior, la jurisprudencia reiterada por esa Corporación ha establecido que el legislador dispone de atribuciones para fijar límites y definir el grado de autonomía de las entidades territoriales, siempre y cuando respete ciertos “mínimos”, que constituyen el núcleo esencial que permite hablar de un verdadero régimen de descentralización y autonomía.

Al precisar cuáles serían aquellos mínimos que constituyen el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales, la Corte Constitucional ha indicado “que ellos se concretan en los derechos que enuncia el artículo 287, antes citado, esto en las facultades de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que constitucionalmente les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales”.

En desarrollo del texto constitucional antes citado, la Ley 768 de 2002 dispuso en su artículo 17 lo siguiente:

Artículo 17. Régimen portuario. *Constitúyanse en autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley, los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, que intervendrán en la*

formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, definiendo en los territorios de su jurisdicción, las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles, y demás instalaciones portuarias.

Más adelante se expidió la Ley 1617 de 2013, por la cual se aprueba el Régimen para los Distritos Especiales, a la que la misma Corte Constitucional se refiere en su Sentencia C-494/15 en los siguientes términos: “fue presentada por el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, y tramitada inicialmente bajo el Proyecto de ley número 147 de 2011, teniendo origen en la Cámara de Representantes. Desde su exposición de motivos, se observa el propósito de “luchar contra el excesivo centralismo presente en el régimen constitucional anterior y priorizar la autonomía política, administrativa y financiera de las entidades territoriales”.

Afirma la Corte Constitucional que los distritos fueron creados como entidades territoriales diferentes de los municipios, en esa medida la ley “tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc.”.

Es tan cierto lo anterior, que el artículo 1° de la Ley 1617 de 2013 estableció como objeto de la ley, conformar el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos; “dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”.

En desarrollo del artículo 287 constitucional antes citado, la Ley 1617 de 2013 dispuso en su artículo 80 lo siguiente:

Artículo 80. Régimen portuario. *Las autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley, es decir, los Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura, así como los demás distritos portuarios que se creen, intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), definiendo en los territorios de su jurisdicción las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.*

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos y Transporte o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 40 de la Ley 1 de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.

Un pequeño análisis del artículo 17 de la Ley 768 de 2002 por la cual se adopta el Régimen Político Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, y del artículo 80 de Ley 1617 de 2013 por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, nos arroja, que los *Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, así como los demás distritos portuarios que se creen en el futuro, son investidos como autoridades portuarias, pero solo y únicamente para:*

1. *Intervenir en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Conpes.*

2. *Opinar y/o conceptuar en el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, y en los trámites de aprobación de obras de beneficio común.*

A pesar de que los puertos desarrollan, impactan y se ubican en los territorios de los distritos antes mencionados, los distritos lo único que pueden hacer es opinar y opinar, y eso precisamente no es una autoridad portuaria.

Una ‘Autoridad Portuaria’, como en todo el mundo existe, no es, ni debe ser un funcionario

al que el alcalde distrital le asigna las funciones que escasamente hoy le asigna la ley, es decir la de opinar.

Por el contrario, una autoridad portuaria es una entidad con total autonomía, que debería ser vigilada y controlada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

España, cuyos modelos portuarios son referentes en el mundo, tiene 28 autoridades portuarias, que a su vez administran 48 puertos marítimos, vigilados y controlados por una entidad que se llama Puertos del Estado, que es algo muy similar a la Superintendencia de Puertos y Transporte de Colombia, que a su vez depende del Ministerio de Fomento, que es como si fuera el Ministerio de Transporte en nuestro país.

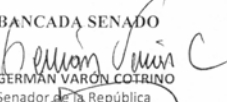
Alguna de las funciones de una autoridad portuaria, tal como hoy existen en el mundo son entre otros: prestación de los servicios portuarios generales, autorización y control de los servicios portuarios básicos, ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, fomento de actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario, y coordinación de las operaciones de las distintas modalidades de transporte en el espacio portuario.

A fin de solucionar los problemas mencionados, pero fundamentalmente para que los Distritos Portuarios puedan “*Gobernarse por autoridades propias, Ejercer las competencias que les correspondan, Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”, así como Participar de manera efectiva en el desarrollo de su territorio, tal como lo dispone el artículo 287 de la Constitución Nacional, se propone la creación de unas Autoridades Portuarias Regionales, tal como es entendida internacionalmente, que tendrán domicilio en cada uno de los Distritos Portuarios, a saber: Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Tumaco y Turbo, Antioquia.





 CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara

ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República

BANCADA SENADO

 GERMAN VARÓN COTRINO
 Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Senadora de la República


 LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS
 Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
 Senador de la República


 DAIRA GALVIS MÉNDEZ
 Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 3 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 364, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes César Lorduy, Jorge Benedetti, Eloy Quintero, Néstor Rico, Germán Varón Didier Lobo y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas para el Cumplimiento del Pago en los Plazos establecidos por parte del Estado.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que provean o suministren bienes y servicios al Estado y/o a los particulares, y que por tal hecho sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con el pago y el plazo para hacer efectivo el mismo.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Esta ley será de aplicación a todos los pagos causados como contraprestación entre particulares y de estos con el Estado, cualquiera de sus Ramas del poder público, Órganos autónomos, Órganos de control, Órganos electorales y/o de cualquier entidad territorial, las cuales deberán realizar el pago en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de recepción de la factura o cuenta de cobro.

Parágrafo 1°. El plazo máximo de pago al que se refiere el artículo anterior aplicará en las siguientes situaciones:

1. Compra y venta de bienes y servicios cuando el particular sea una pequeña empresa a la que se refiere el numeral 2 del artículo 2° de la Ley 905 de 2004.

2. Compra y venta de bienes y servicios cuando el particular sea una microempresa a la que se refiere el numeral 3 del artículo 2° de la Ley 905 de 2004.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta disposición:

1. Las operaciones comerciales donde intervengan consumidores finales y que estén sujetas a normas de protección del consumidor.

2. Los contratos de financiación mutuo, o cualquier otro contrato en el cual los plazos diferidos sean elementos de la esencia del contrato respectivo.

3. Las obligaciones derivadas de procesos concursales o de reestructuración empresarial.

4. Los contratos en que las partes acuerden regirse bajo los principios del Acuerdo Unificado sobre Buenas Prácticas Industriales, Comerciales y Defensa del Consumidor (AUBPC), suscrito por la ANDI, Fenalco y Acopi, el 23 de diciembre de 2003.

5. Las deudas sometidas a procedimientos concursales incoados contra el deudor, que se regirán por lo establecido en su legislación especial.

Artículo 3°. Procedimiento de facturación y pago de obligaciones. El Estado deberá ajustar sus procedimientos y políticas de facturación y pago a lo dispuesto en la presente ley.

Los contratos que requieran verificación de cumplimiento de bienes y servicios, y facturas y documentos soporte, los mismos deberán realizarse dentro del plazo establecido en la presente ley. En caso de que el Estado requiera del contratista alguna corrección o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones.

Si dentro de los procedimientos de solicitud el contratista requiere algún documento por parte del Estado, será responsabilidad de la entidad estatal emitir dichos documentos de forma oportuna dentro de los plazos dispuestos en la presente ley, y en ningún caso se podrán extender dichos plazos por la demora en la expedición de dichos documentos.

Artículo 4°. Consecuencias del incumplimiento. Cuando el Estado haga efectivo el pago sobrepasando los plazos establecidos en la presente ley, el contratista podrá reclamar una indemnización por los daños que le haya ocasionado el incumplimiento en el pago de los servicios.

En el caso de no verificarse el pago en el plazo señalado, el deudor incurrirá en mora, devengándose desde el primer día de mora o simple retardo y hasta la fecha de pago efectivo, un interés igual al interés corriente.

Parágrafo 1°. Al ser una entidad promotora de servicios de bienestar social, dicha indemnización deberá ser destinada única y exclusivamente a garantizar la prestación de un mejor servicio mediante capacitación de personal, inversión en infraestructura, ampliación de cobertura, dotación y suministros necesarios para llevar a cabo la naturaleza del servicio.

Parágrafo 2°. La indemnización no podrá superar, en ningún caso, el veinte (20%) por ciento de la cuantía de la deuda.

Parágrafo 3°. En caso de no generarse los pagos dentro de los plazos dispuestos, se generarán las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, cuando de ellos dependa el pago.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas para el Cumplimiento del Pago en los Plazos establecidos por parte del Estado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que provean o suministren servicios y productos al Estado y a los particulares, y sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos de pago y el plazo para hacer efectivo el mismo.

2. Objetivos específicos

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República de Colombia, tiene como objetivos específicos:

- Establecer los plazos de pago para particulares que proveen o suministran servicio de bienestar social entre ellos y con el Estado.
- Regular los procedimientos de cobro del contratista al Estado, con el fin de hacer eficientes los mecanismos y darles cumplimiento a los plazos establecidos.
- Adoptar medidas que brinden las garantías debidas frente al incumplimiento en las obligaciones.
- Garantizar el pago oportuno, a fin de que las empresas puedan tener un equilibrio financiero que les permita prestar un servicio de calidad.

3. Justificación

La Constitución Política de Colombia señala que la prestación de los servicios de salud, saneamiento ambiental, educación, alimentación escolar, recreación y demás servicios sociales, están a cargo del Estado; para ello, las instituciones que lo componen, formulan y ejecutan las políticas, programas y proyectos con los cuales se lleva a cabo los servicios antes mencionados es necesario se constituyan contratos con terceros para el suministro de servicios y productos.

El adecuado suministro de servicios y productos por parte de terceros al Estado, para la debida prestación de los servicios de salud, educación, saneamiento básico, alimentación escolar, transporte, entre otros es fundamental, por ello es necesario que el Estado descentralice a tiempo los recursos destinados a este tipo de servicios sociales, lo cual evitaría problemas en el atraso de los pagos, pues cuando se atrasa ocasionan obstáculos para la debida prestación del servicio y a su vez afectan la economía de miles de colombianos. Por otra parte, definir un plazo justo para realizar los pagos, daría un alivio a los proveedores y a su cadena de colaboradores y subproveedores, por lo que se contribuiría eficazmente a la no interrupción del suministro de servicios y productos, y contribuiría a mejorar su calidad hacia los ciudadanos.

La gestión contractual pública, basada en objetivos de eficiencia y transparencia ha evolucionado desde la Ley 80 de 1993 a la Ley 1150 de 2007. El artículo 4° de la Ley 80 de 1993 establece los derechos y deberes de las entidades públicas en cuanto a la contratación

estatal y afirma que el Estado debe tomar las medidas necesarias para mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras de la contratación utilizando mecanismos de ajuste y revisión en cada proceso.

Por ejemplo, para el caso del sector salud, el Sistema Nacional de Salud fue transformado con la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007; este sistema consistía en asistencialismo estatal, de organización vertical y planeación centralizada, con la cual las comunidades tendrían un mejor servicio de salud. La Ley 100 estableció que los hospitales públicos o Empresa Social del Estado (ESE), funcionaran con patrimonio propio, autonomía administrativa y generaran recursos para su sostenibilidad.

En el caso del pago al Sistema de Salud, el Decreto número 2265 de 2017 estableció a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente encargada de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior les permite a las entidades del Sistema Nacional de Salud subcontratar servicios y provisión de productos para el cumplimiento de sus obligaciones, por ejemplo, el suministro de medicamentos e insumos médicos a través de contratos con farmacéuticas, servicios clínicos y de laboratorio con particulares y de prestación de servicios con mipymes.

En este sentido, los particulares que suministran servicios y productos y que sean sometidos a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos de pago y el plazo para hacer efectivo el mismo por parte del Estado, además de generar en la comunidad más carencias de las que ya les aquejan y la posible vulneración de derechos fundamentales como la salud, educación y alimentación.

El gobierno actual ha enmarcado la equidad como pilar fundamental en su programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se hace necesario que el Estado ajuste sus procedimientos y políticas de facturación y pago con el fin de evitar la dilatación de pago.

4. Conveniencia del proyecto

Los plazos de pago en el sector público se establecen dependiendo de la modalidad de contratación y lo establecido por las mismas entidades públicas en la convocatoria de cada proceso, plazos a los cuales deben ajustarse los interesados en participar de los procesos de contratación con el Estado.

Así las cosas, en muchas ocasiones estos plazos no se cumplen, lo que genera insostenibilidad financiera a aquellos prestadores de servicios sociales, que son los que más sufren por el incumplimiento de los pagos a tiempo por parte del Estado y que afectan directamente a los beneficiarios de estos.

Esta demora en el cumplimiento de las obligaciones de pago, genera falencias en la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación, y demás servicios sociales por lo cual se hace necesario con urgencia la regulación del cumplimiento de estos

pagos que conduzcan al mejoramiento en la prestación de servicios sociales que dependen del Estado y de esta manera beneficiar a los usuarios que más tienen necesidades.

Una de las mayores necesidades que aquejan a los colombianos es la adecuada y oportuna prestación de los servicios de salud, de hechos la mayoría de tutelas que se presentan hoy en día son requiriendo calidad en la prestación de este servicio. Sin embargo, se hace necesario reconocer las deudas del Estado al sistema de salud, para avanzar en la solución a la insostenibilidad financiera por la que atraviesan los hospitales públicos del país.

De igual manera pasa con las instituciones educativas públicas, que presentan problemas para la adquisición de suministros básicos, inversión en infraestructura, personal cualificado; lo anterior conlleva a atravesar crisis en la adecuada prestación del servicio

Los problemas financieros que atacan a los hospitales y colegios públicos se deben principalmente al constante cambio en las leyes que regulan la materia y que no se encuentran enfocadas en hacer eficiente la prestación del servicio.

La falta de liquidez en las entidades, principal causa de esta problemática, se evidencia desde la implementación de la Ley 100 de 1993 donde se estableció que los hospitales públicos o Empresa Social del Estado (ESE), funcionaran con patrimonio propio, autonomía administrativa y generaran recursos para su sostenibilidad, compitiendo así en desventaja

con las entidades privadas que, al vender sus servicios, sí cuentan con los recursos para inversión en infraestructura, desarrollo y calidad.

La demora en los pagos por parte del Estado a las Empresas Sociales del Estado (ESE), genera deficiencias en la prestación del servicio; estas entidades, las cuales tienen mayores costos debido a que abarcan a la población menos favorecida y que necesitan mano de obra y tecnología cualificada, no cuentan con la capacidad instalada para prestar una eficiente atención al usuario. Hoy en día el 42% de los 930 hospitales públicos del país están calificados en riesgo financiero medio o alto.

De esta manera se hace urgente la regulación en las políticas de pago del ente estatal a las empresas que proveen o suministran servicios y productos para el bienestar social y así las mismas podrán tomar medidas de reestructuración financiera que les permitan responder a las deudas que le acarrearán e invertir en el mejoramiento del servicio por medio del desarrollo tecnológico, personal especializado, inversión en infraestructura y ampliación de cobertura. Así como garantizar que estas medidas eviten que se repitan a futuro las mismas circunstancias.

5. Derecho comparado

A nivel internacional existen regulaciones en la materia debido a la preocupación por el cumplimiento de los plazos de pago, por lo que en varios países se han expedido normas para regular estos trámites.


Características	Plazos Máximos de Pago	Comisión por Incumplimiento	Interés por Mora	Prohibición de Términos Diferentes	Diferenciación para Mipymes	Consideraciones para Compras Estatales
España Ley 15 de 2010, modifica Ley 3ª de 2004, la cual lucha contra la morosidad mercantil	X	X		X		X
Reino Unido	X	X	X	X		X
Unión Europea	X	X		X		X
Chile Ley 20416 de 2010 (Ley Pymes) Ley 21131 de 2019	X	X	X	C o n excepciones	X	X
Proyecto de Ley Actual	X	X	X	X	X	X

6. Contenido del proyecto

El proyecto de ley está estructurado en 5 artículos, en su último artículo, establece la vigencia.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Del honorable Representante,


CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 4 de abril de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 368, con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Y CRÉDITO PÚBLICO

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Fondo para el
Desarrollo Integral y Reactivación Económica del
Área Metropolitana de Cúcuta.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios frente a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 069 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el objeto de la iniciativa es “(...) establecer medidas tendientes a la promoción y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta, conformada por los municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander”.

El artículo 2° de la iniciativa, establece:

“Artículo 2°. Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta. Créase el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta (Fonamec), en adelante el “Fondo”, como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Cúcuta y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La Junta Administradora del Fondo para efectos de la operatividad y funcionamiento del mismo, autorizará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como Presidente de la Junta, para que a través de resolución establezca la administración del mismo en: (i) una entidad encargada de la ejecución (Entidad Ejecutora) y/o; (ii) en una entidad que conserve y transfiera

los recursos, y que actúe como vocera del patrimonio autónomo (Entidad Fiduciaria)”. (Subraya fuera de texto).

Sobre la propuesta de creación del Fonamec, para este Ministerio no es clara la naturaleza jurídica del mismo, en tanto se establece que corresponde a un patrimonio autónomo sin estructura administrativa propia administrado por el Ministerio de Hacienda, no obstante, la Junta Administradora del Fondo autorizará al Ministerio para que se establezca su administración a través de una entidad ejecutora o una entidad Fiduciaria.

Es importante tener en cuenta que, dentro de la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, la Ley 489 de 1998¹ no prevé ningún organismo o entidad que no tenga una estructura administrativa como se pretende en la iniciativa, lo que podría resultar inconstitucional. Además, no es claro finalmente quién tendrá la administración del mencionado patrimonio autónomo.

En cualquier caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no es la entidad llamada a ejercer las funciones de ente ejecutor de los recursos asignados al Fonamec, toda vez que los patrimonios autónomos en Colombia se encuentran administrados por las sociedades fiduciarias autorizadas al efecto por la Ley y serán estas últimas quienes se encarguen de su debida administración y representación legal; por lo demás, dichas empresas son a su vez vigiladas por la Superintendencia Financiera. Esto sin contar que de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, “los Ministerios y los Departamentos Administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”.

Adicionalmente, en gracia de discusión, dicha competencia le correspondería a la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues la misma ha venido desarrollando un proceso de intervención y fortalecimiento de la presencia del Estado colombiano en las zonas de frontera, a través de una actuación articulada con las autoridades nacionales, regionales, locales y comunidades del país.

A lo anterior hay que añadir que el artículo 154 de la Carta Política refiere a la iniciativa privativa del Gobierno nacional frente a algunos asuntos concretos, entre ellos los relacionados con la

¹ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

determinación de la estructura de la administración nacional, incluyendo la creación, supresión, fusión o modificación de ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, entre otros. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que dicha iniciativa consiste en la potestad exclusiva que tiene el Gobierno nacional para presentar proyectos de ley que versen sobre asuntos como el mencionado, lo que implica que en caso de que un proyecto de ley curse trámite legislativo con dichas características, de iniciativa parlamentaria, requerirá el aval del Ejecutivo, so pena de devenir en inconstitucional, tal como lo advierte la Corte Constitucional en la Sentencia 821 de 2011, así:

“(...) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad (...)”².

Como consecuencia de lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto sin contar con el aval fiscal del Gobierno nacional, representado en esta Cartera, incurrirá en un vicio de inconstitucionalidad, a la luz de la jurisprudencia constitucional referida anteriormente.

Por su parte, el artículo 5° dispone:

“Artículo 5°. Recursos del Fondo. El Fondo se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:

1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación.

2. Las partidas que le asignen o incorpore la Gobernación del departamento de Norte de Santander.

3. Los gobiernos municipales que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, podrán concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la financiación o cofinanciación de proyectos que se encuentren financiados con recursos del Fondo.

4. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo del Fondo.

5. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, y los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto.

6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título”. (Subraya fuera de texto).

Frente a la obligación de constituir como fuente de financiación del Fonamec partidas del

Presupuesto General de la Nación (PGN), es preciso indicar que establecer de manera taxativa en la Ley el destino de montos específicos generaría una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo, lo cual impediría la adaptación del programa a las realidades del país. Es de notar que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

Igualmente, a juicio de esta Cartera, el artículo en mención riñe con lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto por referirse a aspectos privativos de esta ley, la cual de conformidad con el artículo 352 superior es la encargada de regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.

Frente al asunto, en criterio de la Corte Constitucional la *“...Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos; el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)...”* [1].

No es deseable de ningún modo y genera efectos negativos en el sistema de asignaciones presupuestales colombiano que en leyes ordinarias se incluyan disposiciones cuyo contenido es propio de las leyes orgánicas de presupuesto, marco al que se deben ceñir todas las entidades estatales en la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos, además de conllevar las inflexibilidades ya expuestas. Adicionalmente, el vaciamiento normativo de las leyes orgánicas o su contradicción por leyes ordinarias vulneran el ordenamiento jurídico superior.

Finalmente, es importante mencionar que simultáneamente al trámite legislativo de la presente iniciativa cursa en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 270 de 2018 Cámara *“por medio de la cual se crea el régimen de Zona Económica y Social Especial (ZESE), para el área metropolitana de Cúcuta”*, de iniciativa gubernamental, el cual tiene por objeto:

“(...) otorgar al área Metropolitana de Cúcuta que comprende los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, San Cayetano, Puerto Santander y El Zulia la condición de Zona Económica Especial (ZESE), con un régimen especial en materia tributaria y económica para atraer inversión nacional y extranjera; y contribuir al mejoramiento de las

² Corte Constitucional. Sentencia C-821 de 2011.

condiciones de vida de su población y generar empleo. (...)”.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto busca otorgar beneficios fiscales y económicos al área metropolitana de Cúcuta, para lo cual crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) que permita: i) atender las difíciles condiciones del mercado laboral; ii) combatir las altas tasas de desempleo e informalidad; iii) incrementar la inversión nacional y extranjera; y, iv) mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional radicó la iniciativa mencionada con el propósito de reactivar la economía en el área metropolitana de Cúcuta, asunto en el que se identifica dicha iniciativa con el proyecto en estudio, no sería necesario continuar con el trámite legislativo de este último.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Vicereministro General

Con copia: honorable Senador Andrés Cristo Bustos - Autor

Honorable Senador Richard Alfonso Aguilar Villa - Autor

Honorable Representante Juan Pablo Celis Vergel - Autor / Ponente

Honorable Representante Wílmer Ramiro Carrillo Mendoza - Autor / Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano. Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ- 0480-19.

CONTENIDO

Gaceta número 208 - martes 9 de abril de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política. 1

Exposición de motivos

Proyecto de acto legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política..... 2

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 362 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la protección del adulto mayor y se fortalece la política de envejecimiento..... 8

Proyecto de ley número 363 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones..... 15

Proyecto de ley número 364 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crean y se organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones..... 20

Proyecto de ley número 368 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas para el Cumplimiento del Pago en los Plazos establecidos por parte del Estado. 27

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del ministerio de hacienda y Crédito Público

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 069 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta. 30