REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - Nº 354 Bogotá, D. C., viernes, 31 de mayo de 2013 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2012 SENADO

por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.

Bogotá, D. C., mayo 28 de 2013

Doctor

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente

Comisión Séptima de Senado

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.*

Honorable Presidente:

En cumplimiento al encargo efectuado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del honorable Senado de la República y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.*

1. **Antecedentes del proyecto**

El Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República,* fue presentado por los honorables Senadores Efraín Cepeda Sarabia y Fernando Tamayo Tamayo, ante la Secretaría General del Senado de la República, con la cual se busca consagrar las vacaciones para el Presidente de la República, con el propósito de garantizarle un descanso remunerado por cada año de servicios prestados, y con el objetivo de que el derecho al descanso sea la oportunidad para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental y, además, asegurar con el descanso que al regreso a sus labores presidenciales, estas sean más eficientes y la prestación del servicio redunde en beneficio del mejoramiento y productividad del país.

Como ponente para primer debate fue designado el honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

1. **Consideraciones generales**

1.1 La figura del Presidente de la República en nuestro sistema político y jurídico, es la más alta dignidad a que puede aspirar un ciudadano en la función pública. El Presidente ostenta la triple condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y de Suprema Autoridad Administrativa. Como Jefe de Estado, representa y constituye la unidad y la soberanía nacional, dirige las relaciones internacionales, defiende la integridad territorial y dirige, como comandante supremo, la Fuerza Pública, pues dispone como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, entre otras; como jefe de Gobierno ejerce funciones como el liderazgo político del Estado y el manejo de la economía del país, y como suprema autoridad administrativa es responsable del buen manejo de la función pública nacional.

1.2 Para ser Presidente de la República, un ciudadano debe ser electo por mayoría absoluta de votos a nivel nacional, condición que deja un claro y amplio respaldo político, confianza de la mayoría del pueblo colombiano y que se le concede de forma exclusiva, pues no hay otro cargo actualmente elegido por votación popular que exija dichas circunstancias. Estas razones particulares

le atribuyen una especial dignidad y una realidad política y jurídica indiscutible.

1.3 Dichas características ponen el cargo de Presidente de la República de Colombia en el escenario de mayor merecimiento, dignidad y respeto dentro de todos los sectores sociales y políticos del país.

1.4 Es patente que el cargo de Presidente de la República trae aparejado enormes niveles de responsabilidad, presión, ansiedad, angustia y agotamiento que podrían conllevar a posibles enfermedades, incluso hasta la muerte y por estas razones debe acceder al beneficio del descanso remunerado, pues el Presidente tiene el mismo derecho de todos los trabajadores, sin distinción alguna, a disfrutar de las vacaciones anuales.

1.5 En efecto, este derecho al disfrute de vacaciones por cada año de servicio, constituye además la protección al principio de igualdad de los trabajadores que consagra el artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo:

Artículo 10. *Igualdad de los trabajadores*. Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

1.6 El cargo de Presidente de la República impone llevar una vida bastante atareada y activa, así como el manejar serias responsabilidades, con actividades que en la mayoría de los casos generan altos niveles de estrés, que a su vez terminan siendo la causa de múltiples incapacidades e incluso de diversas enfermedades.

1.7 El propósito principal de este proyecto de ley es el de implementar las vacaciones para el Presidente de la República, de garantizarle un descanso después que este ha trabajado por un año continuo de servicio, con el objetivo de que pueda recuperar las fuerzas por el desgaste natural que sufre el cuerpo en sus labores diarias, además asegurando con el descanso que al regreso a sus labores presidenciales, estas serán más eficientes y la prestación del servicio irá en beneficio del mejoramiento y productividad para el país.

1.8 En consecuencia, el hecho de ostentar el cargo de Presidente de la República por haber sido elegido por el voto mayoritario del país, de ser el garante de la soberanía y ser el símbolo de la unidad de los colombianos, además de ser el cargo de mayor responsabilidad al interior de un Estado, es fundado y razonable que se consagre el derecho a las vacaciones remuneradas del primer mandatario por cada año de servicio.

1.9 Extrañamente, el Presidente de la República es el único cargo que no tiene derecho al disfrute de vacaciones anuales. Por ello, este proyecto de ley pretende enderezar esa situación y garantizar el derecho al descanso remunerado al Presidente de la República por cada año de servicios prestados.

1.10 Así las cosas, por esta especialísima dignidad que da el cargo de Presidente de la República, y aunque no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, el tratamiento normativo perseguido con este proyecto de ley quiere al menos poner en igualdad de condiciones, en cuanto al descanso remunerado, el derecho al disfrute de las vacaciones del Presidente de la República junto con los demás cargos de la función pública.

2. **Fundamentos jurídicos**

2.1 El artículo 53 de la Constitución Política, en lo referente a los Derechos Fundamentales de los Trabajadores colombianos consagra:

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.

2.2 Las vacaciones como derecho al descanso remunerado de todos los trabajadores, encuentran su fundamento legal en las siguientes normas:

2.2.1 El Decreto número 3135 de 1968, *por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.*

2.2.2 Decreto número 1848 de 1969, *por el cual se reglamenta el Decreto número 3135 de 1968* Decreto número 1045 de 1978, *por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional*.

2.2.3 El Decreto número 2150 de 1995, p*or el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*.

2.2.4 La Ley 995 de 2005, *por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la Administración Pública en sus diferentes órdenes y niveles*.

2.2.5 El Decreto número 404 de 2006, *por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional*.

2.3 Las vacaciones son el descanso remunerado de quince días hábiles a que tiene derecho el empleado después de haber laborado durante un año en la respectiva entidad. Por expresa disposición de la norma que regula la materia, solo resulta viable la acumulación de las vacaciones hasta por dos años y siempre que ello obedezca a aplazamiento por necesidades del servicio.

2.4 Las vacaciones están concebidas como prestación social y como una situación administrativa, la cual consiste en el reconocimiento en tiempo libre y en dinero a que tiene derecho todo empleado público o trabajador oficial por haberle servido a la administración durante un (1) año, el monto de las mismas se liquidará con el salario devengado al momento de salir a disfrutarlas.

3. **El derecho a las vacaciones anuales pagadas**

3.1 El Convenio número 132 de la OIT, "Convenio Relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas", señala que toda persona a quien se aplique ese Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas, de una duración mínima determinada y en su artículo 3° indica que las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios:

Artículo 3°

1. Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada.

2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio especificará la duración de las vacaciones en una declaración anexa a su ratificación.

3. Las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios.

4. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá notificar ulteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, por medio de una nueva declaración, que establece vacaciones de mayor duración que la que especificó en el momento de la ratificación.

3.2 El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", estableció en su artículo 7° que toda persona tiene derecho al goce de vacaciones pagadas, lo cual debe ser garantizado en las legislaciones de los Estados parte:

Artículo 7°

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (…)

h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

3.3 En la Sentencia C-019 de 2004[1], respecto de la naturaleza, sentido y fines de las vacaciones en el Régimen Laboral Colombiano, expuso la Corte Constitucional:

De acuerdo con la Constitución Política, el trabajo surge como uno de los hitos fundamentales del *Estado Social de Derecho*, el cual es un derecho y una obligación social, que de suyo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Asimismo, considerando que toda persona tiene derecho a un trabajo digno, le corresponde al Estado promover las condiciones fácticas y jurídicas conducentes a la libertad de oportunidades laborales, al respeto y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, y por supuesto, le compete al Estado precaver y corregir cualquier desviación política, legislativa o judicial que pueda resultar lesiva de los derechos de los trabajadores en los ámbitos privado y estatal.

El ejercicio laboral comporta una remuneración que debe ser consecuente con la cantidad y calidad del trabajo, sin que por otra parte pueda tomarse el salario como el componente que agota el universo compensatorio a que tienen derecho los empleados. Antes bien, advirtiendo que la relación laboral trasciende con creces los linderos meramente económicos, *el derecho al descanso aparece como un imperativo reconocido históricamente por las diferentes legislaciones del mundo*, merced a la lucha que los asalariados han protagonizado desde los albores del régimen de producción capitalista.

La conquista de los trabajadores en torno a un horario predeterminado para la realización de sus labores, engendró a su vez el derecho al descanso diario, de suerte tal que, de una parte se fue racionalizando el número de horas de trabajo en aras de una utilización menos gravosa de la fuerza de trabajo empleada por el patrono, y por tanto, en beneficio del trabajador mismo; y de otra, esa limitación de la jornada laboral permitió la apertura de un mayor espacio para que el trabajador pudiera reparar sus fuerzas, compartir más momentos con su familia y, de ser posible, abordar actividades lú-

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-019 de 2004 del 20 de enero de 2004. M. P. Jaime Araújo Rentería.

dicas en provecho de su corporeidad y de su solaz espiritual.

Por ello mismo, pese a las restricciones propias de la relación laboral, actualmente, el derecho al descanso conviene entenderlo como la oportunidad que se le otorga al empleado para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental, para compartir con su familia mayores y mejores espacios de encuentro fraternal, para abordar actividades idóneas al solaz espiritual, para incursionar más en la lectura y el conocimiento, y, a manera de posibilidad estética, para acercarse paulatinamente al hacer artístico en sus múltiples manifestaciones. Sin desconocer que tales propósitos requieren para su materialización de apoyos institucionales que envuelven lo económico, al igual que el aporte personal que cada cual pueda y quiera hacer en pro de sus intereses y de la familia de la cual forme parte. En todo caso, dado que el derecho al descanso es un derecho fundamental, se impone en cabeza del Estado proveer a su realización práctica a través de sus políticas, de su legislación, de la ejecución de esta, y por supuesto, al tenor de la función controladora.

3.4 A través de la Sentencia C-035 de 2005[2], se precisó que el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores, cuando estos han laborado por un lapso considerable de tiempo, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores desarrolladas:

Si bien la finalidad de las vacaciones consiste en la necesidad de reponer las fuerzas perdidas del trabajador por "el simple transcurso del tiempo laborado", como igualmente se pretende con las institucionales laborales del descanso remunerado del domingo y festivos y la jornada máxima legal; el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores, cuando estos han laborado por un lapso considerable de tiempo, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores y, además, asegurar con dicho descanso, una prestación eficiente de los servicios, en aras de procurar el mejoramiento de las condiciones de productividad de la empresa.

3.5 El Consejo de Estado, mediante Sentencia del 27 de abril de 2010[3], sobre el descanso o vacaciones a que tienen derecho los trabajadores, expuso que constituye una garantía fundamental del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y la seguridad social de las personas:

La Sala también considera, como lo hizo el Tribunal de Instancia, que tales medidas no se compadecen con el derecho al goce y disfrute del periodo vacacional que legalmente le asiste a la actora, teniendo en cuenta la injerencia del derecho a las vacaciones en el derecho al trabajo en condiciones dignas, donde el descanso constituye una garantía fundamental del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y la seguridad social de las personas, mediante el cual se hace un alto en el camino para renovar fuerzas mediante actividades recreativas, lúdicas, culturales, etc.

3.6 En este contexto, es obligación de los Estados establecer normas positivas que garanticen el derecho de todos los trabajadores a las vacaciones remuneradas. Por ello, este proyecto de ley pretende que se consagre el derecho al descanso remunerado del Presidente de la República, como una medida de igualdad y equidad y garantía de sus derechos laborales.

Trámite en Comisión Séptima de Senado

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

En Sesiones Ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles tres (3) de abril de 2013, según Acta número 23, Legislatura 2012-2013, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se establece el derecho a tener vacaciones al Presidente de la República de Colombia,* presentada por el honorable Senador *Gabriel Zapata Correa.*

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo número 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, *por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política,* se obtuvo la siguiente votación:

– Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo presentado por el honorable Senador Gabriel Zapata Correa, este fue aprobado con ocho (8) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés y Zapata Correa Gabriel.*

– Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por el honorable Senador *Edinson Delgado Ruiz*), la votación del articulado en bloque, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con nueve (9) votos a favor, ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz*

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2005 del 25 de enero de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[3] Consejo de Estado. Sentencia del 27 de abril de 2010. Expediente número 00041-01(AC). C. P. Luis Rafael Vergara Quintero.

Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés y Zapata Correa Gabriel.

– Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República, tal como fue presentado en la ponencia positiva.

– Seguidamente fue designado ponente para segundo debate, en estrado, el honorable Senador ponente *Zapata Correa Gabriel*. Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

– La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 23, del miércoles tres (3) de abril de dos mil trece (2013), Legislatura 2012-2013.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, se hizo en la sesión ordinaria del miércoles veinte (20) de marzo de 2013, según Acta número 22.

Iniciativa: honorables Senadores *Efraín Cepeda Sarabia y Fernando Tamayo Tamayo.*

Ponente en Comisión Séptima de Senado, honorable Senador: *Zapata Correa Gabriel.*

– Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 737 de 2012.

– Publicación ponencia para primer debate Comisión Séptima Senado: ***Gaceta del Congreso*** número 127 de 2013.

Número de artículos proyecto original: cinco (5) artículos.

Número de artículos texto propuesto Comisión Séptima de Senado: doce (12) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: doce (12) artículos.

Radicado en Senado: 30-10-2012.

Radicado en Comisión: 30-10-2012.

Radicación ponencia positiva en primer debate: 19-03-2013.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de abril año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión de fecha tres (3) de abril de 2013, según Acta número 23, en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado,** *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.* Autoría del proyecto de ley de los honorables Senadores: *Efraín Cepeda Sarabia* y *Fernando Tamayo Tamayo*.

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

Conclusión

En virtud de lo expuesto, presento a los honorables Senadores de la República de la Comisión Séptima lo siguiente:

4. **Proposición**

Por lo anterior expuesto, me permito solicitar a los honorables Senadores de la República, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 148 de 2012, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República de Colombia.* Sin modificaciones.

Ponente,

Gabriel Zapata Correa,

Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en diecisiete (17) folios, al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.*

Autoría del proyecto de ley de los honorables Senadores: *Efraín Cepeda Sarabia* y *Fernando Tamayo Tamayo.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2012 SENADO

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA ABRIL 3 DE 2013, SEGÚN ACTA NÚMERO 23 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2012 SENADO *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.*

(Legislatura 2012-2013)

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el disfrute del derecho a las vacaciones del Presidente de la República, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio público y poner en igualdad de condiciones, en cuanto al descanso remunerado, el cargo de Presidente de la República, con los demás servidores del Estado.

Artículo 2°. *Descanso remunerado por vacaciones.* El Presidente de la República tiene dere-

cho a quince (15) días hábiles de vacaciones remuneradas, por cada año de servicio. Podrá tomar las vacaciones en días continuos o discontinuos y, en todo caso, deberá tomar al menos siete (7) días al año de los quince (15) a que tiene derecho, previa notificación al Senado de la República.

Artículo 3°. *Notificación al Senado*. El Presidente de la República notificará al Senado de la República la fecha en que tomará las vacaciones. Si dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de haberse cumplido el año para obtener el derecho a las vacaciones el Presidente no ha notificado al Senado la fecha en que las tomará, el Senado en pleno determinará la fecha en que deba tomarlas, previa consulta escrita al Presidente de la República; esta fecha no podrá ser posterior a treinta (30) días, contados desde la fecha de la consulta.

Parágrafo. En caso de no estar sesionando el Senado, se deberá notificar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Plena determinará la fecha a partir de la cual gozará del descanso remunerado.

Artículo 4°. *Reemplazo*. Durante la ausencia temporal por vacaciones del Presidente de la República, lo reemplazará el Ministro Delegatario en el orden que establece el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011.

Artículo 5°. *Aplazamiento de las vacaciones*. El aplazamiento de las vacaciones podrá hacerse por necesidades del servicio de manera motivada, para lo cual el Presidente informará por escrito al Senado las razones del aplazamiento y la nueva fecha del disfrute.

Artículo 6°. *Interrupción de las vacaciones*. Una vez concedidas y canceladas las respectivas vacaciones, se interrumpirán en los siguientes casos:

a) Por calamidad doméstica, incapacidad generada por enfermedad profesional o por riesgos profesionales;

b) Por necesidades del servicio debidamente motivadas;

c) Por autorización del Senado en los eventos que lo considere pertinente, a petición del Presidente de la República.

Artículo 7°. *Causación del derecho*. El Presidente de la República podrá disfrutar de vacaciones, una vez tenga causado el derecho a las mismas, por cada año de servicio.

Artículo 8°. *Vacaciones en el exterior*. Si el Presidente de la República decide disfrutar las vacaciones a que tiene derecho en el exterior, deberá dar previo aviso al Senado o, en receso de este, a la Corte Suprema de Justicia, como lo dispone el artículo 196 de la Constitución Política.

Artículo 9°. *Informe de vacaciones*. La Casa de Nariño informará al país con tres (3) días de antelación, la fecha a partir de la cual el Presidente de la República sale a disfrutar de su periodo de descanso remunerado.

Artículo 10. *Pago de las vacaciones*. Para efectos de liquidar el descanso remunerado por vacaciones, se tendrá en cuenta el salario devengado por el Presidente de la República en el momento del disfrute.

Artículo 11. *Derecho a vacaciones del Vicepresidente*. En lo pertinente, se aplicará el mismo régimen previsto en esta ley, para el disfrute de las vacaciones anuales remuneradas del Vicepresidente de la República.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación en el ***Diario Oficial***.

Ponente,

Gabriel Zapata Correa,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en diecisiete (17) folios, al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, *por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República.*

Autoría del proyecto de ley de los honorables Senadores: *Efraín Cepeda Sarabia* y *Fernando Tamayo Tamayo.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2013 SENADO

por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.

Bogotá, D. C., mayo de 2013

Señores

MESA DIRECTIVA

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley n**úmero 204 de 2013 Senado,** *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.*

Respetado señor Presidente:

Ante la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales,*

Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.

Trámite Legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el día 14 de marzo de 2013 y se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 096 de 2013.

El presente proyecto fue aprobado por mayoría absoluta en primer debate en sesión del día 14 de mayo de la presente anualidad, en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso de la República vela de manera permanente en el ámbito legislativo por las reformas, modificaciones y por el adecuado funcionamiento del Estado en general, es por ello que adecua las normas vigentes que pueden presentar vacíos normativos para realizar los ajustes necesarios y permitir el desarrollo normal de las instituciones que prestan un servicio a la comunidad en general, para el caso que nos ocupa son los eventos deportivos que requieren del concurso y el acompañamiento de varias entidades del Estado, ya sean del orden nacional como territorial y para el caso que nos ocupa es pertinente su integración; como es de conocimiento público, los Juegos Deportivos Nacionales y Juegos Paranacionales, constituyen el máximo evento deportivo del país, en desarrollo del objetivo general y rector de la Ley 181 de 1995, para el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país con fundamento; y en ponderación con los principios precitados instituidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales se hace imperioso tener en cuenta la presente modificación de tiempos a fin de lograr una cohesión propia e integral para que el fruto de estos, aunado por los resultados, justifiquen los argumentos de la presente iniciativa.

Con el fin de garantizar su cumplimiento, el presente ciclo deportivo, se efectúe por 3 años, únicamente y por una sola vez para el año de 2015, con el fin de lograr una nivelación, concomitancia y correlación respecto a los periodos institucionales que corresponde a las autoridades locales alcaldes y gobernadores, elegidos por periodos de 4 años, tal y como lo establece el artículo 303 de la Constitución Política, modificado mediante Acto Legislativo número 2 de 2002, el artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° y el artículo 323 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 2 de 2002.

Justificación constitucional y legal

Dentro de los principios fundamentales de nuestra constitución entre otros, establece: Artículo 2°**.** *Son fines esenciales del Estado*. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La Constitución Política en los artículos 339 a 344 dispone que las Entidades Territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, en ejercicio del principio de autonomía, los planes de desarrollo, en los cuales señalarán propósitos y objetivos nacionales de largo y mediano plazo, metas y prioridades de la acción estatal de manera concertada.

Así mismo, el artículo 366 constitucional, determina el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidad social del Estado, ante lo cual los planes y presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El artículo 305 de la Constitución Política, numeral 4 señala como atribución del Gobernador la de presentar a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, el artículo 300, numeral 3 de la Constitución Política establece que corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas adoptar de acuerdo con la ley los Planes de Desarrollo Económico y Social, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

El Acto Legislativo número 2 de 2000 *por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política*; el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social, tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programado tanto en funcionamiento como en inversión.

La Ley 152 de 1994, *por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo* cuyo objeto es asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

La Ley 181 de 1995, *por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.*

El Decreto número 1228 de 1995 del Ministerio de Educación Nacional, *por el cual se revisa la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado con objeto de adecuarlas al contenido de la Ley 181 de 1995.*

la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

Antecedentes

El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre "Coldeportes", nos permitió dejar a consideración de la honorable Comisión Séptima del Senado la República el Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales, p*or cuanto modifica transitoriamente el artículo 27 del Título II del Decreto-ley 1228 de 1995 *"Artículo 27. Juegos Deportivos Nacionales. Constituyen el máximo evento deportivo del país y se realizarán en categoría abierta cada cuatro (4) años, como iniciación del ciclo selectivo y de preparación de los deportistas que representarán al país en competiciones o eventos deportivos internacionales. A la solicitud de sedes y organización de eventos o competiciones de carácter nacional y departamental se aplicará, en lo pertinente, el reglamento expedido por Coldeportes",* sobre el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales y modifica el artículo 8° de la Ley 582 de 2000, introduciendo cambio en la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales, así como modificando transitoriamente el periodo de realización de los "Juegos Paranacionales".

Concordancia del ciclo deportivo de los Juegos Deportivos Nacionales y Juegos Paranacionales, con el Plan Nacional de Desarrollo y los periodos institucionales de alcaldes y gobernadores

En necesario considerar que todo símbolo olímpico, los términos "olímpico" y "Olimpiada", o palabra alusiva al evento olímpico y el lema olímpico están protegidos a nombre del Comité Olímpico Internacional, lo que hace necesario modificar la denominación del evento deportivo creado mediante el artículo 8° de la Ley 582 de 2000 por el de "Juegos Paranacionales".

De otra parte y teniendo en cuenta las previsiones de orden normativo, expuestas en el numeral I, se propone la modificación transitoria al artículo 27 del Decreto-ley 1228 del 18 de julio de 1995 y al artículo 8° de la Ley 582 de 2000 del 8 de junio de 2000, teniendo en cuenta que el Congreso de la República tiene la potestad de modificar en todo tiempo y por iniciativa propia los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; el decreto y ley precitados deberán estar congruentes con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, con el fin de garantizar los principios generales de continuidad, coherencia, coordinación y eficacia que establece la Ley Orgánica de Presupuesto Nacional.

Por ende, los Juegos Deportivos Nacionales y Juegos Paranacionales, constituyen el máximo evento deportivo del país, en desarrollo del objetivo general y rector de la Ley 181 de 1995, para el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país con fundamento; y en ponderación con los principios precitados instituidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales se hace necesario, entre otros.

En aras de garantizar su cumplimiento, el presente ciclo deportivo, sea efectuado por 3 años, únicamente y por una sola vez para el año de 2015, con el fin de lograr una nivelación, concomitancia y correlación respecto a los periodos institucionales que corresponde a las autoridades, –Alcaldes y Gobernadores–, elegidos por periodos de 4 años, tal y como lo establece el artículo 303 de la Constitución Política, modificado mediante Acto Legislativo número 2 de 2002, el artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° y el artículo 323 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 2 de 2002.

Adicionalmente, encuentra fundamentación este proyecto de ley, con el objeto de que, los Gobernadores y Alcaldes elegidos en sus periodos institucionales puedan programar, planear, ejecutar, evaluar y supervisar, la realización de los Juegos Deportivos Nacionales, en sus territorios adquiriendo un pleno compromiso y responsabilidad sin que dichos juegos sean interferidos por el cambio de mandato.

Este precepto de ley puntualmente busca las siguientes finalidades: que la relevancia constitucional que se otorga al deporte como disciplina históricamente formadora de los valores y la sana competición del elemento humano del país transcienda del marco normativo formal y tenga efectivo cumplimiento en Colombia; que por lo tanto sea una prioridad en los niveles del Estado colombiano, para que se garantice la realización de dichos Juegos Deportivos de orden nacional en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y finalmente se establezca una correspondencia cronológica entre la realización de las justas deportivas nacionales y el periodo institucional establecido para Gobernadores y Alcaldes.

En consecuencia y en virtud de lograr una armonización y cumplimiento de programas y objetivos definidos en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, se hace imperioso adecuar el ciclo deportivo, para que los Juegos Deportivos Nacionales y Paranacionales, coincidan con los periodos institucionales que corresponde a las autoridades, para el adecuado desarrollo y cumplimiento de los objetivos y Programas de Gobierno de las Entidades Territoriales.

Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003, "Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas*. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La reforma normativa propuesta, únicamente readecua la realización temporal de los Juegos Nacionales Deportivos, tal como se ha señalado en precedencia sin que ello implique modificación alguna de orden fiscal-presupuestal.

Con el mecanismo contenido en esta iniciativa, no se genera ningún tipo de gasto adicional o una reducción de ingresos y por el contrario se fortalece la administración con la posibilidad de lograr una armonización y cumplimiento de programas y objetivos definidos en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, con el ciclo deportivo de los Juegos Deportivos Nacionales.

Justificación

El proyecto de ley tiene dos propósitos centrales: en primer lugar, hacer efectiva la relevancia constitucional que se otorga al deporte como disciplina históricamente formadora de los valores y la sana competición del elemento humano del país que transcienda del marco normativo formal.

El segundo objetivo central del proyecto, está orientado a que la realización de dichos Juegos Deportivos de orden nacional, sea una prioridad en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y finalmente se establezca una concomitancia cronológica entre la realización de las justas deportivas nacionales y el periodo institucional establecido para Gobernadores y Alcaldes.

De esta manera, se busca que coincidan el periodo de gobierno de gobernadores, alcaldes y la celebración de los Juegos Deportivos Nacionales, durante el año 2015. Ahora bien, por estas razones, la iniciativa actual debe ser aprobada en aras de como se ha dicho, fomentar los valores del deporte y la sana competencia que de por sí tienen rango constitucional y articularlos con los periodos institucionales de las gobernaciones y las alcaldías.

Modificación del texto original

Se realizará la siguiente modificación al artículo 3° considerando que por error de transcripción en el texto original se señaló que la próxima versión de los Juegos Paranacionales será la III; encontrando que el evento deportivo a desarrollarse en el año 2015 corresponderá a la IV versión.

Artículo 3°. Modifíquese y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 8° de la Ley 582 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 8°. *Créase los Juegos Paranacionales con ciclo de cuatro (4) años.* Se realizarán inmediatamente después y en la misma sede de los Juegos Deportivos Nacionales, con la misma estructura y logística empleada en los Juegos Deportivos Nacionales.

Parágrafo transitorio. El período de los Juegos Paranacionales establecido en el artículo 8° de la Ley 582 de 2000 se modifica de forma transitoria por una sola vez para el desarrollo de la ~~Tercera (III)~~ Cuarta IV versión, la cual se realizará en el año 2015.

Una vez realizada la ~~Tercera (III)~~ Cuarta IV versión de los Juegos Paranacionales en el año 2015, el evento deportivo seguirá realizándose cada cuatro (4) años".

Proposición final

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a la Plenaria del Senado de la República ***aprobar,*** el informe de ponencia en segundo debate el Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.*

De los honorable congresistas,

Guillermo A. Santos Marín, Jorge E. Ballesteros Bernier, Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** el informe de ponencia para Senado debate y articulado, en trece (13) folios, al Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos*

Nacionales, Juegos Paraolímpicos Nacionales por denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.

Autoría del proyecto de ley del señor Ministro del Interior, doctor *Fernando Carrillo Flórez.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2013

por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paralímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar transitoriamente el artículo 27 del Decreto-ley 1228 de 1995 sobre el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, modificar el artículo 8° de la Ley 582 de 2000 introduciendo cambio en la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales, y modificar transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Paranacionales.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 27 del Decreto-ley 1228 de 1995, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio. El periodo de los Juegos Deportivos Nacionales establecido en el presente artículo, se modifica de forma transitoria por una sola vez para el desarrollo de la vigésima (XX) versión, los cuales se realizarán el año 2015.

Una vez realizados los Juegos Deportivos Nacionales de la vigésima (XX) versión, en el año 2015, el evento deportivo continuará realizándose cada cuatro (4) años.

Artículo 3°. Modifíquese y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 8° de la Ley 582 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 8°. *Créase los Juegos Paranacionales con ciclo de cuatro (4) años.* Se realizarán inmediatamente después y en la misma sede de los Juegos Deportivos Nacionales, con la misma estructura y logística empleada en los Juegos Deportivos Nacionales.

Parágrafo transitorio. El periodo de los Juegos Paranacionales establecido en el artículo 8° de la Ley 582 de 2000 se modifica de forma transitoria por una sola vez para el desarrollo de la Cuarta (IV) versión, la cual se realizará en el año 2015.

Una vez realizada la Cuarta (IV) versión de los Juegos Paranacionales en el año 2015, el evento deportivo seguirá realizándose cada cuatro (4) años".

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

Ponentes,

Guillermo A. Santos Marín, Jorge E. Ballesteros Bernier.

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** el informe de ponencia para Senado debate y articulado, en trece (13) folios, al Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, *por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paraolímpicos Nacionales por denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales*.

Autoría del proyecto de ley del señor Ministro del Interior, doctor *Fernando Carrillo Flórez.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el contenido y alcance de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda.

1.1

UJ-1084-13

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 26 de 2012 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el contenido y alcance de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda.*

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el Proyecto de ley número 26 de 2012 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el contenido y alcance de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda.*

1. **El objeto y la causa del proyecto de ley**

Se manifiesta en el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Interpretativa número 26 de 2012 Senado, que la iniciativa legislativa tiene por objeto la interpretación por vía de autoridad legislativa del contenido y alcance de los artículos 2°, 19, 20, 24, 38, 39, 43 y 54 de la Ley 546 de 1999, en relación con los factores de constitucionalidad e inexequibilidad, declarados por la Sentencia 9280 de 1999 proferida por el Consejo de Estado y las Sentencias: C-383, C-700 y C-747 de 2000, y SU-813 de 2007 proferidas por la Corte Constitucional.

"Lo anterior, por cuanto las entidades financieras incurren en grave omisión de reliquidar las obligaciones hipotecarias, incluyendo los factores de inconstitucionalidad e inexequibilidad como la DTF y la capitalización de intereses, que fueron retirados del ordenamiento jurídico colombiano, en abierto desconocimiento del principio de ***"cosa juzgada constitucional"****, lo cual se prueba en las reliquidaciones que se hacen efectivas a través del Formato 254 expedido por la Superintendencia Financiera, que obra en cada expediente que cursa en los despachos judiciales, impidiendo la realización del debido proceso a favor del deudor hipotecario, a quien no se debe declarar en mora, ni ejecutarlo con el remate de sus vivienda, hasta tanto no se haga la liquidación legal por parte de los bancos prestamistas del crédito que resulte impagado.*

Los cientos de desalojos que se producen a diario en el país con base en decisiones judiciales que resultan abiertamente violatarias de los derechos sociales fundamentales de las y los colombianos, cuando en muchos de los casos, las viviendas despojadas han sido pagadas hasta diez o más veces el valor inicial del crédito, han dado lugar a una forma de violencia que subyace en la sociedad colombiana, que se ha tornado invisible ante la impotencia de los usuarios de los créditos de vivienda, frente al enorme poder de las entidades financieras, de la colusión de funcionarios corruptos o la injerencia de sus cesionarios, muchos de ellos ilegales, porque actúan sin la debida autorización y vigilancia de la Superintendencia Financiera, razón por la cual, la intervención del Poder Legislativo, al darle trámite a una ley interpretativa, contribuirá sin lugar a dudas, a resolver esta problemática que afecta a la sociedad colombiana". Hemos subrayado.

En el mismo sentido, dentro del texto del llamado "Precedente jurisprudencial" del que trata el numeral 3 del Acápite IV intitulado "Marco jurídico del proyecto de ley", se expresa que *"La vasta jurisprudencia que ha proferido la Corte Constitucional Colombiana en relación con el establecimiento de los factores de inconstitucionalidad y de inexequibilidad que han afectado la relación contractual en los créditos hipotecarios, coloca en evidencia la dimensión del conflicto social, económico y jurídico que existe en el país, razón por la cual el Congreso de la República, investido de la facultad de configuración legislativa, debe resolver las inconsistencias e irregularidades que se presentan en la constitución y ejecución de los Procesos Ejecutivos Hipotecarios, a fin de impedir que más colombianas y colombianos sean despojados de sus viviendas".* Hemos subrayado.

En el mismo aparte del documento en cita se categoriza *"Con posterioridad a la Sentencia 9280 del 21 de mayo de 1999, por la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1° (parcial) de la Resolución 18 de junio 30 de 1995, expedida por la Junta Directiva del Banco de la República (...) los operadores judiciales, el ente administrativo de control y vigilancia del sistema financiero y las entidades bancarias, han efectuado una aplicación errónea del contenido y alcance de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda y han desacatado los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en el cálculo de las obligaciones hipotecarias, luego de la caída del sistema UPAC, razón por la cual existe una perentoria necesidad de una Ley Interpretativa..."*. Hemos subrayado.

Así pues, dentro del mismo informe de ponencia no se evidencia alusión y/o análisis al contenido específico de la Ley 546 de 1999 que permita inferir la necesidad de una ley interpretativa de su contenido y alcance. Por el contrario, se aducen factores exógenos a la citada ley como las causas eficientes de la problemática que se pretende corregir con el proyecto en comento.

2. **Justificación de la iniciativa**

Corroborando y complementando lo anteriormente expuesto, en el punto "V. Justificación de la iniciativa" se concreta en once puntos, a saber:

2.1 El desacato por parte de jueces y magistrados en el trámite de los procesos ejecutivos hipotecarios de sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

2.2 La inoperancia de las competencias en materia de vigilancia, instrucción y control disciplinario por parte del Consejo Superior de la Judicatura a todo el aparato judicial.

2.3 La inoperancia de los entes de control: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia Financiera de Colombia.

2.4 La ineficacia de los mecanismos de defensa de los derechos de los usuarios de los créditos hipotecarios.

2.5 La inoperancia de la Comisión de Seguimiento del Congreso de la República a la Ley 546 de 1999.

2.6 La violación al derecho social fundamental de acceso y conservación a una vivienda digna a ciertos sujetos de especial protección constitucional.

2.7 La ausencia de control por parte del Estado de la posición dominante que ostentan las entidades financieras en la relación contractual de los créditos hipotecarios.

2.8 El exceso de fuerza y el tratamiento de orden público en las diligencias de desalojo por parte de la Fuerza Pública.

2.9 La actuación improcedente y violatoria de los derechos prevalentes de los niños y las niñas por parte de los funcionarios del ICBF.

2.10 El otorgamiento de plenas garantías a los "carteles del remate" de inmuebles.

2.11 Los desalojos como parte detonante del conflicto social que se genera por su aplicación.

En este contexto es dable reiterar que en manera alguna se efectúa un análisis directo sobre los aspectos de la Ley 546 de 1999 que entrañan dificultad en su interpretación y que, por contera, requieren regulación interpretativa.

3. **La ley interpretativa**

Se sustenta el proyecto de ley en los dictados de la Constitución Política consagrados en el numeral 1 del artículo 150. Sobre esta temática se ha señalado por parte de la Corte Constitucional:

• Sentencia número C-270 de 1993. Magistrado Ponente José Gregario Hernández Galindo:

"Ley interpretativa

Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto –la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad– la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones. La interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad. La expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada. En esta última hipótesis la ley sería, además, inconstitucional (...)". Hemos Subrayado.

En este aspecto valga concluir entonces que cuando nos enfrentamos al estudio de un tipo de ley de este tenor se hace absolutamente necesario entonces determinar el verdadero contenido de las normas. Ahora bien, una ley no es interpretativa por el solo hecho de que así lo proclame su texto, sino por el contenido de sus disposiciones.

• Sentencia número C-301 de 1993. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

"La ley interpretativa pone de presente una específica manifestación de voluntad normativa que no clausura el proceso normal de interpretación jurídica, pues, a su vez, ella no escapa a ser objeto de interpretación. Justamente el carácter retroactivo de la ley interpretativa –que permite que se entienda incorporada a la ley interpretada– depende de su naturaleza declarativa, la cual puede deducirse de la coincidencia material y lógica de las dos normas. Sí, en cambio, la ley interpretativa es innovativa, no susceptible de ser incluida razonablemente en ninguna de las lecturas posibles de la ley precedente, será en todo caso válida y regirá a partir de su sanción y podrá reformar o derogar otras leyes y materias, entre ellas la presuntamente interpretada, pero no podrá tener efecto retroactivo. La interpretación legal debe ser entendida en sentido sustancial y de no demostrarse ella genuina no podrá asignársele efectos retroactivos, lo que no obsta para retener válida la ley y su contenido innovativo o extintivo del ordenamiento aunque con efecto solo profuturo, pues si bien puede estar ausente la interpretación, materialmente ella ha podido derivar en una reforma o derogación de las leyes, ámbitos estos no ajenos a la competencia del Congreso. La autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados. El legislador al asumir la función de intérprete genuino de dos disposiciones penales, igualmente especiales, está positivamente vinculado, como todo hermeneuta en materia penal; por la norma que obliga a optar de manera preferente por la ley permisiva o favorable, máxime cuando esta es posterior en el tiempo y comprende en su contenido la materia tratada por la anterior". (...) Hemos subrayado.

"10. La Constitución contempla como facultad propia del Congreso la de 'interpretar las leyes'. Por su parte, el Código Civil señala que 'la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al Legislador' (artículo 25). En este evento debe asumirse que 'las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio' (CC artículo 14).

La justificación usual de las leyes interpretativas se vincula a la existencia de interpretaciones contrastantes en torno a la ley interpretada o a las disputas que puede llegar a causar, cuando no es el mismo legislador que al socaire de una interpretación busca modificar su formulación o concepción originales*. En estricto rigor, más que un fenómeno puramente intelectivo orientado a la cabal comprensión de un determinado texto de conformidad con las técnicas interpretativas tradicionales y el método lógico, la ley interpretativa pone de presente una específica manifestación de voluntad normativa que no clausura el proceso normal de interpretación jurídica, pues, a su vez, ella no escapa a ser objeto de interpretación.*

Justamente el carácter retroactivo de la ley interpretativa –que permite que se entienda incorporada a la ley interpretada– depende de su naturaleza declarativa, la cual puede deducirse de la coincidencia material y lógica de las dos normas. Sí, en cambio, la ley interpretativa es innovativa, no susceptible de ser incluida razonablemente en ninguna de las lecturas posibles de la ley precedente, será en todo caso válida y regirá a partir de su sanción y podrá reformar o derogar otras leyes y materias, entre ellas la presuntamente interpretada, pero no podrá tener efecto retroactivo.

11. En el Estado Social de Derecho la función normativa se remite a la comunidad como quiera que ella esencialmente se contrae a la interpretación del mismo devenir social y no puede por lo tanto originarse en la exclusiva voluntad, separada, omnímoda y discrecional de una instancia política. Si bien el Legislador es uno de los más importantes y activos sujetos del proceso de interpretación que subyace a la formación del orden social, no es el único. (...) ***La interpretación con autoridad en el contexto de la interpretación social, tiene asegurado un espacio de legitimidad y puede revestir una enorme utilidad. Sin embargo, ella no puede pretender lograr su cometido si está desprovista de razonabilidad y no contribuye a la actualización de un orden justo, máxime si su función es la de servir de puente para dirimir una disputa social originada en la aparente oscuridad de la ley****. La autoridad sin la verdad y la razonabilidad, en fin, no puede obliterar el incesante proceso de interpretación social. En aras de su autonomía y de la necesidad de proscribir la arbitrariedad se impone someter a interpretación la interpretación. Esta es una de las funciones más importantes que deben llevar a cabo los Jueces".* (Negrilla y subraya ajena al texto original).

• Sentencia número C-424 de 1994 Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz:

"La interpretación de autoridad

En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior.

Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa solo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente*. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M. P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo).*

De tiempo atrás, la ley colombiana ha previsto la existencia de leyes interpretativas. Así por ejemplo, el artículo 14 del Código Civil, actualmente vigente las contempla, definiéndolas como las que se limitan a declarar el sentido de otras leyes.

Agrega el precepto que las leyes interpretativas se entenderán incorporadas a las interpretadas, y que

Igualmente, en Sentencia C-566 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, se dijo: "Las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. Las leyes estatutarias no fueron concebidas con el fin de ocuparse detalladamente de asuntos que de una forma u otra se relacionen con un derecho fundamental,...".".

Tal y como se observa, en materia de leyes interpretativas la discusión no ha sido pacífica ni en la doctrina[4] ni en la jurisprudencia, lo cual no es óbice para resaltar que sí se han fijado ciertos parámetros que a juicio de esta Cartera no se cumplen en el proyecto en la medida que su contenido no se circunscribe a dilucidar, clarificar, precisar aspectos que en la Ley 546 de 1999 aparecen como oscuros, lo cual deviene en interpretaciones disimiles de sus mandatos y en esa medida mal puede catalogarse el proyecto objeto de comentarios como tal. La interpretación legal debe ser entendida en sentido sustancial y en esa medida el proyecto no se acompasa con las líneas trazadas por la Corte Constitucional sobre el particular motivo por el cual se debe desestimar su trámite como tal, sí en últimas lo que se pretende es estructurar una ley de vivienda que se ciña a los pronunciamientos

[4] Ver entre otras obras: Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana. Humberto A. Sierra Porto. Universidad Externado de Colombia.1998. Páginas 208 y ss.

jurisprudenciales sobre la materia y cercenar indeseables prácticas atentatorias contra el derecho fundamental de la vivienda digna, a nuestro juicio bien vale la pena pensar en una marco normativo suficiente, actualizado acudiendo al mecanismo constitucional señalado para estos efectos más no, utilizar la vía de la ley interpretativa que, se repite, no es la idónea ni la deseable para encausar las deficiencias operativas que se detectan e incorporar en el proyecto de ley.

4. **El contenido del Proyecto de ley número 26 de 2012 Senado**

Con el fin de ahondar en nuestros asertos es pertinente dar un repaso somero al articulado del proyecto, dándole al mismo un enfoque meramente formal que permita visualizar si su connotación es clarificar aspectos oscuros contenidos en la Ley 546 de 1999 o, más bien, en él contempla un nuevo modelo legal en materia de vivienda.

De manera previa es menester llamar la atención sobre lo expresado en el punto "VII. Pertinencia de un marco conceptual para la reliquidación de los créditos de vivienda", en donde se afirma:

"En vista de los graves abusos en los que ha incurrido el sistema financiero en la liquidación de los créditos hipotecarios, la presente iniciativa igualmente busca establecer los elementos de un marco conceptual que facilite a los operadores judiciales, dar cabal cumplimiento a las órdenes proferidas por los jueces y magistrados en relación con los factores de nulidad, inconstitucionalidad e inexequibilidad...".

Obsérvese que nuevamente se pregona la necesidad de la iniciativa legislativa en cuestiones ajenas al texto mismo de la Ley 546 de 1999.

En esta perspectiva, a renglón seguido se plantea que teniendo en cuenta la circunstancia a la que hicimos mención con precedencia, se estructura el proyecto sobre los siguientes pilares:

i) El principio de legalidad. Principio que obviamente ya existe en los mandatos de la Ley 546 de 1999 y que de ser desconocido no se corrige con una ley interpretativa;

ii) Un segundo elemento lo constituye una nueva manera de reliquidación de los créditos sin los factores de nulidad, inconstitucionalidad e inexequibilidad;

iii) Un tercer elemento lo constituye la aplicación del artículo 2455 del Código Civil Colombiano sobre el importe de la hipoteca;

iv) Un cuarto elemento conforme al cual se busca poner límites a la posición dominante del sistema financiero;

v) Un quinto elemento que hace alusión a los derechos de los consumidores financieros en lo que concierne con sus créditos hipotecarios de vivienda;

vi) Un sexto elemento relativo a la descongestión de los despachos judiciales, y

vii) Un séptimo elemento a tener en cuenta por parte de los operadores judiciales es el carácter y la fuerza vinculante del precedente judicial como fuente de derecho.

Así las cosas es relevante destacar del articulado del proyecto en particular:

1. El artículo 2° del proyecto: Introduce dos nuevos parágrafos al artículo 1° de la Ley 546 de 1999 relativo a su ámbito de aplicación. Parágrafos que no aclaran posibles dudas en esta materia sino que, conforme al primero se establece una obligación sancionatoria en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia y, conforme al segundo determina el carácter vinculante de la ley interpretativa –como si las demás leyes no tuvieran la misma connotación– para los particulares y los servidores públicos.

2. Conforme al artículo 3° se involucran en la Ley 546 una serie de definiciones, dentro de las cuales llama la atención la relativa a la de Crédito de Vivienda por su imprecisión jurídica y, algunas otras por su desapego a su connotación financiera.

3. El artículo 4° establece una nueva manera de reliquidación de los créditos otorgados en UPAC en pesos o con DTF, mecanismo que se adecua según el proyecto a los factores de nulidad, inconstitucionalidad e inexequibilidad a los que asiduamente se hace referencia en el proyecto.

4. El artículo 5° establece la suspensión de procesos judiciales existentes a la fecha de la expedición de la presente ley (hoy proyecto) y de la misma manera se fijan unas reglas operativas dentro del procedimiento.

5. A partir del artículo 6° hasta el 10 del proyecto que a su vez hacen parte del Título II, se contempla lo allí denominado "DE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 546 DE 1999" y en los que se observa por regla general la incorporación de nuevos elementos y no de redacciones aclaratorias. Así pues, el artículo 6° reformula la redacción del 19 de la ley interpretada; el artículo 7° modifica el 24 sobre la cesión de los créditos; el artículo 8° su correspondiente al 38 sobre denominación de las obligaciones; el artículo 9° el 39 relativo a la denominación de los créditos sin que se hable de este tema sino de otros aspectos.

6. A partir del Título III referido a disposiciones generales se observa un nuevo mecanismo sancionatorio previsto en el artículo 11; la modificación del artículo 6° de la Ley 546 en cuanto al Consejo Superior de Vivienda (artículo 14), uno nuevo relativo al cobro del monto del crédito (artículo 13); uno referido a la seguridad jurídica de la relación contractual (artículo 12) que se sustenta en el artículo 20 pero con modificaciones; el 15 que modifica las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso que harán parte de la Comisión de Seguimiento a la que se refiere el artículo 54 de la pluricitada Ley 546.

7. Finalmente, el artículo 16 sobre y vigencia y derogatorias.

Sobre este sustento se estructura el proyecto de ley, que a nuestro juicio sin perjuicio del loable

propósito que lo inspira, va más allá de lo que estila una ley interpretativa.

Así las cosas, teniendo en cuenta los argumentos anteriormente esbozados, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santamaría,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia a:

• Gloria Inés Ramírez Ríos - Autor – Ponente.

• Doctor Jesús María España Vergara - Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** el concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrita por el señor Ministro, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*, en nueve (9) folios, al Proyecto de ley número 26 de 2012 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el contenido y alcance de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda, y se dictan otras disposiciones.*

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos.*

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2012 SENADO

por la cual se establece un trato digno a las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.

Bogotá, D. C., 24 de junio de 2013

Doctora

TERESITA GARCÍA ROMERO

Honorable Senadora

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 69 de 2012 Senado, *por la cual se establece un trato digno a las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.*

Respetada doctora:

En atención a la solicitud de concepto respecto de la iniciativa arriba citada, damos a conocer la postura de este Ministerio desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social, tomando como base el proyecto presentado, contenido en la ***Gaceta del Congreso*** número 504 del 10 de agosto de 2012.

1. **Análisis de constitucionalidad y de conveniencia**

1.1 **Consideraciones generales**

Como surge del epígrafe del proyecto, a través del mismo se pretenden implementar acciones estatales para controlar la proliferación de la actividad de la prostitución en un marca de salubridad, seguridad y prevención por parte de la administración, aspecto que se busca realizar a través de 33 artículos, siguiendo el itinerario que se desprende de su objeto, a saber, *"(...) establecer medidas dignas para las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, entendidas como sujetos de especial protección constitucional a través de acciones afirmativas a su favor, regular el ejercicio de la prostitución consentida no coaccionada, garantizar la prevención en su ejercicio, implementar modelos de restablecimiento de sus derechos y de abolición en su práctica, y delimitar conductas inherentes a esta condición en sus diferentes modalidades, incluyendo los establecimientos comerciales dedicados a esta actividad sexual"*. (Artículo 1°).

Sobre el particular, es pertinente señalar que el trato digno a las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución y las acciones orientadas a garantizar su acceso al Sistema General de Seguridad Social, guarda concordancia con el carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social[1] y el objeto de dicho Sistema, en el sentido de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

Es así como específicamente, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, independientemente de la actividad que desarrolle el ciudadano, en este caso, las personas dedicadas a la prostitución, se encuentran aseguradas bien a través del Régimen Contributivo o Subsidiado o de forma temporal como participantes vinculados.

[1] Artículo 3° de la Ley 100 de 1983. El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la seguridad social. Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social Integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente ley.

Por otra parte, el Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios[2].

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el trato digno para una población en alta situación de vulnerabilidad ante situaciones de violencia y maltrato, incluye la prevención y atención adecuada y en condiciones de reconocimientos de derechos, se sugiere revisar lo dispuesto en la normativa vigente para la atención de las mujeres víctimas de la violencia de género[3] y las disposiciones que en materia de protección especial a la mujer cabeza de familia[4] se han expedido, teniendo en cuenta que son estas en mayor proporción las que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Así mismo, dentro de la órbita distrital, también se han proferido disposiciones relacionadas con la prostitución[5], las cuales se sugiere tener en cuenta, al igual que las concernientes a las normas de funcionamiento de los establecimientos dedicados a la prostitución específicamente, el numeral 5 del artículo 47 del Código de Policía de Bogotá[6] y la Ley 232 de 1995[7], con el objeto de no generar dispersión normativa y por el contrario, que las diferentes acciones se articulen en pro de su implementación.

Por otra parte, debido a los altos riesgos para la salud mental y física que implica el ejercicio de la prostitución y mucho más, cuando esta va en contra de la voluntad de los afectados o es ejercida por menores de edad y en situación de vulnerabilidad de derechos, todo programa de atención y prevención de enfermedades físicas y mentales, así como de promoción de hábitos saludables para quienes presumiblemente, ejercen esta actividad como forma de sustento económico, se debe atender de forma prioritaria.

Bajo tal contexto y en consideración a que las acciones en pro de esta población, demandan disponibilidad de recursos, es menester que la iniciativa consulte el impacto fiscal de su implementación, habida cuenta que los lineamientos fiscales y presupuestales de los niveles nacional y territorial, así como los recursos asignados por medio del reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud, cuentan con una destinación específica, cual es, la atención de los contenidos del Plan Obligatorio de Salud, según las disposiciones legales vigentes. En ese sentido, se sugiere:

– Revisar la viabilidad financiera en el marco del Plan Obligatorio de Salud, actual.

– Estipular lo pertinente (la necesidad de inclusión de lo adicional relacionado en el POS).

– Dejar planteada la posibilidad del financiamiento adicional que dichos tratamientos signifiquen para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y su aplicabilidad y ejecución condicionada a la adecuación del POS, los presupuestos correspondientes a nivel nacional y territorial, con el fin de no generar expectativas de cumplimiento no viables en la población objeto de dicho proyecto, como tampoco, cargas de difícil cumplimiento a las redes de prestación de servicios de salud y a las EPS que operan en el país.

1.2 **Análisis de constitucionalidad**

Como lo establece el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, a partir de lo cual, es claro que el Estado debe velar por reducir los efectos nocivos de la práctica de la prostitución.

En tal sentida se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-636 de 2009, al señalar:

"5.2 Dado que la Carta Política prescribe que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en 'el respeto de la dignidad humana' (C.P., artículo 1°), la Corte Constitucional ha insistido en que el Estado debe velar por reducir los efectos nocivos de dicha práctica, pues aunque reconoce que la misma puede ser producto de la libre escogencia de los individuos, admite también que los valores personales, la dignidad humana y, en muchas ocasiones, los derechos de los menores in-

---

2 Artículo 1°. *Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde can dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.*
El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

3 Decretos números 4796 y 4799 de 2011.

4 Ley 82 de 1993 modificada esta por la Ley 1232 de 2008.

5 Decretos Distritales números 400 de 2001: sobre límites territoriales donde se permitía la prestación de dicha actividad y se determina las condiciones que someten a las zonas de tolerancia.
188 de 2002: sobre localización y funcionamiento de establecimientos dedicados al trabajo sexual. Incluyó específicas condiciones relacionadas con la salubridad, saneamiento, bienestar social, de seguridad, medioambientales, de reglamentación hotelera, arquitectónica y urbanística. Sobre salubridad se específica, incluye al deber de afiliar a las trabajadoras al Sistema de Seguridad Social en Salud y controles médicos periódicos.
187 de 2002: con normas de carácter urbanístico y de ordenamiento territorial en la que se delimitan sectores para la actividad en cuestión.
335 de 2009: Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital número 187 de 2002, se derogan los Decretos Distritales números 400 de 2011 y 188 de 2002 y se establecen algunas disposiciones frente a los usos de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines.

6 Deber de que las personas que ejercen la prostitución, participen por lo menos 24 horas al año, "en jornadas de información y educación en salud derechos humanos y desarrollo personal".

7 Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

volucrados directa o indirectamente en esa opción de vida requieren de una protección especial por parte de las autoridades públicas. De allí que la Corte haya reconocido que la ley puede disponer mecanismos de control para evitar la proliferación de dicha alternativa de vida (...)

5.3 En Sentencia SU-476 de 1997, al estudiar la demanda presentada por un ciudadano contra el ejercicio público de la prostitución, la Corte recordó que, aunque la ley no puede penalizar la prostitución, por respeto al libre desarrollo de la personalidad de quien decide dedicarse a ella, sí exige a las autoridades públicas utilizar los medios de protección social que tengan a su alcance para prevenirla y para facilitar la rehabilitación de quienes se dedican a este oficio. Incluso, la ley faculta a la Nación, los departamentos y los municipios, para organizar instituciones donde las personas que ejerzan la prostitución encuentren medios gratuitos y eficaces para rehabilitarse (artículos 178 y 181 del Código Nacional de Policía). Como complemento de lo anterior, el Código Penal, en los artículos 308, 309, 310, 311, 312 y 313, castiga con pena de prisión la inducción y el constreñimiento a la prostitución, la trata de personas para el ejercicio de la prostitución y el estímulo a la prostitución de menores, medidas que evidentemente buscan neutralizar su propagación en la comunidad".

Así las cosas, resultan razonables y apropiadas las medidas que se adopten, tendientes a evitar la propagación, disminuir los efectos negativos de esta conducta y adoptar medidas orientadas a generar tratos dignos a este grupo poblacional.

1.3 **Observaciones específicas al articulado**

– Artículos 8° y 11. Presunción de contrato laboral y exigencia de contratos laborales y afiliación al Sistema General de Seguridad Social

En lo referente al texto de estos artículos, es importante anotar que con la obligación de cotizar a los Sistemas Generales de Salud y Pensiones que se busca imponer a esta población (como independientes o empleados formales), se deberá adecuar la operación de los procesos para su vinculación a los citados Sistemas, así como fortalecer a las instituciones que ejercen inspección, vigilancia y control sobre la afiliación efectiva y el pago de cotizaciones para esta nueva categoría de empleados y empleadores, propendiendo igualmente por el adelanto de campañas de sensibilización en el trato digno.

Estos elementos nuevos o adicionales, representarían en términos de su implementación y por lo menos temporalmente, gastos adicionales para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), Sistema General de Participaciones, rentas cedidas, etc.), que deberán ser objeto de planeación y presupuestación en cuanto a lo contrario, la iniciativa no podría ser implementada.

Adicionalmente, es necesario que se plantee si los gastos que conlleva la implementación de la propuesta legislativa en cuestión, pueden ser asumidos con cargo al Fondo para el Restablecimiento Social de las Personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución de la Defensoría del Pueblo, creado a través de dicha iniciativa.

De otra parte, en lo concerniente a la presunción del contrato laboral y el ejercicio de la prostitución, la Corte Constitucional ha señalado:

"Es decir que habrá contrato de trabajo y así debe ser entendido, cuando el o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, cuando no hay inducción ninguna a la prostitución, cuando las prestaciones sexuales y demás de servicio, se desarrollen bajo condiciones de dignidad y libertad para el trabajador y por supuesto cuando exista subordinación limitada por el carácter de la prestación, continuidad y pago de una remuneración previamente definida.

Una conclusión del juez constitucional que no pretende ni auspiciar la actividad, ni desconocer su carácter no ejemplificante, mas sí proteger a quienes se ganan la vida y cumplen con su derecho deber al trabajo a través de la prostitución ejercida no de modo independiente sino al servicio de un establecimiento de comercio dedicado a ello. Más aún cuando desde el punto de vista del ***juicio de igualdad*** *y 1a jurisprudencia constitucional que lo ha estructurado, no existe en la Constitución ninguna disposición que autorice una discriminación negativa para las personas que ejercen la prostitución. Todo lo contrario según el artículo 13 C. P. y las demás cláusulas de diferenciación subjetiva que la Carta y la jurisprudencia constitucional han reconocido (artículos 53, 13, 43, 44 C. P.). Esto en la medida en que la pretendida finalidad legítima con que se quisiera negar la licitud y exigibilidad de un contrato laboral entre persona prostituida y el propietario de prostíbulo o local donde se ejerce, está soportada en criterios que por sí mismos no hacen posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de derechos, obligaciones, responsabilidades; o sea porque al desconocerlo sólo se favorecen los intereses del empresario de la prostitución, con consecuencias excesivamente gravosas para quien presta efectivamente el servicio. Pero también aparece contrario a la igualdad constitucional el desconocimiento del derecho laboral para los y las trabajadores sexuales, porque con esta medida se restringen derechos fundamentales (al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad y ante todo a ganarse la vida, al trabajo, a recibir una remuneración justa y equitativa) y se afecta de manera desfavorable a una minoría o grupo social tradicionalmente discriminado que se encuentra por tanto en condiciones de debilidad manifiesta. De allí el imperativo constitucional de reconocer sus mínimas garantías, de permitirles ser vincula-*

das no sólo a un sistema policivo de protección en salubridad y cuidado propio, sino también al sistema universal de seguridad social, a poder percibir prestaciones sociales así como el ahorro para la jubilación y las cesantías. De allí la importancia de empezar a visibilizar sus derechos desde el derecho, no sólo en su perspectiva liberal e individual, sino también en la económica y social, en la que les concrete posiciones jurídicas de derecho a una remuneración justa por su trabajo y de derecho al progreso[8].

Con fundamento en lo expuesto, se sugiere revisar el contenido del artículo 8°, en el sentido de incluir lo señalado por la Corte Constitucional, de forma tal que se entienda que existe contrato de trabajo cuando él o la trabajadora sexual ha actuado bajo plena capacidad y voluntad, no hay inducción alguna a la prostitución las prestaciones sexuales y demás del servicio, se desarrollen bajo condiciones de dignidad y libertad para el trabajador y por supuesto, exista subordinación limitada por el carácter de la prestación, continuidad y pago de una remuneración previamente definida.

Artículos 20, 21 y 22. Aspectos generales, funciones y fondos

Al punto y teniendo en cuenta que la iniciativa en las referidas disposiciones contempla la creación del Fondo para el Restablecimiento Social de personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, funciones y recursos de los que se nutrirá, se hace necesario determinar la forma como se administrará dicho fondo.

Artículo 17. Acreditación

En relación con las multas ocasionadas por el incumplimiento de los establecimientos de comercio, relacionadas con las obligaciones y permisos de que tratan los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 23, 24 y 25 del artículo 10 del proyecto de ley que nos ocupa, es preciso señalar que se advierten elementos de indeterminación que podrían dar al traste con la norma. La Corte Constitucional[9] ha insistido que el régimen sancionatorio administrativo debe estar caracterizado, entre otros, por los siguientes elementos:

– Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.

– Consecuencia por incurrir en la conducta, v, gr., la sanción. Debe igualmente, estar claramente determinada de tal forma que no se daba acudir a analogías o adaptaciones normativas

– Proporcionalidad de la sanción, vale decir, correspondencia entre la conducta sancionable y la consecuencia a que ello conduce.

– Regulación legal al procedimiento o remisión a uno legalmente regulado.

Se observa que no existen criterios de proporcionalidad ni un trámite dispuesto a nivel legal. Como es bien sabido, el debido proceso es un aspecto de reserva legal, tal y como surge de lo siguiente:

Frente a este planteamiento cabe precisar, en primer término, que en materia de procedimientos administrativos el Legislador puede regular procedimientos especiales, y que la Ley 80 de 1993, justamente se ocupa de uno de ellos al referirse a la impugnación de la clasificación y calificación de proponentes. No otra cosa es posible deducir del propio sentido de la norma acusada que expresamente alude al "acto administrativo de la Cámara de Comercio que decida la impugnación" previendo, por lo demás, la posibilidad de interponer un recurso contra el acto y de ejercitar la acción allí determinada. Olvida el demandante que frente a los procedimientos regulados por leyes especiales, la aplicación de las normas de la primera parte del Código Contencioso-Administrativo, se remite a lo no previsto en esas leyes. (C.C.A. artículo 1°)[10].

Por lo anterior, se sugiere armonizar el régimen sancionatorio antes descrito con lo previsto en los requisitos para el ejercicio del comercio de los establecimientos abiertos al público, previstos en la Ley 232 de 1995.

En los anteriores términos se deja plasmada la postura de este Ministerio en relación con la iniciativa legislativa en comento, siendo importante enfatizar en la necesidad de que esta consulte y prevea los aspectos de carácter presupuestal que su implementación conllevaría.

Atentamente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el concepto jurídico, suscrito por el Ministro de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*, en siete (7) folios, al Proyecto de ley número 69 de 2012 Senado, *por la cual se establece un trato digno a las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.*

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda.*

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

---

[8] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-629 de 13 de agosto de 2010. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

[9] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

[10] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-166 de 20 de abril de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara.

CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2012 SENADO

por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario:

Uno de los mayores problemas y con más altos índices de registro que afronta la sociedad colombiana es el desempleo, situación que deriva en que las personas se vean obligadas a buscar su sustento diario en actividades informales. Es así como Colombia ha alcanzado en el 2012 los 2 millones y medio de personas desempleadas aproximadamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Federación Colombiana de Municipios ve con buenos ojos el carácter de formalidad que se le quiere brindar a algunas de aquellas actividades por las que han tenido que optar obligatoriamente muchos colombianos.

En este marco es de tener en cuenta como se expresa en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado, que la Constitución Política en el artículo 25, y del artículo 54 *(obligación del Estado de habilitar profesional y técnicamente a sus conciudadanos y propiciar su ubicación laboral)* consagra la obligación estatal de propiciar el empleo para los ciudadanos. Por lo cual el esfuerzo mancomunado debe ser todos, para lograr que estas personas pasen de un empleo informal a un verdadero empleo que les permita mejorar ostensiblemente sus condiciones de vida y goce.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las cifras de informalidad tomada del DANE presentadas en su exposición de motivos, donde la informalidad al día de hoy llega a estar entre el 56% y el 62% del total de la población en edad de laborar, el trabajo para superar lo anterior no puede ser cargado en su totalidad a los municipios colombianos, endosándoles nuevas responsabilidades sin contar con las respectivas fuentes de financiamiento para darles cumplimiento.

Es así como en las observaciones que proponemos vinculamos tanto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como a las Cámaras de Comercio, teniendo en cuenta que sus funciones están referidas a favorecer los intereses de los comerciantes formales. Y que la inscripción de los mismos en el respectivo registro mercantil, es uno de sus principales ingresos reflejados en cuotas anuales que se señalen para los comerciantes afiliados e inscritos.

Por lo tanto, nos permitimos plantear las siguientes modificaciones a la iniciativa estudiada teniendo en cuenta el llamado realizado a las Cámaras de Comercio para su concurso en la presente iniciativa y las funciones asignadas en el Decreto número 410 de 1971 y el Decreto número 898 de 2002.

El numeral 8, artículo 10, del Decreto número 898 de 2002 introdujo unas nuevas funciones a las Cámaras de Comercio, entre las que se encuentran la siguiente: *"8. Capacitación: promover la capacitación en las áreas comercial e industrial y otras de interés regional, a través de cursos especializados, seminarios, conferencias y publicaciones"*. Es así como encontramos pertinente el presente numeral, para solicitar la siguiente modificación, con la vinculación de las cámaras de comercio y sus funciones, teniendo en cuenta la búsqueda y el carácter de vinculación formal que en últimas se quieren obtener con los vendedores informales en el presente proyecto de ley:

Artículo 4°. Registro del Vendedor Informal. Para ejercer la actividad de vendedor informal, se requiere registro en el respectivo Municipio o Distrito.

El cumplimiento de este requisito, será acreditado por los alcaldes distritales o municipales, o los funcionarios a quienes estos deleguen, mediante la expedición de la certificación correspondiente.

El Gobierno Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, diseñará un formulario único para la solicitud, trámite, aprobación y certificación del Registro, teniendo en cuenta por lo menos los siguientes aspectos:

Requisitos de inscripción por parte de quienes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen la actividad de vendedores informales.

Restricciones para el ejercicio de la venta informal.

Documentos que deban adjuntar el solicitante, y requisitos para la comercialización ambulante de productos alimenticios.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y *Las ~~autoridades municipales y distritales~~ Cámaras de Comercio promoverán capacitaciones para divulgar las normas vigentes sobre ventas informales y los requisitos para el ejercicio de esta actividad, así como los derechos, deberes y obligaciones de los vendedores informales. Así mismo, promoverán campañas, incentivos y desarrollarán políticas, programas y proyectos para que los vendedores informales superen su condición y pasen a vincularse a empleos y actividades económicas formales.*

Como se ha expresado el acierto de formalidad que se le quiere brindar a algunas de aquellas actividades por las que han tenido que optar obligatoriamente muchos colombianos es muy importante. Por lo tanto debe contar con la participación de todos, más aun, con aquellos que tienen funciones

legalmente establecidas en la materia objeto de la presente iniciativa legislativa.

Es por ello que basados en el numeral 3, artículo 86, Decreto número 410 de 1971, (*Las Cámaras de Comercio ejercerán las siguientes funciones: 3. Llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en este código*;) proponemos la siguiente modificación:

Artículo 6°. *Organización del Registro de Vendedores Informales.* Las ~~alcaldías municipales y distritales~~ **Cámaras de Comercio** formarán el registro de los vendedores informales, **con base en los registros informados por las alcaldías** detallando claramente el nombre, documento de identidad, la clase de mercancías o servicios que vende y la clasificación a la que corresponda el ejercicio de su actividad y en este último caso el lugar de ejercicio.

A partir de la vigencia de la presente ley, las alcaldías municipales y distritales **y las Cámaras de comercio** iniciarán la formación del registro de los vendedores informales que al momento desarrollen la actividad en cualquiera de sus clasificaciones. Así mismo, en él se incluirán todas las novedades correspondientes a los vendedores informales, tales como las sanciones impuestas, de acuerdo con lo previsto en esta ley o la incorporación del vendedor informal a una actividad comercial formal. El registro deberá ser actualizado anualmente.

Para la formación e implementación del registro, las autoridades municipales y distritales podrán celebrar convenios interadministrativos.

El artículo 1° de la Ley 388 de 1997 en desarrollo de la autonomía municipal estableció a los entes territoriales, entre otros, el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, velar por la creación y la defensa del espacio público. Con base a lo anterior y la autonomía municipal propagada a lo largo de las normas legales sobre ordenamiento territorial, proponemos la siguiente inclusión al articulado propuesto.

Artículo 7°. *Deberes y responsabilidades de los vendedores informales.* El ejercicio de la venta informal genera, entre otros, los siguientes deberes y responsabilidades a cargo de los vendedores informales:

11. Ejercer la actividad de conformidad con lo establecido en el registro.

12. **Ejercer la actividad únicamente en los sitios autorizados por la Alcaldía Municipal o Distrital para tal fin.**

2. Mantener limpio y ordenado el sitio o los sitios en los que ejerce su labor y su zona adyacente.

3. Portar copia del registro en todo momento en que ejerce la actividad.

4. Abstenerse de anunciar sus productos o servicios mediante la utilización de altavoces, bocinas u otros medios visuales o auditivos que alteren la tranquilidad ciudadana.

5. No ocupar mayor espacio del autorizado y registrado por las autoridades.

6. Garantizar que las mercancías comercializadas sean de procedencia lícita, y portar las facturas o documentos de origen de las mismas. Cuando se trate de bienes de procedencia ilícita, podrán ser aprehendidos por las autoridades de policía y puestos a disposición de la autoridad competente.

7. Garantizar que los alimentos comercializados, ya sea producidos por el mismo vendedor informal o por terceros, cumplan con todos los requisitos de salubridad, higiene e inocuidad, y dar estricto cumplimiento a las normas sobre manipulación de alimentos.

8. No permitir el uso de su registro a terceras personas.

Nuevamente se invoca lo preceptuado en el numeral 8, artículo 10, del Decreto número 898 de 2002 que introdujo unas nuevas funciones a las Cámaras de Comercio, así como el numeral 9, artículo 86, Decreto número 410 de 1971, donde se estipulan capacitaciones, exposiciones, conferencias, estudios, relacionados con las Cámaras de Comercio:

Artículo 14. *Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales.* En los municipios y distritos ~~se creará~~ **se podrá crear** por parte del Concejo un Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales, que deberá estar adscrito a la Secretaría de Gobierno Municipal, Distrital o Departamental.

El objeto del Fondo será gestionar la obtención de recursos económicos que serán orientados a la estructuración y financiación de programas y proyectos y promover la formalización e incorporación en la economía formal de los vendedores informales.

El fondo tendrá entre otras, las siguientes funciones:

a) Desarrollará programas de capacitación a los vendedores informales con el propósito de facilitar su proceso de incursión a la actividad económica formal **en coordinación con las Cámaras de Comercio y con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**;

b) Participará en la formulación y ejecución de los programas generales de las administraciones departamentales, municipales y distritales que estén orientados a promover la inserción en el ámbito laboral o económico formal de los vendedores informales;

c) Desarrollará proyectos productivos como alternativa para contribuir al proceso de formalización de los vendedores informales.

Harán parte de los recursos del fondo, **los aportes del Presupuesto General de la Nación, los**

aportes de las Cámaras de Comercio, aquellos que se llegaren a generar por la explotación económica del uso del suelo destinado a las ventas informales; los aportes de las organizaciones de vendedores informales de que trata el artículo 3° de esta ley; los aportes del sector privado y de los gremios económicos que se vinculen a los programas indicados en los artículos anteriores.

Los concejos municipales y distritales fijarán los principios, fines, actividades y demás funciones, así como la estructura de la administración de dicho Fondo.

Nuestros comentarios van encaminados a enriquecer el debate de esta iniciativa, en pro del bienestar de las comunidades locales y esperamos señor Secretario sean tenidas en cuenta por los honorables miembros de la Comisión.

Con mi respeto,

Gilberto Toro Giraldo,

Director Ejecutivo.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, Observaciones de la Federación Colombiana de Municipios, suscrito por el Director Ejecutivo, doctor *Gilberto Toro Giraldo*, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones*.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Carlos Alberto Baena* y honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

El presente concepto se publica en la ***Gaceta de1Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 2012 SENADO

por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.

Bogotá, D.C., mayo de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 53 de 2012 Senado, *por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte.*

Respetado Secretario:

Todos aquellos caminos que pretendan el mejoramiento de las diferentes prácticas deportivas, la recreación y la actividad física; y la conservación de los parques, zonas verdes públicas y equipamientos deportivos en los municipios colombianos, tendrá todo el respaldo de la Federación Colombiana de Municipios, siendo conscientes de los beneficios que el deporte y la conservación del medio ambiente, genera en sus comunidades dentro de sus respectivos ámbitos.

Coincidimos con el informe presentado por Unicef, "**Deporte, Recreación y Juego**", tomado como argumento en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, revelando la efectiva influencia de la recreación en la "salud física y mental"[1] de las personas, así como el trabajo conjunto con los distintos Gobiernos para la promoción de las diferentes actividades recreativas y deportivas así como sus espacios.

Sin embargo, tan loable iniciativa no puede desconocer las diferentes realidades que afrontan los municipios colombianos, ni asignarles nuevas responsabilidades sin nuevas fuentes de recursos, en contravención al mandato constitucional del artículo 356 superior. Ya la Ley 1450 de 2011 duplicó el porcentaje de destinación orientado a los sectores de recreación, deporte y cultura previstos dentro de la bolsa de propósito general del Sistema General de Participaciones. En consecuencia disminuyó los recursos disponibles para otras 23 competencias contempladas en la Ley 715 de 2001 así como responsabilidades igualmente de alta sensibilidad para las comunidades locales, tales como la atención a la infancia y la adolescencia, a la población víctima de la violencia y desplazados, adulto mayor y tercera edad, mujeres y madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, raizales y minorías étnicas, entre otros.

Es por ello que respetuosamente ponemos a su consideración una modificación que le permita a los municipios participar de una manera activa y sin ninguna restricción en la búsqueda de articulación del deporte con el medio ambiente, teniendo en cuenta las restricciones fiscales de la Ley 715 de 2001 para este sector.

Artículo 10. *Responsabilidades del sector público*. Las entidades de Gobierno del orden nacional y territorial, encargadas de la "política pública nacional de parques", como el DNP; Coldeportes; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Cultura, entre otros; Gobernaciones y Alcaldías, adelantarán por lo menos las siguientes acciones:

- Coordinar el proceso de formulación, desarrollo e implementación de la "política pública nacional de parques", articulando la participación de los diferentes actores desde sus instancias nacionales, regionales y locales.

- Garantizar la inclusión de la "política pública nacional de parques", en los planes sectoriales de

[1] Informe: Deporte, Recreación y Juego. **Unicef**. 2004. http://www.unicef. org/spanish/publications/files/5571 –Sport–SP.pdf

las entidades relacionadas del ámbito nacional; en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales del nivel local, según corresponda.

- Disponer **de los recursos previstos por el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011** ~~*fuentes de financiación y recursos dentro de su presupuesto anual de inversión*~~, para la financiación de las estrategias formuladas en el marco de la "política pública nacional de parques", y que sean de su competencia.

• Diseñar e implementar los mecanismos (decretos, acuerdos, reglamentaciones, priorización de políticas, planes, programas y proyectos, según su competencia), al igual que la estructura institucional y de evaluación requerida, para la puesta en marcha de la "política pública nacional de parques".

Agradecemos señor Secretario el buen trámite que se le dé a esta iniciativa y esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos para el desarrollo de la misma, por los honorables miembros de la comisión.

Cordialmente,

Gilberto Toro Giraldo,

Director Ejecutivo.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, observaciones de la Federación Colombiana de Municipios, suscrito por el Director Ejecutivo doctor Gilberto Toro Giraldo, en tres (03) folios, al **Proyecto de ley número 53 de 2012 Senado** *por medio de la cual se crea la política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte*.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: honorables Senadores *Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez, Alexandra Moreno Piraquive* y *Gloria Stella Díaz.*

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso*** en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE FENALCO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002.

Bogotá, D. C., 28 de mayo de 2013

1001

Doctor

RAFAEL PARDO RUEDA

Ministro Ministerio del Trabajo

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002.*

Apreciado señor Ministro:

Teniendo en cuenta la importancia que reviste para los empresarios agremiados en Fenalco el Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002*, a continuación nos permitimos presentar para su consideración nuestros respetuosos comentarios, los cuales esperamos sean tenidos en cuenta en el trámite legislativo correspondiente.

Queremos dejar consignado, ante todo, nuestro respaldo a la carta enviada por el Presidente del Consejo Gremial Nacional sobre el mismo asunto, subrayando simplemente que en los cuadros que se adjuntaron en dicha comunicación se muestra claramente cómo la participación del grupo de asalariados del sector privado logró aumentarse en los últimos años, como consecuencia, en gran parte de los incentivos de ley establecidos desde 2002, incluyendo la conocida ley de Formalización y Generación de Empleo de la cual usted fue su gestor y gran promotor.

i) **Algunas consideraciones generales**

Es importante señalar, en primer término, que en opinión de nuestro Gremio, las disposiciones de la Ley 789 de 2002 estén en consonancia con la modernidad y las costumbres actuales de la población, en un entorno globalizado en donde particularmente el sector comercio, requiere contar con jornadas ordinarias y flexibles que le permitan extender sus horarios de servicio. Esta circunstancia, ha contribuido a la expansión de la empresa y a la generación de empleo, por lo que derogar las disposiciones de dicha ley, conllevaría en nuestro sentir, un retroceso en los importantes procesos de modernización del comercio.

El proyecto de ley regresa la situación jurídica y económica al pasado, no genera evolución ni considera otros aspectos importantes de la economía para la generación de empleo, pues entre otras

cosas, desestímula la inversión extranjera y el crecimiento económico y por supuesto, la creación de nuevos puestos de trabajo.

Fenalco encuentra totalmente inconveniente pretender derogar el sistema actual de pago de horas extras, dominicales y festivos. En efecto, como se explicará a continuación los resultados podrían ser nefastos para el mejoramiento de la economía nacional y para el fortalecimiento de la política de reducción de las cifras de desempleo.

ii) **Efectos de considerar el recargo nocturno de 6:00 p. m, a 6:00 a. m, y el recargo dominical del 100% en el Comercio Moderno**.

2.1 Comercio Moderno

De conformidad con los análisis realizados por Fenalco con base en la Encuesta Anual de Comercio. EAC, procesada por el DANE y basados en los conceptos discutidos al interior del Comité de Almacenes de Cadena y Grandes Superficies, podernos asegurar que de ser aprobadas las disposiciones del proyecto de ley aquí comentadas, se generaría para el comercio organizado de Colombia, el que atiende todas las exigencias de ley y el que reporta a la DIAN *on line* un **sobrecosto de $992.128 millones anuales,** que supondría a su vez, una **disminución equivalente a 72.951 puestos de trabajo**, si los empresarios decidiesen no incrementar sus costos laborales. En el Cuadro número 1 del Anexo se sustenta nuestro hallazgo, el cual, señor Ministro, no deja de ser preocupante.

En adición a lo anterior, la aprobación de las medidas incluidas en el proyecto de ley implicarían un sobrecosto en la facturación que las empresas de outsourcing trasladarían a los comerciantes, lo cual podría traducirse a su vez, en la necesidad de prescindir de más de 8.000 empleos.

2.2 Sector de Vigilancia y Seguridad Privada

Los cambios sugeridos al régimen laboral tendrán para el comercio formal un efecto verdaderamente negativo, pero lo será aún más para las empresas de vigilancia privada.

De acuerdo con las consultas efectuadas en los últimos días a las empresas del sector afiliadas a **Fenalco**, y que representan más del 80% del universo empresarial del sector, la disminución de la jornada diurna, los cambios al contrato de aprendizaje y la sobrecarga al trabajo dominical **le ocasionarán a las mencionadas compañías un sobrecosto anual superior a los 670.000 millones de pesos**. El Cuadro número 2 del Anexo desglosa estos cálculos, los cuales la verdad, Señor Ministro, nos deja muy preocupados.

El costo que para estas firmas significa acomodarse a un eventual cambio en las reglas de contratación laboral es del orden aproximado de $2.325.000 anuales por empleado, lo que representaría un valor cercano a los 500.000 millones de pesos. Si a lo anterior se agrega el sobrecosto derivado de un posible cambio en el contrato de aprendizaje esta cuantía llegaría a los ya mencionados 674.000 millones de pesos.

El pretendido cambio en las reglas de juego constituye un duro golpe para la propiedad horizontal, como quiera que del presupuesto de gastos, el servicio de vigilancia está entre el 49% el 55% del mismo. En caso de hacerse efectiva la propuesta de cambio en el régimen laboral, el gasto en personal de vigilancia pasaría a representar un inaceptable 61% del presupuesto y resulta bastante improbable que los propietarios acepten un reajuste en las cuotas de administración de cuatro o más veces la inflación.

Por lo tanto, señor Ministro, muchas propiedades horizontales que hoy pagan este servicio con mucho esfuerzo y que anteriormente no lo hacían porque les resultaba demasiado oneroso, se quedarían imposibilitadas para pagarlo, regresándose a situaciones ya superadas desde 2002. Sin exagerar, calculamos que se perderían unos 20.000 puestos de trabajo remunerados conforme a la ley y los grandes beneficiados serían las empresas ilegales o piratas que sí están prestas a trabajas por fuera de las normas laborales y de la órbita de la Supervigilancia, y, por supuesto, por fuera del alcance del radar de la DIAN.

Muchas copropiedades estarían incluso dispuestas a contratar personal directamente, a manera de conserjes, asumiendo dicha contingencia pues para todos es claro que la Superintendencia del ramo no tiene la capacidad operativa para ejercer fiscalización para este tipo de situaciones. La cruel paradoja de todo esto es que el perjudicado a la postre será el guarda de seguridad al que presuntamente se pretende favorecer, pues terminaría trabajando sin que se le pague de acuerdo a la nueva ley no solo su salario sino la seguridad social.

Permítanos insistir respetuosamente en que el proyecto conlleva a un retroceso y desconocimiento de las condiciones actuales del mercado en donde las empresas requieren de mayor flexibilidad en horarios y espacios para llevarle productos y servicios al consumidor final en aras de una sana competitividad y permanencia en el mercado.

El incremento de un porcentaje en el pago de una compensación económica por trabajo en día específico, sea dominical o festivo, no garantiza por sí sólo el bienestar del trabajador y su familia, ni siquiera de contar con un empleo digno. Ello obedece a un conjunto de elementos y circunstancias que rodean la relación de trabajó como un todo.

(iii) **Otras medidas de orden laboral incorporadas en el proyecto de ley.**

En adición a las medidas relativas a la remuneración de las horas extra y de trabajo dominical antes comentadas, la aprobación de otras fuertes medidas tales como la definición de turnos de trabajo sucesivos de 6 horas diarias y 36 semanales, no hacen cosa diferente que restringir el crecimiento económico y encarecer excesivamente los costos laborales.

Con medidas de tal naturaleza no hay lugar a flexibilidad alguna en una economía abierta y en constante dinámica, al tiempo que se disminuyen las posibilidades de consolidar grandes y medianas organizaciones y los procesos productivos y desestimulando la creación de nuevas empresas.

(iv) **El Contrato de Aprendizaje**.

Quisiéramos subrayar de nuevo la inconveniencia de modificar la modalidad especial de contratación que actualmente soporta la relación de aprendizaje para convertirla en una relación de tipo laboral en virtud de la cual, adicionalmente, los aprendices reciben una remuneración mínima equivalente a un smlmv. Como lo sustentamos en el Cuadro número 2 antes referido, este cambio en las reglas de juego seria particularmente gravoso para las compañías de vigilancia y seguridad privada.

Como es evidente, una medida de esta naturaleza genera importantes sobrecostos que impactan directamente en la generación de empleo. Quiero decirle que varios empresarios extranjeros del retail se han comunicado con nosotros para exteriorizar su preocupación por el drástico cambio en las reglas de juego que supondrían la aprobación de esta iniciativa. Nos dicen que no esperaban esta situación de inseguridad jurídica que han encontrado últimamente en el país y mencionan entre otras medidas, la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) y sus "innovaciones" y el Decreto número 074 de 2013 relativo al arancel específico al calzado y confecciones.

Señor Ministro, respetuosamente le reiteramos que en nuestro sentir, con la aprobación de este tipo de proyectos de ley cada vez se ahonda más la notable brecha existente entre los costos del trabajo formal e informal, pues como resulta evidente, a mayores costos laborales para quienes se encuentran en la formalidad, mayores "incentivos" y ventajas para los sectores y competidores informales.

Un concepto favorable a este proyecto no aportaría en lo particular cambios relevantes a los ingresos y a la calidad de vida de la clase trabajadora, pero sí le estaría generando a los empleadores un costo, que en las condiciones actuales de mercado, no tiene cómo ser atendido sin poner en alto riesgo empleos que hoy existen y minar la rentabilidad empresarial. Todos sabemos la importancia de generar nuevos empleos, pero la prioridad es poder conservar los que hoy se tienen.

Finalmente, no sobra agregar que el sector comercio en Colombia se ha convertido en el abanderado de la creación de empleo en el presente siglo. Para su apreciada información, los Cuadros números 3, 4 y 5 de Anexo muestran la importancia mayúscula del comercio desde el punto de vista laboral. A nivel nacional en 2012, el 26.81% de la población ocupada estaba vinculada con al sector que orgullosamente representarnos, en tanto que en las zonas urbanas, esta proporción sube ni 31.14%. Lo que en blanco y negro significa que una de cada tres personas ocupadas en las ciudades se encuentra vinculada con el comercio. No parece coherente que se les impongan nuevas y gravosas cortapisas a los comerciantes.

Espero que las anteriores consideraciones sean de utilidad reiterándolo que desde **Fenalco** nos encontramos a entera disposición de su despacho para trabajar en este tema o cualquiera otro que usted considere pertinente.

Reciba un cordial saludo,

Guillermo Botero Nieto,
Presidente.

Cuadro No. 1

Cálculo de los sobrecostos laborales para el comercio moderno de modificarse la ley 789/02

1.	Personal remunerado según la EAC	637.000 *
2.	Personal potencialmente sujeto de pago de horas extras y cursos de ley	445.900 (70% del total)
3.	Sobrecostos por mayor recargo nocturno y dominical por empleado remunerado	2.225.000 ($185.120 mensuales)
4.	Total sobrecostos (2 X 3)	992.128 millones
5.	No. de empleos que se perderían si los comerciantes quisieran mantener los mismos costos laborales (calculado sobre un salario base de $750.000 mensuales más 52% por prestaciones)	992.128 millones / 13.6 millones = 72.951

* En 2011 fue de 603.700 y en 2012 hubo un crecimiento aproximado del 6%.
Fuente: Cálculos de FENALCO con base en DANE y en información de afiliación

Cuadro No. 2

Sobrecostos para el sector de vigilancia privada

1.	No. de guardas	204.000
2.1.	Mayor valor pagado mensual por recargo nocturno por empleado	$143.000
2.2.	Costo anual por empleado	$1.716.000
3.1	Mayor valor pagado mensual por dominicales por empleado	$56.750
3.2	Costo anual	$60.900
4.	Sobrecosto total anual por empleado (2.2 + 3.2)	$2.325.000
5.	Sobrecosto total por encargo (1 X 4)	$474.300 millones
6.	Sobrecostos para el sector derivados del cambio en el contrato de aprendizaje	$198.000 millones
7.	Sobrecosto total (5 + 6)	$672.300 millones

Fuente: Cálculos de FENALCO con base en información de Compañías de Vigilancia. Muestra expandida

Cuadro No. 3

EMPLEO SECTOR COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	
Empleo generado en el Periodo ene2010-mar2013	**Empleo correspondiente al 1er trimestre móvil 2013**
729.000	5.655.000

Cuadro No. 4

POBLACIÓN OCUPADA A NIVEL NACIONAL				
PARTICIPACIÓN PROMEDIO (%)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013***
Comercio, restaurantes y hoteles	26,23	26,44	26,81	27,83

*Incluye el 1er trimestre móvil.

Cuadro No. 5

POBLACIÓN OCUPADA 13 PRINCIPALES CIUDADES Y SUS ÁREAS METROPOLITANAS				
PARTICIPACIÓN PROMEDIO (%)	**2010**	**2011**	**2012**	**2013***
Comercio	30,7	30,94	31,14	32,01

*Incluye el 1er trimestre móvil.

FUENTE: DANE y Cálculos de FENALCO.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBUCA.

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, Comentarios de Fenalco, suscrito por el doctor *Guillermo Botero Nieto*, Presidente, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley número 82 de 2012, Senado**, *por la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, la Ley 789 de 2002.*

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas honorable Representante *Alexánder López Maya* y honorable Senador *Wilson Arias Castillo.*

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso*** en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE GESTARSALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el Sistema Único Descentralizado de Seguridad Social en Salud.

Por intermedio de la honorable Mesa Directiva presento a todos los ponentes del proyecto de ley en mención los comentarios de algunos articulados, esperando que a través de la secretaría lo puedan hacer dar a conocer a todos los ponentes.

A continuación presentamos de manera detallada los comentarios (redactados en color rojo) frente a los siguientes artículos:

Artículo 24. *Red de Prestadores Servicios de Salud.* Las Redes de Prestación de Servicios de Salud son el conjunto de prestadores agrupados en una Área de Gestión Sanitaria por los Gestores de Servicios de Salud. Las redes deben tener la integralidad y suficiencia para garantizar a los usuarios las prestaciones individuales de Mi-Plan.

El Gestor de Servicios de Salud que opera la red debe disponer de sistemas de información, seguimiento y evaluación de la gestión del servicio, de mecanismos de referencia y contrarreferencia y de comunicación y transporte debidamente organizados, además de los que señale el Ministerio de Salud y Protección Social. Este, de igual forma, definira los criterios de integralidad y suficiencia para el monitoreo, seguimiento y control de las redes.

El Ministerio de Salud y Protección Social proveerá al sistema de salud de una herramienta tecnológica transaccional donde se gestionen las solicitudes entre las IPS y los Gestores de Servicios de Salud al que todos los proveedores de servicios independientemente de sus aplicativos estarán conectados.

El Ministerio de Salud defina los parámetros de la historia clínica digital en un término no mayor a 6 meses.

JUSTIFICACIÓN.

• *Esto evitaría la multiplicidad de herramientas existentes, los trámites innecesarios por parte de los usuarios y garantiza un mayor control a la garantía de acceso a los servidos requeridos por los usuarios.*

• *Al dar la ley un término perentorio para que el Ministerio de Salud defina los parámetros de la historia clínica digital, se contará en un tiempo muy corto con información sistemática, completa y con estadísticas disponibles sobre diagnósticos, procedimientos de demás usos del sistema.*

Artículo 26. *Gestores de Servicios de Salud.* Son personas jurídicas de carácter público, privado o mixto, vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud responsables de operar una Red de Prestadores de Servicios de Salud dentro de una Área de Gestión Sanitaria para garantizar las prestaciones individuales de Mi-Plan.

Los Gestores de Servicios de Salud privados, incluidos los programas de salud de las Cajas de Compensación Familiar, podrán constituirse como sociedades anónimas, en caso que no lo hagan constituirán las reservas técnicas exigidas por el Gobierno Nacional.

Los Gestores de Servicios de Salud podrán cobrar copagos y cuotas moderadoras a los usuarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Los Gestores de Servicios de Salud tendrán un órgano colegiado de dirección y contarán con reglas de Gobierno Corporativo, las cuales deben hacerse públicas.

Cada Gestor de Servicios de Salud tendrá una reserva en Salud-Mía la cual será definida por la Superintendencia Nacional de Salud en función del número de usuarios, el índice de solvencia y su patrimonio.

Parágrafo. Las actuales Entidades Promotoras de Salud que se encuentren al día en sus obligaciones con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, cumplan con los requisitos de habilitación y con lo establecido en la presente ley podrán transformarse en Gestores de Servicios de Salud.

Justificación

La Constitución Política de Colombia consagra la democracia participativa como uno de los elementos fundamentales del Estado de derecho y promueve la economía solidaria. Además la participación ciudadana en el SGSSS debe permitir

autorizar a toda persona para que, de manera individual y/o colectiva se involucre libremente en los procesos del sistema en la garantía de derecho a la salud, más aun cuando su lucro es Social.

La condición exigida en el proyecto de ley, obliga a las empresas de carácter solidario que vienen operando desde hace más de 16 años en el SGSSS como Empresas Solidarias de Salud con un arraigo importante que reclaman su continuidad, a transformarse en el caso de las de naturaleza cooperativas y a liquidarse en el caso de las de naturaleza mutual, lo cual es inconcebible y vulnera un derecho empresarial ya adquirido si ellas cumplen con los requisitos de habilitación.

De otro lado la naturaleza jurídica no garantiza que se tendrá una mejor gestión o en cumplimiento cabal de sus funciones y responsabilidades. La garantía para el Gobierno sería la exigencia de reservas técnicas que él defina.

Artículo 31. ***Gestores de servicios de salud con participación pública***. Los Departamentos, Distritos y Ciudades Capitales, presentes en una Área de Gestión Sanitaria, de manera individual o asociados entre sí o con un tercero, y en cuya jurisdicción se encuentre más de un millón (1.000.000) de habitantes, podrán constituirse como Gestores de Servicios de Salud, siempre y cuando cumplan con los requisitos de habilitación establecidos por el Gobierno Nacional en igualdad de condiciones independientemente de su naturaleza jurídica. En cada Área de Gestión Sanitaria solo podrá operar un Gestor de Servicios de Salud de estas características.

Justificación

Esto permitirá competir en igualdad de condiciones que no es otra cosa que lo que existe en la legislación actual.

Artículo 33. ***Reconocimientos económicos y pago a los Gestores de Servicios de Salud.*** Cada Gestor de Servicios de Salud en una determinada Área de Gestión Sanitaria tendrá derecho a los siguientes reconocimientos económicos y pagos por parte de Salud-Mía:

a) Una suma fija anual para financiar los gastos de administración, definida por el Ministerio de Salud y Protección Social con base en el número de usuarios, la cual será girada en cuotas mensuales; de ese valor dependerá su excedente o resultado.

b) Un valor per cápita ajustado por riesgo. Este se dividirá en: i) una fracción para cubrir parcialmente el costo de las prestaciones individuales de Mi-Plan y; ii) la fracción restante condicionada al logro de acciones o resultados en salud.

El valor per cápita permanecerá en Salud-Mía en una cuenta a nombre de cada Gestor de Servicios de Salud, el cual será girado directamente a los Prestadores de Servicios de Salud de la forma como este lo indique.

Si como resultado de la gestión de los recursos del valor per cápita se presenta un déficit, este será cubierto, en primer lugar, con las reservas con que cuenta el Gestor de Servicios de Salud en Salud- Mía.

Cuando al cierre de la vigencia el Gestor de Servicios de Salud genere excedentes, se procederá así:

a) Una proporción será asignada a la constitución, mantenimiento o incremento de la reserva de cada Gestor de Servicios de Salud.

b) El saldo de los excedentes podrá ser asignado al Gestor de Servicios de Salud como excedente propio en función del cumplimiento de resultados.

c) Los valores no asignados se destinarán como reservas del Sistema General de Seguridad Social en Salud y serán administrados por Salud-Mía.

Parágrafo. Salud-Mía será responsable de la gestión financiera de los recursos, de la realización de los pagos que ordene el Gestor de Servicios de Salud, y de la administración de las reservas. Las decisiones de prestación de servicio, de calidad, y de responsabilidad médica y de auditoría serán responsabilidad de los Gestores de Servicios de Salud y los Prestadores de Servicios de Salud.

Justificación.

La ley debe establecer que la eficiencia en el manejo del gasto administrativo, sea el incentivo, es decir que de ese valor dependa su excedente o ganancia y no del valor destinado al gasto médico ya que el resto de los recursos de la UPCS, destinados al servicio de salud se mantendrá en el fondo MI SALUD. Este mecanismo evitará las confusiones actuales acerca del origen del patrimonio de las EPSS o futuras GSS. Esta premisa tiene fundamento también en conceptos de la honorable Corte Constitucional, quien ha expresado que la UPCS contiene una porción destinada a los gastos de administración, de donde se deriva una ganancia lícita, ver Sentencia C-979/10 Ver artículo 33.

Artículo 55. ***Transformación o liquidación de las actuales Entidades Promotoras de Salud.*** Las actuales Entidades Promotoras de Salud contarán con un plazo máximo de dos (2) años para transformarse en Gestores de Servicios de Salud de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. Las Entidades Promotoras de Salud que no se transformen en el plazo señalado en el presente artículo se disolverán y liquidarán.

Las Entidades Promotoras de Salud que se transformen en Gestores de Servicios de salud conservarán sus afiliados dentro del área donde fueron autorizados para operar.

Durante el periodo de transición las Entidades Promotoras de Salud deberán mantener las condiciones de habilitación financiera relacionadas con el patrimonio y el margen de solvencia que tenían al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

El Gobierno Nacional definirá los procesos que se deberán surtir durante la transición para la afiliación, traslados y movimientos de afiliados de las

actuales Entidades Promotoras de Salud, así como para garantizar la prestación de los servicios médicos y tratamientos en curso de los afiliados al Sistema que no hayan elegido Gestor de Servicios de Salud.

Justificación

• *El dejar explícito que las EPS actuales al cumplir con las nuevas exigencias de habilitación, continúen con la garantía de los servicios a sus afiliados actuales, garantiza que al transformarse sigan con las obligaciones existiendo un mínimo traumatismo de la atención a los afiliados.*

Artículo 59. ***Saneamiento de deudas***. Las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud, así como los entes territoriales y Fosyga, tendrán un periodo máximo de seis (6) meses para la aclaración de las deudas pendientes provenientes de la prestación de servicios de salud. El Gobierno Nacional determinará los procedimientos para el saneamiento, la realización de los ajustes contables y la aplicación de medidas que permitan atender dichas obligaciones; para ello la Superintendencia Nacional de Salud y los demás organismos de control y vigilancia del sector, aplicarán las sanciones a que haya lugar.

Justificación

• *La ley debe tener un artículo transitorio para establecer un periodo de conciliación de cuentas y cierre de periodo entre las EPS y las IPS y entre los entes territoriales y Fosyga y las EPS. (El proyecto otorga seis meses de conciliación entre EPSS e IPS y no define para los otros pagadores como son Entes territoriales y Fosyga).*

Agradecemos de antemano el espacio que nos brindan los honorables Senadores de la Comisión Séptima de Senado para poder hacer llegar nuestros comentarios en relación con el citado proyecto de ley.

Quedamos atentos frente a cualquier duda que se pueda presentar frente a los mismos para lo cual nos gustaría contar con un espacio donde podamos ampliar la información.

Cordialmente,

Elisa Carolina Torrenegra,

Directora Ejecutiva.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los treinta (30) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, Comentario de Gestarsalud suscrita por la doctora *Elisa Carolina Torrenegra*, en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 210 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones* **y sus acumulados Proyecto de ley número 51 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones* y **Proyecto de ley número 233 de 2013 Senado**, *por la cual se crea el Sistema Único Descentralizado de Seguridad Social en Salud.*

Autoría del **Proyecto de ley número 210 de 2013 Senado** (Ministerio de la Salud y de la Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*). **Proyecto de ley número 51 de 2012 Senado** (honorables Senadores *Jorge Eliécer Ballesteros Berner, Edinson Delgado Ruiz*) Y **Proyecto de ley número 233 de 2013 Senado** (honorables Senadores *Luis Carlos Avellaneda, Gloria Inés Ramírez, Juan Manuel Galán, Camilo Romero, Alexánder López, Parmenio Cuéllar, John Sudarsky, Jorge Guevara, Juan Fernando Cristo, Germán Carlosama, Carlos Alberto Baena*, y honorables Representantes, *Iván Cepeda Castro, Germán Navas Talero, Ángela María Robledo, José Joaquín Camelo, Gloria Stella Díaz, Alba Luz Pinilla, Hugo Velásquez*).

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso*** en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO Y HOSPITALES PÚBLICOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 Y PROPUESTAS ACESI PARA LA REFORMA SGSSS

OFICIO DE N° 016-13

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2013

Honorables Senadores

COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

Atentamente: honorable Senador

JORGE BALLESTEROS BERNIER

Presidente

L. C

Asunto: Análisis Proyecto de ley número 210 y propuestas ACESI para la reforma SGSSS.

Cordial saludo:

Celebramos que la Comisión Séptima con su liderazgo haya decidido generar espacios de discusión con los diferentes actores del sistema para lograr una reforma, acorde con las necesidades del sector. Independiente de nuestro interés particular en los prestadores públicos, consideramos que es importante presentar una propuesta que genere una reforma estructural al sistema y cuyo principal actor favorecido sea el usuario, por ello necesariamente debe existir un fortalecimiento de la salud pública en Colombia a través de la implementación de la estrategia de APS y RISS.

Consideramos fundamental que los puntos que ya han sido superados en el legislativo en reformas pasadas y que infortunadamente no se han implementado por ausencia de reglamentación por parte

del Ministerio de Salud, sean defendidos y conservados en la presente ley, verbigracia APS y RISS.

A continuación generamos un análisis del Proyecto de ley número 210 presentado por el señor Ministro de Salud, abordamos puntos importantes que consideramos que deben ser incluidos y dejaremos de lado artículos que aunque son muy cuestionados o inaceptables, una vez concluidas las audiencias, el señor Ministro consideró puntos superados.

Capítulo Segundo.

Manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Propuesta.

El gran reto es la pluralidad y operatividad del fondo porque el mismo debe ser ágil, participativo y actualizado, por ello consideramos que debe estar administrado por una junta compuesta por sociedad civil y otras organizaciones que permitan un manejo no concentrado en el Gobierno.

Sugerimos que sea creado nuevamente el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud con participación de los diferentes gremios del sector con sociedad civil.

Fortalecer lo definido en el Decreto número 4747 de de 2007 en lo referente al esquema de giro directo que ha generado importantes resultados, principalmente en la baja complejidad; sin embargo se sugiere eliminar la participación de los gestores en la autorización de los giros y que esto sea resultado del fortalecimiento del proceso de facturación y auditoría en línea en donde la evidencia de lo radicado y auditado sea el insumo para el giro por parte de Salud-Mia.

Capítulo Tercero.

Plan de Beneficios de Salud– Mi Plan

Propuesta.

Eliminar la intermediación financiera de las gestoras y suprimir la compra y venta de servicios entre los prestadores de baja complejidad y salud pública.

Es importante reconocer que existen servicios que no son rentables financieramente y por ende no existe estímulo para que los realicen, así sean de gran impacto social, por ello es necesario garantizar los costos de operación de las actividades de salud pública y modificar el modelo hacia indicadores de gestión de riesgo y de salud pública que generen reales incentivos a tener la población aliviada en contraste al actual modelo que premia la morbilidad y la enfermedad.

Otro aspecto importante que debe ser definido paralelo a la reforma es la lista de exclusiones del sistema y por ende la cobertura de Mi-Plan, asignando claras responsabilidades y recursos para la cobertura de los nuevos servicios. Teniendo en cuenta el impacto financiero que hasta la fecha se ha generado por el No POS es de vital importancia que se tenga claridad sobre el contenido de Mi-Plan y la financiación del mismo, evitando así continuar con las barreras de acceso al usuario.

Capítulo Cuarto.

Prestación del servicio de Salud

Propuesta.

Consideramos que el proyecto debe contener los planteamientos y articulados sancionado en la pasada Ley 1438 de 2011 en lo referente a la implementación de la estrategia de Atención Primaria en Salud y Redes Integradas de Servicios de Salud, componentes fundamentales para lograr un impacto real en salud pública.

La implementación de la estrategia de APS y RISS debe estar en cabeza de los Entes territoriales, los cuales, deben fortalecerse para el manejo de sus competencias.

Los Entes territoriales como responsables de la salud del municipio, departamentos y distritos son los que deben abordar los determinantes sociales de la población en conjunto con su consejo de Gobierno para garantizar soluciones a problemas de salud que sería imposible abordar desde el sector salud. Teniendo en cuenta la experiencia en el pasado con el manejo de los recursos, se sugiere que el manejo de recursos sea sin situación de fondos, fortalecimiento el giro directo desde Salud-Mía y evitando peajes innecesarios a los recursos.

Se sugiere establecer un per cápita que garantice los costos de operación, incluyendo el recurso humano, fortaleciendo así las actividades de salud pública y baja complejidad.

Con la implementación de RISS se eliminan las autorizaciones por parte de las gestoras y permite garantizar una continuidad en la atención para el usuario.

Eliminando la integración vertical se garantiza la libre escogencia por parte del usuario, quien de manera autónoma podrá definir a qué RISS se adscribe para recibir su atención, teniendo en cuenta su ubicación geográfica y las áreas de gestión sanitaria que deben obedecer a las necesidades de la población y garantizando accesibilidad independiente de límites territoriales.

En la Ley 1438 de 2011 se estableció como responsabilidad del Ministerio el fortalecimiento de la red pública hospitalaria, sin embargo hasta la fecha no han sido reglamentados temas tan importantes como el subsidio de oferta y fortalecimiento de la baja complejidad y el proyecto de Ley 210 no contempla nada relacionado al tema de política de prestación de servicios hospitalarios.

Capítulo Quinto

Gestores de Servicias de Salud

Propuesta.

En la prestación de servicios debe estar prohibida la integración vertical por parte de los gestores de salud.

No debe existir la figura de las hoy EPS a través de gestores, toda vez que continuarán intermediando recursos y el articulador del sistema deben ser los Entes territoriales y prestar los servicios de salud a través de las redes integradas de servicios de salud público-privadas y mixtas. Consideramos que no se debe retroceder por caminos ya reco-

rridos y superados, por tanto, se sugiere que sea reglamentada la Ley 1438 de 2011.

No deben existir estímulos financieros que permitan generar excedentes producto de la negación de servicios o glosas a los prestadores, por tanto, se sugiere que se generen estímulos como producto del impacto en indicadores positivos en salud pública con manejo eficiente de los recursos a través de las RISS, lo cual, no implica generación de erogaciones en dinero sino estímulos en especie que permitan el fortalecimiento institucional.

Reiteramos la necesidad de que sean los entes territoriales quienes direccionen, organicen y garanticen la salud en su territorio. Consideramos que para la baja complejidad y salud pública es necesario que se elimine la compraventa de servicios y para la mediana y alta complejidad se defina un manual tarifario acorde con la realidad del país y las regiones.

Capítulo Sexto.

Propuesta.

Es importante evitar la fragmentación del sistema en todos los aspectos, por tanto, quienes tengan capacidad de pago y quieran adquirir planes complementarios o medicina prepagada deben realizarlo con entidades que simultáneamente no brinden Mi-plan, adicionalmente no debe existir trasteo de UPC en el sistema. Es importante recalcar que los recursos son públicos hasta tanto se presta el servicio de salud.

Capítulo Séptimo

Inspección, Vigilancia y control

Propuesta.

A pesar de que el proyecto aborda la IVC, hay puntos que no son abordados y es necesario un **fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control** para lograr que el sistema funcione. Para ello se propone:

• Independencia y autonomía

La Superintendencia Nacional de Salud debe tener independencia y autonomía del Ministerio de la Protección Social para hacer cumplir a todos los actores la normatividad existente.

• Fortalecimiento económico

Teniendo en cuenta los actores que son vigilados por la Superintendencia, garantizar los recursos que le permitan ser eficiente y efectivo en las acciones preventivas que deben tomarse para evitar la vulnerabilidad de los derechos de los usuarios y/o la pérdida de los recursos en el sistema.

• Redefinición de la estructura (orgánica y funcional) de vigilancia y control. La actual estructura de la Superintendencia Nacional de Salud ha demostrado ser ineficiente e inoperante, por lo tanto, se sugiere que exista descentralización de las funciones o asignación de funciones sancionatorias a las Secretarías de Salud Departamental, garantizando efectividad en el cumplimiento por todos los actores de la legislación.

Capítulo Octavo.

Disposiciones Transitorias.

Propuesta.

Consideramos importante para lograr que el sistema de salud recupere su credibilidad es fundamental que las hoy EPS no continúen en el sistema, máxime aquellas que han sido sancionadas o que han desviado recursos del sector salud, estas no deberían contar con permiso para transformarse en gestoras. Así mismo, se debe establecer la obligatoriedad de cancelar todas las deudas con los prestadores y proveedores, sin incluir acuerdos de pago, previa su transformación.

Capítulo Noveno.

Disposiciones finales.

La forma como está redactado el artículo genera la sensación que el fondo podrá apoyar la transformación de EPS en gestoras.

Propuesta.

La compra de cartera a gestoras debe ir acompañada de sanciones en habilitación que les impida transformarse a gestoras, debe ser claro el articulado en establecer que la compra de cartera debe ser para los prestadores de servicios a quien ellos adeudan cartera y generar así mismo unos impedimentos para la transformación a gestoras a las entidades que deban comprar cartera porque no tuvieron cómo responder con sus deudas. Es muy importante que se establezca claridad sobre la no creación del fondo para facilitar la transformación de EPS a gestoras.

En relación a las juntas directivas, consideramos que no es conveniente reducir su número, su número deberá conservarse y evaluar qué pasará en municipios categoría 5 y 6 cuyas opciones de rotación de los miembros de junta directiva en las ESE no es viable por sus plantas tan reducidas.

En lo referente a las gerencias de las ESE, consideramos que el hecho de que se hayan generado dificultades en los actuales concursos para gerentes, vulnerándose los procesos de meritocracia, no es razón para acabar de tajo con ella en vez de fortalecerla.

La meritocracia en Colombia ha sido empleada en diferentes sectores en la última década. Esta forma de elegir a una persona en un cargo proviene del latín mereo 'merecer, obtener' que es en últimas una forma de Gobierno basada en el mérito. La "meritocracia" ha sido impulsada por el Gobierno nacional como bandera de eficiencia y adecuada selección de los funcionarios públicos esto incluye por supuesto el sector hospitalario (Ley 1122-07). No obstante, es innegable que este proceso en el país no goza de aceptación y respeto por parte de la comunidad o de los propios aspirantes a los cargos de Gerentes. Las diferentes demandas, tutelas y demás mecanismos de restitución de derecho así lo han demostrado.

No obstante, pensar que la meritocracia es la causante de las dificultades gerenciales en las instituciones de Salud es un postulado inaceptable (proyecto de reforma a la ley de Salud). Pero más inaceptable puede ser aún cuestionar procesos que

en el país se adelantan como elección de notarios, concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, exámenes de Estado (Saber Pro, Saber) colocando sobre ellos un "manto de duda" sin reconocer que ellos mismos son suficientes pruebas que los concursos y exámenes bien orientados disminuyen las posibilidades de manipulación o "compraventa" de cargos.

Un ejemplo contundente es lo que ocurre en el Sector Educativo desde el año 2002, cuando el Estado colombiano dio a conocer a los maestros el Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto número 1278, que en esencia y práctica "valora más al maestro y a los directivos docentes y les demanda una mayor profesionalización, crea instrumentos de evaluación, estimula su mejor desempeño y el desarrollo de competencias que les aseguren el éxito en su tarea".

"El Estatuto tiene en la evaluación el instrumento de meritocracia, piedra angular de la carrera docente. Igualmente, con la evaluación los nuevos docentes y directivos docentes tienen un instrumento para que se autoreconozcan profesionalmente, tracen su mejoramiento y, como está estipulado, puedan progresar y ascender en el escalafón".

Es importante destacar que a nivel docente: "Los resultados no implican que las personas que no alcanzaron el umbral carezcan de la preparación para desempeñar el cargo docente o directivo docente. La prueba aplicada procura, en gran parte, que sean los mejores quienes accedan a mayores remuneraciones como premio a su desarrollo personal y profesional".

Sobre el particular de la meritocracia siempre habrán voces en pro y en contra, algunos porque con ello se legitima la individualidad y la desigualdad social y en otros porque son la herramienta más expedita para que accedan los mejores. Es una realidad que no hay estados perfectos pero entre una selección a "dedo" es preferible una selección por méritos. Pasar a una selección de funcionarios por el nivel de sus méritos, es sin duda mucho mejor a que ello sea un asunto de herencia, filiación política, etnia, género o simplemente el poder económico.

Por ello, a pesar que algunos autores consideren la meritocracia como desventajosa, entendemos que volver a la elección de Gerentes desde las Alcaldías Municipales o Gobernaciones Departamentales, sería como convertir a los Gerentes de E.S.E. en Jefes de Despacho. En este orden de ideas, para qué entonces una Empresa Social del Estado si en últimas sería sólo una dependencia más de la administración territorial, similar a una secretaría de despacho.

Con este postulado como guía, es decir, la meritocracia como camino para la elección de Gerentes de E.S.E. queda entonces el reto de mejorar el mecanismo de su implementación. Surgen entonces varios interrogantes a resolver, ellos son los que se pretenden contestar a través de la presente propuesta:

Tipo de Convocatoria: Nacional.

Forma de Evaluación: Cuatro pruebas progresivas seleccionadoras.

Primera Prueba:

A través del Portal Web (que se defina para ello). Cada aspirante a Cargo de Gerente podrá desplegar a través de una serie de opciones si aspira a:

1. Gerente de Baja, Mediana o Alta Complejidad. El aspirante puede señalar las tres opciones, para ello previamente se establece por parte de los realizadores del concurso los requisitos para cada complejidad. El concursante aportará vía internet su documentación conforme a los requisitos definidos. Se otorga un plazo de una semana para "colgar su documentación en la Web.

2. Región en la que aspira trabajar. Incluye todos los Municipios y Departamentos de Colombia (definición por niveles). El concursante puede elegir selectivamente 10 Municipios o/y 5 Departamentos donde aspire a trabajar, también puede elegir cualquier parte del territorio nacional definida por niveles.

Los organizadores del concurso realizarán esta primera revisión documental y si están completos los documentos conforme los requisitos por niveles a los que aspira el concursante, se enviará un correo electrónico informándole que continúa en su proceso a la segunda prueba.

Segunda Prueba.

Tipo de Prueba: Conocimientos, Escrita.

Para quienes aspiren a una Institución de Baja Complejidad:

Lugar: La prueba se realizará en una institución seleccionada preferentemente pública del sector educativo.

Duración Prueba: 3 Horas en la mañana

Preguntas: Se seleccionarán del Banco de Preguntas que se realice para tal fin. Estas preguntas serán recogidas por los miembros que en el Ministerio se seleccionen para conformar el Comité de Concurso de Méritos del Ministerio de Salud y Protección Social para la elección de Gerentes de E.S.E. Cada uno de los miembros de este Comité (no mayor a 10 personas o instituciones de educación superior) será responsable de recaudar a nivel nacional preguntas que posteriormente entrarán a selección aleatoria para conformar las 50 preguntas de conocimiento general sobre sector hospitalario, administración, salud, normatividad, habilidad gerencial.

Para quienes aspiren a una Institución de Mediana o Alta Complejidad:

Los exámenes se realizarán en horas de la tarde, con el fin de defender el derecho a la igualdad de acceso a las pruebas. Si son los dos niveles el examen tendrá una duración de 4 horas en la tarde (50 preguntas), de lo contrario será de 3 horas (40 preguntas). Mecanismo de recolección de preguntas similar a los de baja complejidad.

El Examen se calificará individualmente para cada nivel. La nota mínima para pasar a la tercera prueba es que el aspirante responda correctamente al 75% de las preguntas realizadas. Para ello, se

contará con un software tipo examen saber o saber pro. Sólo quienes obtengan como mínimo esta calificación recibirán correo electrónico, invitándolo a presentar la tercera prueba, los demás recibirán un correo electrónico donde se agradece su participación.

Nota. Cualquiera de los aspirantes puede en los cinco días hábiles posteriores al recibo de su correo electrónico solicitar revisión solo de sus resultados. Para ello se tendrá una instancia de resolución de solicitudes proceso que no debe durar más de 3 semanas.

Tercera Prueba.

Tipo de Prueba: Actitud Personal y Aptitud Gerencial Escrita.

Para realizar estas pruebas se puede implementar test psicológicos y construcción de escenarios que definan las aptitudes gerenciales.

En estas pruebas y conforme a la calificación que sobre ellas realicen los expertos en psicología y aptitud gerencial, se convocará a la cuarta prueba.

Sólo quienes obtengan aprobado o apto en estas pruebas recibirán correo electrónico, invitándolo a presentar la cuarta prueba, los demás recibirán un correo electrónico donde se agradece su participación.

Cuarta Prueba.

Tipo de Prueba: Entrevista con Expertos

Lugar: La entrevista se realizará en el sitio y municipio que determine la Junta Directiva de la Institución que requiere seleccionar el Gerente de la E.S.E.

Solamente en esta prueba el aspirante puede seleccionar la o las instituciones del país en las que está interesado en concursar. Cada institución debe agregar los requisitos del cargo y la asignación salarial del mismo. Para las entrevistas, cada una de las entidades tendrá un equipo de 5 expertos que realice las mismas de máximo 15 minutos por participante. Cada institución puede optar por entrevistas grupales o individuales. Con los resultados de la entrevista que se obtiene por consenso de los expertos, con los resultados de las Pruebas uno a tres, el comité organizador del concurso directamente o de manera descentralizada por Departamento realizará un listado de aspirantes con las mejores calificaciones a cada una de las instituciones de su región.

Estas listas serán publicadas en la Web y cada aspirante podrá presentarse a la institución donde ocupó el primer puesto, en un plazo no mayor a 8 días hábiles luego de ser publicada la lista de elegibles. Será el aspirante quien decida en cuál institución quedarse si es el primero en varias de ellas. Las instituciones deben informar a la opinión pública si el cargo ya se ha ocupado o si por el contrario continúa con el orden de la lista de elegibles, esto con el fin de respetar la lista.

Nota. La lista de elegibles será tenida en cuenta de manera consecutiva y tendrá validez para el reemplazo de Gerentes durante el periodo institucional de los mismo. Sólo se realizarán en el país concursos para el cargo de Gerentes de E.S.E. cada cuatro años.

Temas No Abordados.

El proyecto de reforma presentado por el Gobierno no aborda temas que consideramos que son importantes para garantizar una reforma real al sistema de salud, como son:

Rectoría Eficiente.

El Ministerio de la Protección Social ha perdido su rectoría en el sistema producto de la improvisación en la expedición de normatividad y por la ausencia de imparcialidad en la generación de la misma, generando claros beneficios a otros actores del sistema, entre ellos a las EPS.

Se hace necesario la consolidación de toda la normatividad del sector y la redefinición de normas que actualmente se contradicen entre sí.

La desaparición del CNSSS y posteriormente de la CRES ha generado la concentración de funciones en el Ministerio de Salud. Se sugiere la creación nuevamente del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud con la participación de representantes de sociedad civil y agremiaciones del sector salud.

Flujo de Recursos.

Concertación político –técnica de la línea estratégica para la asignación, distribución y flujo de recursos.

A pesar de que el Gobierno actual realizó un gran esfuerzo para solucionar el flujo de recursos, encontramos que el sistema se encuentra en una de las peores crisis en muchos años, lo cual, es producto de una normatividad generada sobre la marcha, sumado a unos Entes Territoriales sin capacidad de respuesta oportuna para sus funciones de inspección, vigilancia y control delegadas.

Celebramos la creación de un fondo único, sin embargo, este debe ser el encargado de generar el giro directo a los prestadores, el cual, debe ser fortalecido. Se sugiere que los Entes territoriales del orden departamental sean los encargados de consolidar la contratación con los prestadores para que la autorización del giro no quede sólo como responsabilidad de las gestoras.

Sistema de información eficaz.

El sistema de seguridad social debe garantizar un medio de información eficaz **Integrado y Único** que permita cruzar toda la información correspondiente a los beneficiarios del sistema y que responda a las necesidades y los requerimientos de todas las autoridades del sistema, es decir que no se remita un formato a cada organismo de control sino que se genere un único formato, el cual, alimente y responda a todos los requerimientos.

Salud Pública.

• Análisis de determinantes

Se sugiere un único modelo de atención como política pública, concertado con los Entes Departamentales acorde a las particularidades de las regiones que permita un mayor impacto en las actividades de salud pública.

• Intersectorialidad

El modelo de atención primaria requiere de un abordaje intersectorial para lograr impactar en indicadores de salud pública y así obtener cambios en los perfiles de morbilidad de patologías de alta incidencia como IRA, EDA, desnutrición, entre otras. Consideramos que la implementación de estilos de vida saludable requiere del compromiso y abordaje desde sectores como el educativo, así como del concurso de infraestructura para mejoramiento de agua potable y alcantarillado.

• Revisión sistemática sobre resultados en salud pública y evitar atomización acciones

Las políticas de salud pública se sugieren sean coordinadas desde el Ministerio de Salud acorde con los perfiles epidemiológicos con el manejo de los recursos desde el nivel central con un único pagador a las instituciones prestadoras de servicios de salud para evitar la atomización de funciones y encarecimiento de las acciones.

Esperamos honorables senadores que nuestros puntos de vista y propuestas sean debatidos y analizados en el seno de la Comisión Séptima. Estaremos atentos a sus sugerencias y comentarios y estamos en total disposición de sustentar nuestras propuestas.

Con agradecimiento por la deferencia a nuestros aportes.

Atentamente,

Olga Lucía Zuluaga Rodríguez,

Directora Ejecutiva.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los treinta (30) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, Análisis de Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (ACESI) suscrita por la doctora *Olga Lucía Zuluaga Rodríguez,* Directora Ejecutiva, en trece (13), folios, al **Proyecto de ley número 210 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones* **y sus acumulados. Proyecto de ley número 51 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones* y **Proyecto de ley número 233 de 2013 Senado**, *por la cual se crea el Sistema Único Descentralizado de Seguridad Social en Salud.*

Autoría del **Proyecto de ley número 210 de 2013 Senado** (Ministerio de la Salud y de la Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*). **Proyecto de ley número 51 de 2012 Senado,** (honorables Senadores *Jorge Eliécer Ballesteros Berner, Edinson Delgado Ruiz*) y **Proyecto de ley número 233 de 2013 Senado** (honorables Senadores *Luis Carlos Avellaneda, Gloria Inés Ramírez, Juan Manuel Galán, Camilo Romero, Alexánder López, Parmenio Cuéllar, John Sudarsky, Jorge Guevara, Juan Fernando Cristo, Germán Carlosama, Carlos Alberto Baena*, y honorables Representantes, *Iván Cepeda Castro, Germán Navas Talero, Ángela María Robledo, José Joaquín Camelo, Gloria Stella Díaz, Alba Luz Pinilla, Hugo Velásquez*).

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso*** en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 354 - viernes 31 de mayo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo al Proyecto de ley número 148 de 2012 Senado, por la cual se establece el derecho a vacaciones del Presidente de la República 1

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 204 de 2013 Senado, por la cual se modifica transitoriamente el periodo de realización de los Juegos Deportivos Nacionales, Juegos Paraolímpicos Nacionales y cambia la denominación del evento deportivo Juegos Paralímpicos Nacionales por Juegos Paranacionales 6

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 026 de 2012 Senado, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el contenido y alcance de algunos artículos de la Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda 10

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 069 de 2012 Senado, por la cual se establece un trato digno a las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, se fijan medidas afirmativas a su favor y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos..... 15

Concepto jurídico de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 023 de 2012 Senado, por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones 19

Concepto jurídico de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 53 2012 Senado, por medio de la cual se crea la Política Nacional de Parques, para fortalecer la recreación y el deporte 21

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de Fenalco al Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo, Ley 789 de 2002 22

Carta de comentarios de Gestarsalud al Proyecto de ley número 210 de 2013 Senado, por medio de la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones 25

Carta de comentarios de Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos al Proyecto de ley número 210 y propuestas ACESI para la reforma SGSSS..... 27

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013