



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 824

Bogotá, D. C., martes, 26 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 152 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

##### Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley busca contribuir a modernizar la estructura y organización de la Cámara de Representantes a través de la creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).

Artículo 2°. *Creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).* Créase la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, como un organismo de carácter técnico y especializado, con el fin de darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos, que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal estará adscrita a la Cámara de Representantes y tendrá las funciones y la estructura organizacional que se determinan en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional efectuará las operaciones y los traslados presupuestales que se requieran para la correcta ejecución de la presente ley.

Artículo 3°. *Objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).* Es objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal

(OATP) de la Cámara de Representantes brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Representantes a la Cámara, de forma que contribuya al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político.

#### CAPÍTULO II

##### Funciones Generales de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes (OATP)

Artículo 4°. *Funciones generales.* En desarrollo de su objeto, la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes tendrá, en calidad de asesora y de acuerdo a las solicitudes de los Representantes a la Cámara, las siguientes funciones:

- Apoyar a la Cámara de Representantes en el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación, con lo cual asistirá y participará en las comisiones constitucionales económicas.
- Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos, sectoriales y regionales del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.
- Elaborar estudios para facilitar la labor de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público por parte de las comisiones económicas y de presupuesto.
- Realizar las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que, por solicitud de las comisiones económicas, les faciliten a las mismas el análisis de la información del ejecutivo en materia del

presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y otros instrumentos de la política fiscal.

- e) Elaborar documentos de análisis económico a solicitud de la mesa directiva de la Cámara de Representantes y de las comisiones económicas.
- f) Deberá presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia económica o presupuestal cursan en la Cámara de Representantes.
- g) Realizar seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo. Especialmente, deberá realizar conceptos periódicos sobre el avance del Plan Nacional de Inversiones Públicas y Presupuestos Plurianuales.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 61 del Decreto número 111 de 1996, el cual quedara así:

El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes asesorarán al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.

En cualquier caso, la OATP podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de la ley de presupuesto que realice el Gobierno Nacional.

El Director del Presupuesto coordinará las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 56 del Decreto 111 de 1996, el cual quedara así:

Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de

gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.

Artículo 7°. *Asistencia al Comité Consultivo Regla Fiscal.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) deberá participar en las reuniones del Comité Consultivo de Regla Fiscal, pero no tendrá ni voz ni voto de dichas sesiones.

Artículo 8°. *Acceso a Información.* Con el propósito de que la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) cumpla con sus funciones podrá requerir a los organismos y dependencias del Estado la cooperación y el suministro de información necesaria y éstos estarán obligados a suministrarla.

### CAPÍTULO III

#### Estructura organizacional y funciones de las dependencias

Artículo 9°. *Estructura organizacional.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la siguiente estructura organizacional:

- a) Dirección
- b) Subdirección de análisis presupuestal
- c) Subdirección de análisis de impacto fiscal
- d) Asesores Económicos
- e) Profesional Administrativo

Parágrafo 1°. En caso de falta temporal del cargo del Director, esta será suplida por uno de los dos Subdirectores. En caso de falta absoluta se procederá a un nuevo nombramiento de acuerdo con el procedimiento establecido por la presente ley para un período completo.

Artículo 10. *Representación de la OATP.* La dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes estará a cargo de un Director, quien será el representante de la oficina para todos sus efectos.

Artículo 11. *Funciones de la Dirección.* La Dirección ejercerá las siguientes funciones:

- a) Proponer las políticas, los planes, los programas y los proyectos que se adoptarán y adelantarán para garantizar los servicios de asistencia técnica en materia presupuestal, económica y fiscal que requiera la Cámara de Representantes.
- b) Garantizar la ejecución de las políticas, los planes, los programas y los proyectos, así como ejercer las funciones, que en desarrollo de la organización y la gestión de los asuntos de orden administrativo deban adelantarse para atender los requerimientos de funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes.

- c) Dirigir la gestión adelantada por las dependencias que conforman la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes.
- d) Delegar funciones a los empleados, de acuerdo a la Constitución, la Ley y los Estatutos.
- e) Las demás funciones relacionadas con la organización y funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal y las que le asignen las leyes y los reglamentos.

Artículo 12. *Elección Director*. El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representante será elegido por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para un periodo de 4 años, luego de concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos a la dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). El Director podrá ser reelegido por un periodo. El Director se posesionará ante la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.

Parágrafo Transitorio. Con el fin de facilitar la transición hacia el nuevo esquema institucional, una vez aprobada esta ley, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional iniciará el proceso de selección de candidatos con el fin de tener una lista de tres candidatos preseleccionados para la escogencia del Director de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

Artículo 13. *Requisitos para el desempeño de Director*. Para desempeñar el cargo de Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, se acreditarán los siguientes requisitos mínimos:

- a) Tener título universitario en economía.
- b) Título de maestría y doctorado en cualquiera de estas áreas: Economía, Finanzas Públicas, o Administración Pública.
- c) Al menos (8) ocho años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo.

Artículo 14. *Funciones de la Subdirección de Análisis Presupuestal*. Son funciones de esta subdirección:

- a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- b) Consolidar y preparar los informes que la Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).
- c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección.

- d) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio del proyecto de presupuesto general de la nación.
- e) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representantes en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.
- f) Elaborar estudios de análisis de coyuntura sobre sectores específicos de la economía, que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representantes.
- g) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 15. *Funciones de la Subdirección de Análisis de Impacto Fiscal*. Son funciones de esta subdirección:

- a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), para el cabal cumplimiento de sus funciones.
- b) Asesorar a la Dirección en la identificación y evaluación de los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección.
- d) Elaborar los informes estadísticos que permitan la toma de decisiones sobre proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- e) Consolidar y preparar los informes que Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).
- f) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que apoyen la toma de decisiones en los proyectos de ley que tienen impacto fiscal.
- g) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio de proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- h) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 16. *Requisitos para desempeñar el cargo de Subdirector*. Los requisitos para desempeñar el empleo de Subdirector serán los mismos exigidos para desempeñar el de Director, excepto el parágrafo (c), ya que se requerirá al menos (5) cinco años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo. Los subdirectores serán empleados en

calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de subdirector deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.

Artículo 17. *Asesores.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal contará con el apoyo de mínimo seis (6) asesores profesionales y un (1) profesional administrativo que brindará apoyo para el cabal cumplimiento de sus funciones y serán distribuidos a consideración del Director entre las dependencias. Los asesores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de asesores deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.

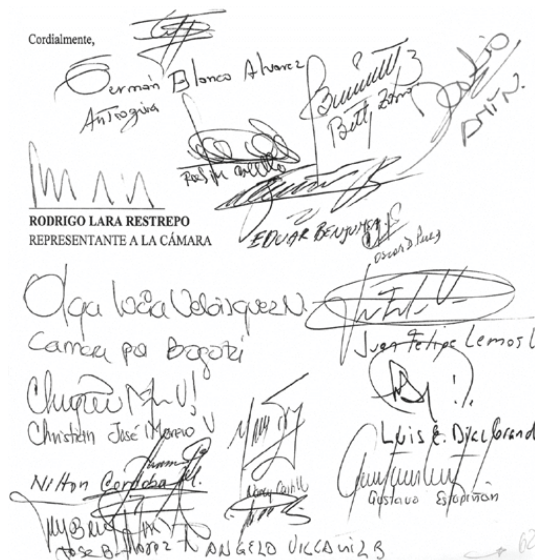
Artículo 18. *Salarios.*

1. La asignación básica mensual del Director de la Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes será igual a la del Director Administrativo del Congreso.
2. La asignación básica mensual de los Subdirectores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes será igual a la de un del Jefe de división de una Dirección Administrativa del Congreso.
3. La asignación básica mensual de los Asesores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes será igual a la de un Asesor I de una Unidad Técnica Legislativa.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y derogan cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Juan Felipe Lemos

Luis E. Dyer Grand

Gustavo Espinosa

ANSELDO VICCA WILSON

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“Hemos presenciado un constante incremento de la influencia del Ejecutivo sobre el presupuesto y las políticas fiscales (...) Se requiere la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso [Congressional Budget Office, CBO] como un organismo del Congreso. La CBO (...) proporcionará al Congreso la clase de información y análisis que necesita para trabajar en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo” – Senador Edmund Muskie, 21 de junio de 1974<sup>1</sup>*

#### Las OATP como herramienta de modernización de los parlamentos

Las decisiones más importantes dentro de los actuales estados democráticos se adoptan con discusión en sus parlamentos. En qué y cómo gastar o invertir los recursos públicos, es sin lugar dudas una de esas decisiones, pues con ella no solo se dispone de las finanzas públicas; el presupuesto es también la gran herramienta de los Estados para incidir y en el caso colombiano, dirigir la economía<sup>2</sup>. Lo anterior es claro en el artículo 334 de la Constitución Política que señala “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado...”. En esta misma línea, Restrepo (2015, p369) apunta “El presupuesto desempeña un papel tan importante en la economía pública como el que tiene el mecanismo de precios en la economía del mercado”.

Es por lo anterior que iniciativas que promuevan elementos y pasos para modernizar los debates que se dan al interior del congreso son valiosas para la democracia; y en particular aquellos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades del congreso para discutir el presupuesto general de la nación son de especial relevancia.

Las dimensiones de los presupuestos nacionales, sus efectos en las variables reales de la economía, pero también la vulnerabilidad de sus cálculos frente a factores externos, han llevado a que, con el tiempo, los análisis alrededor de ellos cada vez sean más exigentes en términos técnicos para poder tomar decisiones informadas. Esto explica el incremento del diseño tecnocrático que prevalece y que permite modernización de los espacios deliberativos de los presupuestos (Correa 2016).

Las Oficinas Técnicas de Asistencia Presupuestales (OATP) de los órganos legislativos han sido uno de esas instituciones que han nacido en estos procesos de modernización. La OATP se describe como una herramienta de carácter técnico e independiente, pero destinada a servir de apoyo no al Ejecutivo ni a otros órganos o instancias de control, sino al propio poder Legislativo, para que con el poder con el análisis de las cifras, el contraste, la comparación y la proyección comprensibles, el congreso pueda cumplir con mayor facilidad su función política de garantizar

<sup>1</sup> Tomado de Gazmuri (2012, pág. 4).  
<sup>2</sup> Ver Restrepo (2015).

que los presupuestos y en general las finanzas del Estado, cumplan con las reglas y a la vez reflejen los intereses de sus representados.

Los organismos internacionales destacan la importancia destaca la creación de instituciones fiscales independientes –Independent Fiscal Institutions, o mejor conocidas por sus siglas en inglés como IFI–, instituciones clave para el buen gobierno donde se produzca la divulgación de toda la información fiscal, de una manera oportuna y sistemática. (OECD 2002). Dentro de esas buenas prácticas de la OECD y como una de las IFI más sobresalientes están las OATP.

Las oficinas técnicas de presupuesto son un instrumento importante de un proceso de reforma y fortalecimiento institucional más amplios de modernización de los sistemas presupuestarios, que se ha dado en toda la región latinoamericana con fuerza a partir de los años noventa (Gazmuri 2012). Estas reformas se han centrado particularmente en el Poder Ejecutivo, pero también se ha dado un interés por fortalecer el papel de los parlamentos en dicho proceso, para dotarlo de mayor capacidad, transparencia y responsabilidad pública.

Así como hay buenas razones para establecer un balance más equilibrado entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en materia presupuestaria, existen también severos desafíos para tal propósito. Las oficinas técnicas de presupuesto son un instrumento especializado en el proceso político de fortalecimiento del rol de los parlamentos que apunta a lograr un nuevo equilibrio de poderes en el proceso presupuestario. Si bien se puede discernir una tendencia general en el sentido de otorgar a los parlamentos un rol de mayor significación en los procesos de discusión, aprobación, control y evaluación de los respectivos presupuestos, ello ha ocurrido de manera desigual en los países de América Latina con instituciones y características comparables al caso colombiano (Gazmuri 2012).

#### **Proceso presupuestal en Colombia**

Las reglas formales del proceso presupuestal en Colombia en términos generales son bien vistas si se compara con países de similar desarrollo, por ejemplo, Stein, Talvi y Grisanti (1999) y Alesina y Perotti (1999) señalan que el proceso presupuestario colombiano es ejemplar en Latinoamérica (incluso comparado con Chile y México). Sin embargo, Filc y Scartascini (2007), concluyen que dichas reglas para el caso colombiano pueden tener mejoras por ejemplo con miras a modernizar el proceso, una forma de eso es motivar discusiones con mayor claridad.

El Decreto número 111 de 1996 hace una recopilación de las leyes que regulan el presupuesto y se le denomina Estatuto orgánico del presupuesto (EOP); estatuto que ha sido modificado en lo sucesivo por las Leyes 617 de 2000, 819 de 2003 y, 1473 de 2011. Reglamentadas por los Decretos números 568 y 2260 de 1996, y el 4730 de 2005.

Dentro del proceso presupuestal, en Colombia se identifican tres (3) principios, los cuales revelan sus bases constitucionales y al mismo tiempo son expresión clara de la división de funciones del poder público y de la colaboración armónica de las ramas –artículo 113 C.P. Estos principios son:

1. **Separación de funciones** entre el legislativo y el ejecutivo;
2. **Coordinación** de los dos poderes para desarrollar el ciclo presupuestario;
3. **Irrenunciabilidad** de las competencias atribuidas a cada uno en las distintas fases.

Las OATP son instituciones que fortalecen dichos principios, por ejemplo, la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo como la coordinación de estos en el proceso presupuestario es más claro cuando la información y respaldo técnico de dicho proceso es más robusta. Adicionalmente, como señalan las experiencias internacionales (Correa 2016 y Gazmuri 2012) las OATP son órganos de asesoría y nunca sustituyen si no que potencian las competencias de cada uno de los poderes.

En cuanto a las limitaciones formales, ni la Constitución, ni el EOP, ni la Ley 5ª de 1992 prevé el trámite al interior de los debates. Sin embargo, Correa (2016) señala que acuerdo con los textos de los informes de ponencias y con la información publicada por el Observatorio de la Universidad de los Andes, Congreso Visible, se puede decir que en la práctica se surte de la siguiente manera:

Las Comisiones Económicas (Comisiones Tercera y Cuarta de ambas Cámaras) conjuntas realizan varias sesiones de revisión del proyecto, en las que:

- Se estudia y discute del Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>1</sup>;
- Se escucha la exposición del Ministro de Hacienda sobre los aspectos más importantes del Proyecto y el estado general de la economía
- Se escucha al Gerente General del Banco de la República;
- La Contraloría General de la República y algunos congresistas de las comisiones, expresan sus reparos sobre los supuestos macroeconómicos, el monto y contenido del Presupuesto;
- Los Representantes del Gobierno rinden las explicaciones correspondientes a estos reparos;
- Los Congresistas presentan sus proposiciones de modificaciones;
- Se aprueba el monto definitivo del Presupuesto.

<sup>1</sup> Creado a través de la reforma de responsabilidad fiscal de 2003.

- Se designan los ponentes del proyecto, quienes elaborarán un Informe de Ponencia, en el cual se incluye:
  - i) Un resumen del Proyecto de Presupuesto.
  - ii) Las consideraciones de los Ponentes sobre el Proyecto.
  - iii) Un listado de las proposiciones presentadas en las sesiones por los Congresistas, las cuales son evaluadas y si reciben el aval por parte del Ministro de Hacienda, se incluyen en el pliego de modificaciones anexo a la ponencia.

Al día siguiente de ser publicada la ponencia se realizan las votaciones de las Comisiones. Una vez aprobado el Proyecto y las modificaciones en primer debate, se envía a las plenarias en donde se inicia la discusión y se designan los ponentes del proyecto en cada una de las Cámaras. Los ponentes elaboran un Informe de Ponencia, en el cual:

- i) Realizan un informe sobre el Primer Debate, incluyendo las proposiciones hechas por los Congresistas.
- ii) Un resumen del Proyecto de Presupuesto.
- iii) Un listado de las proposiciones que se presentaron en las discusiones para el Segundo Debate.
- iv) El texto que se propone para ser aprobado en el Segundo Debate. El texto de las Ponencias que se presentan en cada Cámara es idéntico y las mismas, son publicadas en la Gaceta del Congreso, el mismo día.

Al día siguiente de dicha publicación, se realizan las votaciones de ambas Cámaras, dichas votaciones deben darse a más tardar **el 25 de septiembre**. Se aprueba por las mayorías ordinarias. En este estudio que hace el Congreso, no sólo se efectúa un debate político, pues la norma orgánica también prevé que los congresistas realicen un primer control legal

del presupuesto. De tal forma, en el artículo 56 de EOP, se contempla la posibilidad de que si las comisiones económicas encuentran que el proyecto presentado por el Gobierno no se ajusta al EOP y/o a los instrumentos presupuestarios, incluyendo los presupuestos plurianuales del Plan Nacional de desarrollo, devolverán el proyecto al Ministerio de Hacienda, quien deberá remitirlo de nuevo con las enmiendas correspondientes.

Una vez aprobado el proyecto en las plenarias, que debe darse a más tardar **el 20 de octubre**, se debe producir la sanción del Presidente que, en el caso particular del presupuesto, se hace a través de un decreto en que se liquida, desglosándose las partidas globales aprobadas. Este decreto debe ser expedido **antes de 20 de diciembre** siguiente a la aprobación del proyecto de ley de presupuesto.

Es importante resaltar, que el Congreso no tiene la potestad para aumentar el monto total del presupuesto, aunque sí puede presentar propuestas de modificación que deben contar con el concepto previo y favorable del ejecutivo (Min Hacienda “Carta de Modificación Presupuestaria”). Igualmente, si Congreso no aprueba la propuesta de presupuesto presentada por el ejecutivo a más tardar el 20 de octubre, la propuesta se convierte en ley. Lo anterior sin duda da un papel central al ejecutivo en el proceso presupuestal en Colombia (Cárdenas 2006), es por esto que iniciativas como las de este proyecto de ley que buscan disminuir asimetrías de información entre el ejecutivo y el legislativo redundan en mejoras en los debates y decisiones del proceso presupuestal en Colombia.

Con esta iniciativa, honorables Congresistas, consideramos que se avanza en modernizar el Congreso de Colombia y dotar a Colombia de un parlamento para el Siglo XXI.

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

#### Anexo: Comparación internacional de funciones de la Instituciones Fiscales Independientes (IFI)

Pais	Elaboración de proyecciones macroeconómicas	Análisis de las proyecciones del ejecutivo	Costo de iniciativas políticas y/o proyectos de ley	Análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley	Cumplimiento de la regla fiscal	Evaluación de la sostenibilidad fiscal	Análisis de la ejecución presupuestaria	Análisis del Proyecto de Presupuesto del Gobierno	Realizar investigaciones solicitadas por Comités Parlamentarios
EEUU*	X	X				X		X	X
Corea*	X	X						X	X
Suecia*		X			X	X		X	
Canadá*		X	X			X			X
Reino Unido*	X				X	X			
Australia			X						X
Hungría	X		X		X	X		X	
Brasil							X	X	X
México*		X						X	X
Italia*		X		X		X			X
Chile*							X		
Portugal				X			X	X	X
España*		X					X		X
Venezuela		X					X	X	X

Fuente: Correa (2016)

### Bibliografía

Alarcón, L. F. 2004. La defensa de la Ley 38 de 1989. En Debates de Coyuntura Económica No. 55. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).

Alesina y Perotti (1999), “Budget Deficits and Budget Institutions”. En James M. Poterba y Jürgen von Hagen, eds., Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago y Londres: University of Chicago Press.

Correa, Magdalena (2016). “Una OATP Para Colombia”. BID-PNUD.

Filc, G. y C. Scartascini. 2006. Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario. En M. Braun, G. Uña y L. Diaz Frers, eds., El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Filc, G. y C. Scartascini. 2006. 2007. Instituciones Presupuestarias. En Eduardo Lora, ed., El estado de las reformas del Estado en América Latina. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

Gazmuri, Jaime. (2012) “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”. Banco Interamericano de Desarrollo

Hombres, R. 1996. Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia. Documento de trabajo RES No. 317. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. (2015) 10 ED. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 2015.

OCDE. Best Practices for Budget Transparency. 2002. OCDE.

Budget Practices and Procedures Survey for Latin American countries. 2006.

Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti. 1998. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. Documento de trabajo NBER No. 6358. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Decreto número 111 de 1996.

Ley 5ª de 1992.

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARIA GENERAL

El día 20 de septiembre del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 152 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Fabio Amin, Fabian Castillo* y otros.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos para la política integral migratoria en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### Principios y marco conceptual

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objetivo integrar todas las acciones concernientes a la atención, protección y desarrollo del marco de la política pública enfocada a la garantía de derechos de los migrantes.

Artículo 2°. *Principios.* La Política Integral Migratoria se regirá por los siguientes principios:

1. **Respeto irrestricto a los Derechos Humanos.** La Política Integral Migratoria estará basada en la comprensión del fenómeno migratorio como una actividad humana. En este sentido se entenderá que sus acciones estarán dirigidas en la protección de la dignidad humana en el marco de los Dere-

chos Humanos; especialmente con las poblaciones más vulnerables como refugiados o condición similar a la de los refugiados, mujeres migrantes, víctimas de todo tipo de violencia, trata o tráfico de personas; y menores de edad no acompañados.

2. **Responsabilidad compartida.** Colombia se reconoce como emisor, receptor y de tránsito de población migrante, que propondrá por asumir el tratamiento humanitario correspondiente para atender a los migrantes de toda nacionalidad, sin perjuicio de su condición migratoria o status migratorio.

Asimismo evaluará sobre este principio humanitario la posibilidad de permitir la permanencia o de realizar el diálogo bilateral o multilateral para el retorno de los migrantes a sus países de origen o su traslado a terceros países en aras de garantizar la protección de sus derechos humanos, específicamente en lo establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Al Estado colombiano corresponderá desarrollar soluciones efectivas contra la trata, el

tráfico y delitos conexos al fenómeno migratorio. Así como velará por la protección de los derechos humanos y civiles de los colombianos residentes en el exterior.

El Gobierno nacional buscará la celebración de Acuerdos de Regularización del Status Migratorio y Migración Asistida, con países receptores de ciudadanos colombianos, especialmente aquellos países con población víctima del conflicto y refugiados o en situación similar a la de los refugiados.

El Estado colombiano garantizará la igualdad de derechos y de trato entre nacionales y extranjeros en Colombia.

### 3. Codesarrollo

La Política Integral Migratoria tendrá un enfoque especial, hacia el desarrollo de proyectos de cooperación entre instituciones de los países de origen y receptores para la mejora integral de las condiciones de vida de la región de origen, tales como seguridad social, salud, educación e inclusión social de las comunidades migrantes.

El Estado colombiano propenderá por la mejora de vida e inserción laboral de los colombianos residentes en el exterior, a través del diálogo con los países de acogida, así como buscará ampliar la oferta pública para que los extranjeros en Colombia y los retornados puedan ser cobijados por políticas de inclusión laboral.

### 4. Transversalidad.

Todas las acciones tendientes a proteger los derechos de los migrantes colombianos, las medidas planteadas en la presente ley y demás normas complementarias dirigidas a colombianos en el exterior, sus familias en Colombia y extranjeros en territorio colombiano, serán aplicables tanto en el exterior a través de la misión consular en lo que sus competencias lo permitan, como a nivel nacional a través de las instancias de planeación y ejecución a nivel territorial, local y regional.

### 5. Derecho a migrar/derecho a no retornar

La Política Integral Migratoria se establecerá sobre el principio de migración voluntaria, segura y ordenada, a través de modelos de integración, información, prevención y rutas de atención que faciliten el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales. Para ello coordinará estrategias de migración laboral, académica, de protección internacional y de prestación de servicios a connacionales en el exterior y extranjeros en Colombia.

Se reconoce el derecho a no retornar como un derecho al desarrollo personal del migrante. En este sentido el Estado colombiano promoverá políticas tanto de retorno como de apoyo al migrante con residencia permanente o temporal en el exterior, en aras de respetar su decisión de no retorno sin perjuicio de los derechos y servicios a los que tiene derecho como ciudadano colombiano.

### 6. Familia

En concordancia con el artículo 42 de la Constitución Nacional, el Estado velará por garantizar la protección integral de las familias de migrantes, procurando facilitar y promover la reunificación familiar, en Colombia y en el exterior, acompañando las decisiones de sus ciudadanos en cuanto a la migración y retorno de las familias con fines laborales, productivos y académicos.

### 7. Inclusión

Las políticas públicas que se desarrollen a partir de la presente ley deberán estar encaminadas a resolver problemas desde una perspectiva pragmática, desde la identificación de necesidades particulares por país y tipo de población migrante.

Para ello la Política Integral Migratoria debe incluir la participación de la sociedad civil representada por individuos y asociaciones de colombianos en el exterior y de sus representantes en el Congreso de la República, para entablar un diálogo institucional que permita propuestas efectivas y diseñadas con metas e indicadores realizables y puedan ser a su vez sujetas a seguimiento continuo para su constante mejoramiento.

Artículo 3°. *Conceptos.*

**Derecho a salir:** Toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio. (Art. 1(2), de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). Ese derecho se consagra en otros instrumentos internacionales como, por ejemplo, en el artículo 12 (2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19, en el cual se señala que “toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio”. Este es un aspecto de la libertad de circulación que se aplica a todas las personas sin distinción.

**Derecho al retorno:** De acuerdo con el artículo 1(2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, “toda persona tiene derecho a (...) regresar a su país”. Artículo 12 () del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, “Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”.

Sin embargo, el párrafo del mismo artículo prevé ciertas restricciones: “Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen provistas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

**Emigración:** Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo.



**Libertad de circulación:** Este derecho está basado en tres elementos fundamentales: libertad de circulación en el territorio de un Estado (artículo 1(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”), derecho a salir y a regresar a su propio país. (Artículo 1(2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”).

**Migración:** Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.

**Migración laboral:** Movimiento de personas del Estado de origen a otro con un fin laboral.

**Migración ordenada:** Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor.

**Migrante:** Este término abarca todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

**Retorno:** En sentido amplio, acto o proceso de regresar, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen.

**Retorno voluntario:** El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito u a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa.

**Víctima del Conflicto:** En concordancia a la normatividad nacional, Ley 1448 de 2011. Artículo 3°.

Artículo 4°. *Finalidades.*

La presente ley tiene las siguientes finalidades:

1. Desarrollar y regular el ejercicio de los derechos y obligaciones de los migrantes, colombianos y extranjeros en Colombia.
2. Regular, extender y fortalecer la oferta de servicios del Estado para colombianos en el exterior y consulados.
3. Fortalecer los mecanismos de implementación de las políticas públicas que el Estado debe desarrollar en relación con los distintos tipos de retorno establecidos para los colombianos en el exterior.

4. Complementar las disposiciones establecidas para la atención de los colombianos retornados.

## CAPÍTULO II

### Migración ordenada

Artículo 5°. *Información demográfica.* El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Migración Colombia, o la entidad que haga sus veces, realizará censos de población, encuestas y estudios periódicos que servirán de base para consolidar el censo oficial de colombianos residentes en el exterior.

Asimismo, a nivel nacional realizará estudios, encuestas e incluirá dentro de los censos que se realicen en territorio nacional, el cuestionario correspondiente para identificar las familias de migrantes y retornados.

Parágrafo. No se podrán impartir multas o sanciones a los colombianos en el exterior que no puedan cumplir con la obligación de presentarse al censo.

Las entidades encargadas deberán garantizar la amplia difusión de las jornadas censales, haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles para lograr la mayor convocatoria posible para la realización del mismo.

Artículo 6°. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de Colombia nos Une, o la entidad que haga sus veces, deberá fortalecer la gestión interinstitucional con los entes territoriales de los departamentos con mayor experiencia migratoria. Para ello establecerá canales de comunicación que permitan que los colombianos en el exterior conozcan la oferta en política pública que se genera desde sus regiones de origen, tanto para sus colonias en el exterior, como para sus familias en los territorios.

Artículo 7. *Registro de extranjeros en Colombia.*

**Migración Colombia deberá reportar anualmente al** Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el número de extranjeros residentes en Colombia, discriminando por país de origen, sexo y tipo de residencia o status migratorio.

Artículo 8°. Reconocimiento biométrico y digital de documentos:

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, buscará el desarrollo de convenios para el reconocimiento biométrico y digital de documentos, para facilitar la migración ordenada de colombianos al exterior y de extranjeros a Colombia.

Para ello propenderá profundizar con los países que acogen el mayor número de colombianos, a

través de cooperación internacional bilateral, o multilateral, acordar el reconocimiento mutuo de:

- a) Documentos de identidad.
- b) Licencias de conducción.
- c) Licencias profesionales.
- d) Acreditaciones laborales
- e) Títulos universitarios.
- f) Títulos técnicos y tecnológicos.
- g) Certificaciones de educación continuada, entre otros.

### CAPÍTULO III

#### Colombianos en el exterior

Artículo 9°. El Gobierno nacional garantizará el acceso a los diferentes servicios del Estado a los colombianos en el exterior y retornados, con especial enfoque en las personas en condición de discapacidad, víctimas del conflicto, mujeres cabeza de familia, víctimas de trata, adultos mayores y condiciones humanitarias precarias. Para ello articularán sus acciones para extender la oferta pública y generar las rutas respectivas para difundir la información y facilitar el acceso a las mismas; la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, la Comisión Intersectorial para el Retorno, así como las entidades estatales y gubernamentales que no formen parte de dichas comisiones, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas concernientes a:

- a) Vivienda.
- b) Educación.
- c) Pensiones y seguridad social.
- d) Salud.
- e) Atención Integral a las víctimas del conflicto, en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- f) Convalidación, expedición y reconocimiento de documentos como documentos de identidad, licencias de conducción, licencias profesionales, acreditaciones laborales, títulos universitarios, títulos técnicos y tecnológicos. Certificaciones de educación continuada. Entre otros.
- g) Comercio exterior y emprendimiento.
- h) Acceso a Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- i) Servicios financieros.

Así como para la nueva oferta pública que pueda beneficiar a colombianos en el exterior y retornados.

El Gobierno nacional garantizará los recursos suficientes para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones, de la Comisión Intersectorial para el Retorno y de la política migratoria que contempla la presente ley y sus normas complementarias.

Artículo 10. *Trámites y uso de TIC.*

Para garantizar el derecho de los colombianos en el exterior a acceder a los servicios del Estado, las entidades encargadas de los trámites

efectuados por los connacionales a través de la misión consular de Colombia en el mundo, y de los sistemas virtuales, deberán aplicar los principios de celeridad, economía y simplicidad, contemplados en la normativa nacional. Específicamente los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto número 19 de 2012. Asimismo se garantizarán la orientación, acompañamiento y los medios para acceder a los servicios virtuales por parte de los ciudadanos en condición de discapacidad.

El costo de los trámites que se lleven a cabo en los consulados deberá obedecer a un sistema de equivalencias entre la moneda nacional y la moneda en la que se tasa el pago desde el exterior, acorde al coste marginal que signifique el proceso administrativo en Colombia. Para ello las entidades que se encargan de los trámites de colombianos en el exterior, deberán expedir una resolución anual con los costos que tendrán los trámites en el exterior, sobre la base de una tabla de equivalencias que contemple: costo marginal del trámite en Colombia, Tasa de Cambio favorable a la moneda en la que se tasa el trámite y los costos administrativos marginales que implique el traslado al exterior.

En ningún caso podrá un trámite tener un costo superior, aplicando la fórmula del inciso anterior, de manera injustificada y que no sea equivalente al costo del mismo en Colombia y sus costos administrativos marginales. No podrán cargarse a estos costos los gastos propios de funcionamiento de la entidad, solamente los que representen los costos directos que impliquen los trámites.

En casos de devaluación o revaluación de la moneda nacional frente a la moneda extranjera del país desde el que se haga el trámite, se hará el reajuste necesario para conservar el principio de equidad y economía.

En el caso en que la moneda extranjera del país desde el que se hace el trámite sufra una devaluación que dificulte el pago del mismo, las entidades podrán fijar una nueva tarifa o una tasa de cambio alternativa respecto a la moneda del país respectivo.

Parágrafo. Cuando por devaluación de la moneda del país de acogida, el trámite del pasaporte colombiano sobrepase la tarifa de su costo marginal, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio podrán hacer los ajustes correspondientes a tasas de cambio alternativas y favorables, buscando garantizar los derechos a la identificación y a la nacionalidad.

### CAPÍTULO IV

#### Política integral de retorno

Artículo 11. *Sujetos de la política integral de retorno.* La política integral de retorno aplicará para todo ciudadano colombiano que haya demostrado una residencia mínima de 3 años en el exterior, de acuerdo a los artículos 2.2.1.7.1. y

2.2.1.7.2 del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, o los que los complementen o sustituyan.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1565 de 2012, que quedará así:

**Artículo 2°. Requisitos.** Los colombianos retornados, podrán acogerse a lo dispuesto en la presente ley, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- a) Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años para acogerse a los beneficios de la presente ley. El Gobierno nacional lo reglamentará en un término máximo de 2 meses;
- b) Manifiestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley;
- c) Ser mayor de edad.

**Parágrafo 1°. Personas excluidas de los beneficios que otorga esta ley.** La presente ley no beneficia a personas con condenas vigentes en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con el tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, violaciones al Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tampoco se beneficiarán aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos contra la administración pública.

**Parágrafo 2°.** La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1565 de 2012, que quedará así:

**Artículo 3°. Tipos de retorno.** Los siguientes tipos de retorno se consideran objeto de la presente ley:

- a) **Retorno solidario.** Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad.

Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011;

- b) **Retorno humanitario o por causa especial.** Es el retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior;
- c) **Retorno laboral.** Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia;

- d) **Retorno productivo.** Es el retorno que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

**e) Retorno académico. El retorno académico, es el retorno voluntario que realiza el colombiano que ha obtenido un título en cualquiera de los niveles de la educación básica y media; y de los niveles de educación superior. Con el fin de continuar sus estudios, así como emplear su experiencia académica adquirida en el exterior y en Colombia.**

**Parágrafo. Los retornados podrán acceder a la oferta institucional para todos los tipos de retorno, conforme cumplan los requisitos dispuestos para cada uno de los beneficios y apoyos.**

Artículo 14. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1565 de 2012, que quedará así:

**Artículo 4°. Incentivos y acompañamiento integral a los tipos de retorno.** Para el retorno solidario, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores deberá realizar en un plazo no mayor a seis (6) meses un Plan de Retorno Solidario que contemple alianzas interinstitucionales y de cooperación, que permita brindar las herramientas para facilitar el acceso a servicios de salud y adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas.

Para el retorno humanitario y/o por causa especial, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá diseñar programas de apoyo con acompañamiento que permitan atender y eliminar la situación de riesgo del inmigrante y su vinculación en la gestión del desarrollo departamental y/o municipal de su lugar de reasentamiento. **El Gobierno nacional podrá acordar convenios de cooperación internacional para asegurar el regreso al país, mediante su apoyo en el traslado y acompañamiento por fuera del territorio nacional, de las víctimas en el exterior que expresen su voluntad de retorno.**

Para el retorno laboral, las instituciones educativas del nivel universitario o tecnológico reconocidas y validadas en Colombia, podrán emplear a los colombianos que retornen como formadores en sus instituciones de acuerdo con sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior o en Colombia. Asimismo podrán acceder a orientación ocupacional y capacitación para mejorar sus competencias laborales.

**El Ministerio del Trabajo, dispondrá de una bolsa de empleo virtual dentro de su portal**

web, en donde los retornados podrán exponer sus perfiles profesionales sin ningún costo. Asimismo promoverá y actualizará la base de datos de la bolsa de empleo con las demás instituciones del orden público para que puedan acceder asimismo a convocatorias públicas.

Los colombianos en el exterior podrán aplicar a las convocatorias de empleo público desde el exterior. Para ello no podrá exigirse la presentación personal para entrevistas o pruebas. Para ello deberá garantizarse en las distintas convocatorias la presentación de requisitos por vía electrónica así como la evaluación de competencias y las entrevistas virtuales.

Para el retorno productivo, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá expedir un plan que incluya el desarrollo y asesoría de emprendimientos de proyectos productivos, así como el acceso a créditos para el mismo fin, en coordinación con las políticas nacionales y regionales de competitividad.

Asimismo, incluirá la población retornada como sujeto de las políticas y los fondos de emprendimiento vigentes.

Para el retorno académico, Colciencias, o la institución que haga sus veces, deberá incluir en su oferta institucional un programa permanente para incentivar el retorno de colombianos radicados en el exterior, que ostenten títulos en educación superior de los niveles de maestría y doctorado.

Este programa permitirá la inscripción de los retornados académicos, para la gestión de su vinculación laboral, profesional, docente mediante la publicidad de sus perfiles académicos y profesionales, en coordinación con la bolsa de empleo virtual que defina el Ministerio del Trabajo.

Para la ejecución de este programa el Ministerio del Trabajo y Colciencias podrán celebrar convenios con instituciones educativas públicas y privadas, para promover el retorno académico a partir de convocatorias públicas de contratación con dichas entidades. El Ministerio del Trabajo será el encargado del seguimiento al cumplimiento de los contratos laborales celebrados en el marco de estos convenios.

El Icetex, o la entidad que haga sus veces, deberá garantizar que los colombianos en el exterior puedan aplicar a las becas para adelantar estudios en Colombia o en el exterior, sin que se exija su retorno ni el envío en físico de los documentos requisito.

Las Entidades Prestadoras de Salud, EPS, no podrán omitir la historia clínica previa de los colombianos retornados. Deberá tenerse en cuenta la historia clínica previa a su residencia en el exterior, así como la evaluación de la historia clínica que el retornado tenga en el exterior. En ningún caso podrá determinarse

como preexistencia una condición médica que ya haya sido identificada por las EPS dentro de la historia clínica previa a la residencia en el exterior, para ello las EPS deberán dar continuidad al historial clínico de su periodo de residencia en Colombia.

Para garantizar la equidad y el derecho al acceso a servicios financieros, las entidades bancarias deberán tener en cuenta la vida laboral, crediticia e ingresos y ahorros que los retornados hayan adquirido de manera lícita en el exterior. Para ello, no podrán solicitar requisitos de antigüedad laboral en Colombia al colombiano que presente copia de su registro como retornado y podrán examinar dentro de sus estudios de riesgo el historial crediticio en el exterior.

## Capítulo V

### Extranjeros en Colombia

Artículo 15. Sobre los Principios de respeto irrestricto a los derechos humanos, responsabilidad compartida, codesarrollo e igualdad de trato. El Gobierno nacional deberá diseñar e implementar políticas de protección al migrante, en los que se garantice:

- Acceso a servicios básicos de salud y albergue, cuando por necesidad humanitaria se requiera.
- Acceso a orientación sobre el marco jurídico de la migración legal e ilegal, acciones preventivas en cuanto a los crímenes contra los migrantes, como la trata y el tráfico.
- Disponer dentro de máximo las siguientes 48 horas de su identificación, con traductores en caso en que se requiera para poder brindar atención y orientación humanitaria en su idioma natal o en un tercer idioma que el migrante pueda comunicarse.
- Regular los procesos humanitarios para otorgar protección internacional.
- Regular los procesos humanitarios para deportaciones y/o devoluciones teniendo en cuenta el Derecho Humanitario, a través de un proceso ágil.

## CAPÍTULO VI

### Estatuto de Derechos de Migrantes

Artículo 16. *Derecho al envío y la recepción de remesas.* Los colombianos en el exterior y sus familiares tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros de origen lícito al territorio colombiano para el sustento, emprendimiento, desarrollo familiar u otras actividades.

El Gobierno nacional creará y desarrollará los mecanismos e incentivos necesarios para facilitar el envío y recepción de remesas, así como el diseño de programas para el desarrollo de proyectos productivos para el uso productivo de las remesas.

Artículo 17. Adiciónese al numeral 3 del artículo 4° de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente forma:

**Artículo 4°. Objetivos del sistema.** Son objetivos del Sistema Nacional de Migraciones (SNM), los siguientes:

3. Identificar los intereses y necesidades de los colombianos en el exterior y sus familias, propendiendo por la materialización de sus derechos.

En razón a la especial protección constitucional de la que gozan los niños y niñas, minorías étnicas y otros grupos sociales identificados en la Constitución y la ley, se propenderá por la materialización de los derechos de estos grupos sociales de manera preferente y con enfoque diferencial.

Artículo 18. Adiciónese al numeral 4 del artículo 4° de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente forma:

**Artículo 4°. Objetivos del sistema.** Son objetivos del Sistema Nacional de Migraciones (SNM), los siguientes:

4. Fortalecer los canales de comunicación, participación e integración de los migrantes colombianos, así como las redes y asociaciones de colombianos en el exterior, garantizando que los resultados derivados de las consultas y encuentros de sus miembros activos, sean considerados en las instancias creadas por el Sistema Nacional de Migraciones para la Toma de Decisiones.

Artículo 19. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente manera:

**Artículo 5°. Conformación.** El Sistema Nacional de Migraciones estará integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones como eje central, así como las entidades estatales y gubernamentales, que no formen parte de la primera, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, los órganos de control que tengan relación con asuntos propios del Sistema y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios, políticos, económicos, ambientales, sociales y culturales, entre otros.

**Parágrafo 1°.** La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones se dará su propio reglamento, elegirá su representante ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y deberá constituirse jurídicamente.

**Parágrafo 2°.** La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, se

reunirá de manera permanente para lo cual podrá hacer uso de reuniones presenciales o virtuales.

**Parágrafo 3°.** La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, será órgano consultivo del Gobierno nacional para la formulación de todas las políticas públicas que afecten de alguna manera a los colombianos residentes en el exterior.

**Parágrafo 4°.** La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, ejercerá el papel de veeduría ciudadana sobre el Fondo Especial para las Migraciones, de que trata el artículo 6° de la Ley 1465 de 2011.

Artículo 20. Cada año el Ministerio de Relaciones Exteriores, rendirá un informe sobre el Sistema Nacional de Migraciones, en sesión conjunta de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, con el fin de dar a conocer los avances, funcionamiento, planes y programas implementados en beneficio de los colombianos.

Parágrafo. En esta sesión tendrá participación la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, y podrán ser convocadas asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior, de manera presencial y/o virtual, para ser escuchadas por los miembros del Congreso de la República.

Artículo 21. Adiciónense dos párrafos al artículo 7° de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente manera:

**Artículo 7°. Participación de los colombianos en el exterior.** El Gobierno nacional creará espacios para la participación, con el propósito de facilitar la interlocución de las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior. En estos espacios se presentarán y concertarán las propuestas de dichas comunidades, a fin de ser evaluadas y aplicadas por la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Estos espacios de participación funcionarán como plataforma para la elección de la Mesa Nacional de Migraciones. A su vez, la Mesa Nacional de Migraciones será interlocutora de los espacios de participación ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones.

**Parágrafo 1°.** Los espacios creados para la participación de los colombianos en el exterior, contarán para su aprovechamiento, con el apoyo de las oficinas consulares de Colombia en el exterior y dispondrán de un calendario concertado y difundido con las asociaciones, redes y federaciones, a través de programas creados para vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de derechos, así como agentes de participación en la formulación e implementación de políticas públicas, con el fin de asegurar la concurrencia y masificación de estos espacios de participación.

**Parágrafo 2°.** Las conclusiones y propuestas que resultaren de estos espacios de participación,

serán enviadas mediante actas a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y a la Mesa Nacional de Migraciones. La Comisión estudiará y evaluará su contenido para ser considerado en el diseño de planes, programas, y proyectos dirigidos a los colombianos en el exterior.

**Parágrafo 3º.** De no estar operante o conformada la Mesa Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá garantizar que las conclusiones y propuestas de los espacios de participación sean conocidas por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones a través de su compilación a través de su página web.

Artículo 22. Con el fin de facilitar la organización social de los ciudadanos colombianos establecidos en el exterior, las oficinas consulares de Colombia podrán valerse de la Ley 991 de 2005, o normas similares y complementarias, con el objeto de prestar asesoría a las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior.

Artículo 23. *Derecho a la educación media, superior y acceso a becas en el exterior.* Los colombianos en el exterior podrán acceder a la educación media y superior, para ello se les garantizará el acceso y orientación en la inscripción a la oferta pública para adelantar este tipo de estudios virtuales y a distancia. Asimismo, se garantizará el acceso a este derecho a los retornados, de manera que puedan presentar los requisitos de admisión a la oferta pública de educación superior desde el exterior antes de retornar.

Los ciudadanos podrán retirar de los fondos de cesantías sus aportes para el pago de estudios en el exterior, conforme a la normatividad vigente, siempre y cuando se realicen en instituciones educativas reconocidas por el Estado colombiano. El Ministerio de Educación deberá suministrar la información pertinente y señalará a los...

Artículo 24. *Derecho a la seguridad social.* Los colombianos en el exterior podrán acceder a la afiliación voluntaria en el sistema de seguridad social y solicitar el cobro de su pensión independientemente de su lugar de residencia.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Trabajo y las entidades encargadas de la administración de los fondos públicos de pensiones, propenderán por dinamizar y profundizar la firma de convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales en seguridad social para el reconocimiento de aportes y tiempos de los migrantes, con prioridad en los países con mayor migración de colombianos. Así también, estas instituciones deberán coordinar la pronta implementación de los convenios una vez entren en vigencia, y estos deberán operar conforme a la normativa nacional para cumplir con los términos dispuestos por la ley para la resolución de los trámites respectivos.

Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas:



PROYECTO DE LEY 148 DE 2017 CÁMARA  
*por medio del cual se establecen lineamientos para la política integral migratoria en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

### 1. Antecedentes del proyecto

Este proyecto de ley surge por la necesidad apremiante de establecer un marco general, cuyos lineamientos permitan la construcción de una política migratoria ajustada a una realidad donde la movilidad trasfronteriza es un fenómeno cada vez más dinámico, frecuente y natural, en donde los flujos de personas demandan de los Estados emisores y receptores una mayor capacidad de respuesta.

En las últimas décadas se ha observado cómo los países han debido adaptarse ante las oleadas de migrantes que por diversas razones abandonan sus países de origen para hacer una vida en otros territorios, ya sea por razones que surgen por iniciativa voluntaria o por causas de fuerza mayor que les obligan a trascender fronteras.

Colombia no es ajena a estos escenarios, tradicionalmente ha sido un país emisor de migrantes, pero ahora puede evidenciarse cómo el número de extranjeros se incrementa, además de contar con la característica de ser un país de tránsito por su posición de geografía estratégica. Es por ello que se hace ineludible y urgente tomar acciones conducentes a adaptar el país y sus instituciones de manera que se cuente con la capacidad de atender estas condiciones cambiantes. Como punto de partida es importante considerar las siguientes variables:

- Derechos y deberes de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia.
- Las necesidades de los colombianos en exterior que desean retornar a su país.
- Los derechos que conservan los migrantes en su condición de ciudadanos colombianos residentes en el exterior, que puedan continuar ejerciendo aun estando por fuera del territorio nacional.
- Incentivos para el desarrollo de sus proyectos de vida más allá de las fronteras colombianas.

La construcción de una política migratoria requiere de esfuerzos interinstitucionales para potenciar sus resultados y su adecuada implementación, por lo cual se espera que sobre las bases propuestas en esta iniciativa se logre el desarrollo de un marco amplio e incluyente de la población migrante, desde y hacia Colombia.

### 1.1. Ley 1465 de 2011

Creó el Sistema Nacional de Migraciones, de autoría del Partido Político MIRA, en virtud del trabajo desarrollado durante su labor legislativa por la comunidad de colombianos en el exterior. Dicha norma, fue promovida con el propósito de establecer un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas para acompañar el diseño, ejecución y seguimiento de la política migratoria, que permitieran elevar la calidad de vida de nuestros connacionales.

Esta normativa constituye una base para el desarrollo del trabajo interinstitucional, no obstante no permite el desarrollo de los lineamientos de una política migratoria integral.

El presente proyecto plantea una reforma complementaria al sistema para garantizar el derecho a la participación democrática de los colombianos en el exterior para asegurar su interlocución con el Estado colombiano en la formulación y construcción de sus políticas públicas.

### 1.2. Ley 1565 de 2013

La Ley Retorno tuvo como objetivo crear incentivos de diversa índole en materia de acompañamiento y oferta para los colombianos en el exterior que desearan retornar al país de forma voluntaria en búsqueda de oportunidades laborales y de emprendimiento. No obstante, esta norma no concibió dentro de su campo de acción fenómenos como la fuga y retorno de cerebros, y del fenómeno continuo de migración. Por este motivo, en el presente proyecto de ley se plantea una reforma complementaria para asegurar un acceso pleno de los retornados a los servicios del Estado y a su acompañamiento integral.

### 1.3. Modelos comparados de política migratoria

Para el presente proyecto de ley se toma como base la gestión del Gobierno ecuatoriano en conjunto con su Asamblea Nacional para el desarrollo de una política migratoria integral, que resultó en la Ley Orgánica de Movilidad Humana<sup>1</sup>.

En esta ley Ecuador es vanguardista en reconocer la importancia del fenómeno migratorio y de la responsabilidad de los estados para con sus migrantes, nacionales y extranjeros. De allí se desprenden los pilares básicos de la política

pública para ecuatorianos en el exterior, retornados y sus familias.

De allí se tomó como ejemplo la estructura temática y los ejes para construir los lineamientos propuestos para la política integral, de que trata la presente iniciativa.

Además de ello, se toman entre los conceptos bases, los compendiados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>2</sup>. Entre ellos se destacan los conceptos amplios de migración, que implica todos los tipos de movimientos, como sociales, económicos, laborales. Desde allí se complementa el contexto que permite identificar que el fenómeno migratorio es complejo, dinámico y sobre el cual urge tomar acciones afirmativas a nivel legislativo que permitan su efectiva atención por parte de los Estados.

## 2. Jurisprudencia

La Corte Constitucional en su Sentencia 416/14<sup>3</sup> reconoce que los colombianos en el exterior deben ser sujetos de especial protección:

*“Los migrantes colombianos en el extranjero son sujetos de especial protección dada su situación de vulnerabilidad. Algunos pueden estar en condiciones de calidad de vida adecuadas y acordes al lugar en el que se encuentran, pero muchos están en el exterior en condiciones precarias. De hecho, pueden ser personas que se encuentran en el exilio de manera forzada, como consecuencia del conflicto y la violencia armada en el país. El Estado tiene el deber de proteger a estos migrantes ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior y, en especial, a aquellos cuyos derechos fundamentales mínimos están siendo afectados y desconocidos. En tal medida, también es razonable que el legislador hubiese concentrado su atención, al menos por esta ocasión, en los derechos de los migrantes colombianos en el exterior”.*

De tal manera, se hace evidente que el legislador debe concentrar sus esfuerzos normativos para abarcar las necesidades y buscar garantizar que los derechos fundamentales y constitucionales de los colombianos en el exterior sean protegidos y accesibles desde el exterior.

Asimismo da cuenta que los extranjeros en Colombia también pueden ser sujetos de la política que desarrolle el Congreso:

*“La jurisprudencia constitucional ha señalado que toda persona extranjera, en tanto persona, goza de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política de 1991, con mínimas excepciones y restricciones. Es la dignidad que se predica de todo ser humano, en cuanto persona, lo que da al extranjero la titularidad de los*

<sup>1</sup> R.O. 938, Suplemento, del 06-02-2017. Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.

<sup>2</sup> Glosario sobre Migración. OIM. 2006. Tomado de: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-416\\_1914.html#INICIO](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-416_1914.html#INICIO)

*derechos fundamentales y humanos reconocidos bajo el orden constitucional vigente. De hecho, los extranjeros en Colombia gozan de los derechos civiles que gozan los nacionales*<sup>4</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas:



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de septiembre del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 148 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García y Carlos E. Guevara Villabón*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios, mediante acciones afirmativas e incluyentes a cargo de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y de las entidades territoriales y nacionales que encabezan el sector.

**Artículo 2º. Capacitación.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos y la Superintendencia de Industria y Comercio, fomentarán el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control de los servicios públicos, en áreas y materias acordes con las funciones

que ellos ejercen, según la Constitución y la ley.

**Parágrafo:** Las Instituciones de Educación Superior podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control, dando facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

**Artículo 3º. Atención.** Las Alcaldías y las Empresas Prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios, de común acuerdo, deberán garantizar a los vocales de control reconocidos dentro del municipio, un espacio físico adecuado y permanente con su respectiva dotación (muebles, sillas, archivadores, computadores, impresoras y elementos de aseo y papelería), que deberán compartir los vocales, para la debida atención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios.

**Artículo 4º. Inclusión.** Para la expedición de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, estas deberán ser sociabilizadas al menos con el 70% de los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios del territorio que se vea afectado directamente por los documentos mencionados.

**Parágrafo.** Las observaciones presentadas frente a los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos por parte de los vocales, deberán ser tomadas en cuenta para la construcción del documento final y debidamente sustentadas en caso de no ser adoptadas.

**Artículo 5º. Fomento.** Las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y las entidades territoriales designarán una partida presupuestal para el apoyo de las agremiaciones que reúnan o agrupen a los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios, con el fin de promover en ellas, el fomento, reconocimiento y fortalecimiento de la labor de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

**Artículo 6º. Comité de Control Social en Telecomunicaciones.** Créanse los Comités de Control Social en Telecomunicaciones. El Ministerio de las Tecnologías y de la Información, tendrá 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la elección y funcionamiento de una figura similar a la de vocal de control, para los servicios de telefonía, internet y televisión en cualquier modalidad a nivel municipal, distrital, departamental y nacional.

Los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios podrán participar en los Comités de Control Social en Telecomunicaciones de conformidad a la reglamentación que expida el Ministerio de las Tecnologías y de la Información.

<sup>4</sup> Íbid.



**Parágrafo.** El Ministerio de las Tecnologías, la Superintendencia de Industria y Comercio y los operadores de telefonía, Internet y Televisión tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades que se estipulan en esta ley, para con la figura aquí creada.

**Artículo 7°.** *Participación en empresas oficiales de servicios públicos.* Modifíquese el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios del nivel nacional y departamental serán escogidos por el Presidente, el gobernador, según se trate de empresas nacionales, departamentales de servicios públicos domiciliarios.

En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas Oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden distrital y municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde, y la otra tercera parte, serán elegidos por votación popular los vocales de control registrados por los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, que se postulen para tal efecto. Su periodo será de 2 años.

**Parágrafo 1°.** Las alcaldías distritales y municipales en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, serán los responsables de organizar y efectuar la elección cada dos años. Las personerías será la entidad garante de la transparencia y publicidad de dicho proceso.

**Parágrafo 2°.** Para efectos de la elección, solo podrán participar como candidatos los vocales de control reconocidos dentro del municipio y solo votarán los usuarios y/o suscriptores que hacen parte de los Comités de Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios de su jurisdicción.

**Artículo 8°.** *Participación en las empresas de servicios públicos mixtas y privadas.* En la composición de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos domiciliarios, tendrá dentro de sus integrantes un vocal de servicios públicos domiciliarios con voz, y sin voto, sin perjuicio de lo estipulado en el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994.

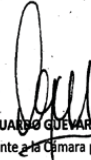
**Artículo 9°.** *Financiación.* El 10% de las sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la Superintendencia de Industria y Comercio a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, serán destinadas para financiar lo estipulado en esta ley. El Gobierno nacional reglamentará la materia, en los 6 meses posteriores a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 10.** *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Rep. a la Cámara Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑEZ  
Rep. a la Cámara por el Valle del Cauca

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se radica en la Secretaría de Cámara por la Bancada del Partido MIRA (honorable Representante Carlos Guevara, honorable Representante Ana Paola Agudelo y honorable Representante Guillermina Bravo).

Frente a los Comités de Desarrollo y Control Social se registran varios proyectos de ley radicados ante el Congreso de la República, proyectos, encaminados a mejorar las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios, entre ellos figuran el **Proyecto de ley número 26 de 2002 Senado**, de autoría del Movimiento Político MIRA, hoy Partido Político MIRA, presentado por la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive y el **Proyecto de ley número 230 de 2005 Cámara**, firmado por las honorables Representantes a la Cámara Rocío Arias Hoyos y Eleonora Pineda.

### 2. OBJETO Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto busca reconocer y fortalecer la loable labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios en la sociedad; quienes gratuitamente gestionan ante las empresas prestadoras del servicio y la administración, la protección de los usuarios y la correcta prestación del servicio público.

Los comités de desarrollo y control social y los vocales de control presentes en la Ley 142 de 1994, fueron creados como dos figuras legales para garantizar la participación ciudadana. La participación es “un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad”.

Siendo la participación, un derecho que todos poseemos, y un fin esencial del Estado, es necesario que el Estado otorgue a los ciudadanos que ejercen *ad honórem* esta actividad, medios y mecanismos eficaces para mejorar gestión y

facilitar su labor social. El Estado está llamado a fortalecer los procesos de participación ciudadana y a empoderar a los veedores, vocales y ciudadanos en general para que contribuyan a la prestación de los servicios públicos en el país con calidad, eficiencia y oportunidad.

El proyecto de ley, busca con sus 10 artículos, el fortalecimiento de la figura de vocal de control mediante la implementación de acciones afirmativas e incluyentes, a cargo de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, de las Alcaldías, Distritos, y Departamentos que deberán actuar concurrentemente.

Entre las acciones, para el fortalecimiento de la participación y la adecuada fiscalización que ejercen los vocales de control se plantea la necesidad de generar programas de formación profesional, para capacitar y formar a estos ciudadanos, en áreas y materias acordes con su función y gestión. Estos programas deberán contar con facilidades para su acceso y permanencia.

Las Alcaldías y las Empresas Prestadoras de los Servicios, deberán garantizar un espacio físico adecuado y permanente con su respectiva dotación para que estos ciudadanos puedan ejercer dignamente su labor, sin que por el ejercicio de esta causen honorarios. Se incluye la obligación de las empresas y las administraciones de socializar los actos administrativos y la normatividad a expedir referente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, previamente a los vocales de control del territorio (mínimo al 70%), para que estos puedan presentar sus principales observaciones y sugerencias, a designar una partida presupuestal para el apoyo de las agremiaciones de vocales de control de los servicios públicos domiciliarios.

En su artículo 6° se crean los Comités de Control Social en Telecomunicaciones, es decir, para los servicios de telefonía, internet y televisión en cualquier modalidad a nivel municipal, distrital, departamental y nacional. Quienes pesen a no ser catalogados como servicios públicos domiciliarios por la jurisprudencia nacional, tienen un gran número de suscripciones y reportan un número considerable de quejas al año por la prestación del servicio, y merecen como cualquier ciudadano, y como cualquier servicio ofrecido al público, contar con una figura legal de defensa y participación efectiva.

Como medida de inclusión, los vocales de control, podrán ser parte de las Juntas Directivas de las Empresas Oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del nivel nacional y departamental, su elección se realizará mediante votación popular por un periodo de 2 años.

Esta inclusión garantizará una verdadera participación en las decisiones que afectan la vida económica, y social de los usuarios y suscriptores de

los servicios públicos y de telecomunicaciones. En las empresas de servicios públicos mixtas y privadas su participación se garantizará con voz, y sin voto.

Para la financiación de esta ley se destinarán el 10% de las sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la Superintendencia de Industria y Comercio a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.

### 3. CIFRAS Y DIAGNÓSTICO

El artículo 80 de la Ley 142 de 1994, señala que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene a su cargo, la creación y la puesta en funcionamiento del Sistema de Vigilancia y Control, cuyo objetivo principal es el de apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios de la siguiente manera:

“**Artículo 80. Funciones en relación con la participación de los usuarios.** La Superintendencia tendrá, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:

80.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

80.2. Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.

80.3. Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

80.4. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios”.

Dada la competencia, el Partido Político MIRA investigó sobre la existencia de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios en Colombia y las capacitaciones que estos han recibido, para mejorar su labor de fiscalización a través de petición oficial teniendo como respuesta<sup>1</sup> las siguientes cifras:

#### 3.1 NÚMERO DE VOCALES DE CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EL PAÍS POR DIRECCIÓN TERRITORIAL: 1681

DIRECCIÓN TERRITORIAL	No. VOCALES	No. DEPARTAMENTOS	No. MUNICIPIOS
CENTRO	688	14	270
NORTE	199	7	88
OCCIDENTE	299	5	103
ORIENTE	109	3	64
SUROCCIDENTE	306	4	99

<sup>1</sup> Rta. DP 2016016. Rad. SSPD 20165290450012 del 26 de julio de 2016. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

### 3.2 CAPACITACIONES DE LOS VOCALES DE CONTROL

#### AÑO 2015: 47

DIRECCION TERRITORIAL	Tipo de Taller				Tipo de Evento				
	Taller para usuarios de servicios públicos domiciliarios	Taller a Vocales de Control	Taller Autorizaciones Locales	SSPD de Comunidad Educativa	Feria Supervservicios de cara a los usuarios	Mesas de trabajo	Diplomados	Diá del usuario y Vocal de Control	Feria Nacional del servicio al ciudadano
CENTRO	17	10	17	0	16	0	0	1	3
NORTE	19	17	5	6	10	6	2	1	1
OCCIDENTE	6	7	1	2	6	0	0	1	2
ORIENTE	370	3	0	7	4	0	0	1	0
SUROCCIDENTE	47	10	9	3	10	0	2	1	1
TOTAL	455	47	32	18	16	6	2	5	7

Fuente: Rta. DP 2016016. Rad SSPD 20165290450012 del 26 de julio de 2016. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

#### AÑO 2016: 2

DIRECCION TERRITORIAL	NUMERO DE EVENTOS ADELANTADOS EN CADA ESTRATEGIA POR DIRECCION TERRITORIAL EN EL 2016					
	Alcaldía al Día	Cátedra del Derecho al Hecho	Diplomados, Seminarios y Foros con la Supervservicios	Expo Supervservicios	Feria Supervservicios de cara a los usuarios	Jornada con Autoridades
Centro		1	1	3	1	1
Norte		2		3		1
Occidente				1		2
Oriente				3		1
Suroccidente	1	1		3		1
Total General	1	4	1	13	1	6

Fuente: ibíd.

DIRECCION TERRITORIAL	NUMERO DE EVENTOS ADELANTADOS EN CADA ESTRATEGIA POR DIRECCION TERRITORIAL EN EL 2016					
	Jornada Todos con la Supervservicios	Jornada Vocales de Control y CDCS	SSPD a la comunidad educativa	Superservicios en Sintonía	Superservicios Rural	Taller para usuarios de servicios públicos domiciliarios
Centro	6	1	1			2
Norte	5			1		
Occidente	7	1			1	
Oriente	1			1		
Suroccidente	1				1	
Total General	20	2	1	2	2	2

Fuente: ibíd.

La información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, confirma que en Colombia al 2016 existen 1681 vocales de control de servicios públicos domiciliarios reconocidos como tal. Y que en dos años, la entidad solo ha realizado 49 talleres dirigidos a este grupo poblacional. Dicho oficio muestra que las capacitaciones se concentraron en la Dirección Territorial del Norte. En la respuesta oficial la entidad no se señala el número de capacitados y asistencias por taller, pese a ello, sí tenemos en cuenta número de vocales reconocidos por dirección territorial, y el número de talleres ofrecidos en el mismo, este último indicador es muy bajo, así como es pobre el nivel de formación ofrecido por la entidad.

#### 4. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEL PROYECTO (MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL)

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

**Trámite legislativo:** Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

**Legalidad del proyecto:** El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

**Iniciativa legislativa:** El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

**Contenido Constitucional:** El proyecto se ajusta al Capítulo III de la Constitución Política de Colombia que trata “De las Leyes”, comprendido desde los artículos 150 y subsiguientes.

En cuanto a la participación, la figura de Vocal de Control y la prestación de los servicios públicos domiciliarios tenemos lo siguiente:

#### 4.1 DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La participación ciudadana en Colombia es un derecho y una finalidad del Estado Social, consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º constitucional, para “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”<sup>2</sup>.

El artículo 270 de la Constitución legitima a la ciudadanía a intervenir y participar activamente en el control de la gestión pública, y en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, estableciendo “las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública”<sup>3</sup>.

La Ley 142 de 1994, régimen de los servicios públicos domiciliarios, consagró la participación ciudadana a través de los comités de desarrollo y control social y los vocales de control. Son estos quienes ejercen el control social en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas natural y Gas Licuado de Petróleo (GLP), sin que estos limiten o sustituyen el control que ejerce el Estado, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>2</sup> La participación se encuentra presente a lo largo de la Constitución y es “un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1º y 2º de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad”. Corte Constitucional, Sentencia C-169 de 2001.

<sup>3</sup> Ibíd.

La Constitución Política de 1991 y la ley establecen principios que garantizan la participación y la prestación de los servicios públicos, de la siguiente manera:

- El inciso 2° del artículo 78 constitucional, señala que es deber del Estado, garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen, siempre que dichas organizaciones, sean representativas y observen procedimientos democráticos internos, mientras que el numeral 50 del artículo 95 ibídem, dispone que uno de los deberes del ciudadano, es participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
- Los artículos 270 y 369 constitucionales, reservaron a la ley, la organización de las formas y los sistemas de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados, e igualmente, la determinación de los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, el régimen de protección aplicable y las formas de participación, la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los presten.
- Y a su vez, el legislador estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, a través de la expedición de la Ley 142 de 1994, la cual contiene el desarrollo de los preceptos constitucionales atinentes a los servicios públicos domiciliarios, indicando en su artículo 27.8, que uno de los fines de la intervención estatal en dichos servicios, es el de establecer mecanismos que garanticen al usuario su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- De igual manera el artículo 62 de la citada ley, dispuso que en desarrollo de lo señalado en el artículo 369 de la Carta, en todos los municipios, deberán existir Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.
- El artículo 63 ibídem y el artículo 8° del Decreto número 1429 de 1995 consagran las funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.
- El numeral 3 del artículo 65 y el numeral 1 del artículo 80 de la Ley 142 de 1994, señalan que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene a su cargo, la creación y la puesta en funcionamiento del Sistema de Vigilancia y

Control, cuyo objetivo principal es el de apoyar las tareas de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.

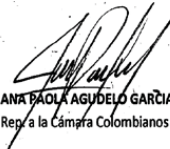
- A su vez el numeral 4 del artículo 18 del Decreto número 990 de 2002, dispuso que la Dirección General Territorial tendrá a cargo el diseño y la supervisión del Sistema de Vigilancia y Control aludido, mientras que el numeral 8 del artículo 20 ibídem, señala como función de los Directores Territoriales, la implementación y puesta en funcionamiento de dicho Sistema de Vigilancia y Control.

### 5. IMPACTO FISCAL

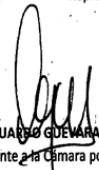
De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley, *por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Rep. a la Cámara Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑEZ  
Rep. a la Cámara por el Valle del Cauca

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Representante a la Cámara por Bogotá

### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de septiembre de 2017, ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 149**, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García y Carlos E. Guevara Villabón.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 150  
DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas  
tendientes a proteger la primera infancia  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley busca establecer medidas de protección para la primera infancia, mediante la entrega del kit neonatal a las madres de escasos recursos del país, de los estratos 1, 2 y 3.

**Artículo 2º.** Kit neonatal. Durante el último mes de gestación previo a la fecha posible del parto, se entregará a las madres un kit de bienvenida al recién nacido, el cual permitirá el nacimiento en condiciones igualitarias a los neonatos en el país.

Este kit contendrá como mínimo, prendas en colores neutros de género, frazadas, pañales, productos de higiene de bebé y un pequeño colchón para que la caja contenedora de los productos pueda usarse como cuna.

**Parágrafo.** El kit neonatal podrá contener un número mayor de elementos de los aquí contemplados, según las necesidades determinadas por los entes territoriales al momento de ejecutar el programa.

**Artículo 3º.** Las madres gestantes que deseen acceder a este beneficio deberán inscribirse ante las EPS, o la entidad de salud tratante durante los cinco primeros meses de gestación y acudir mínimo a una consulta de control prenatal mensual. Las EPS, o entidades de salud tratante, deberán enviar un reporte mensual a las Cajas de Compensación Familiar donde indiquen el cumplimiento de las consultas de control prenatal.

**Artículo 4º.** Además del subsidio familiar contemplado en la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar serán las encargadas de entregar a su cuenta, el kit neonatal contemplado en esta ley, de los recursos recaudados según el artículo 43 de dicha ley, a los núcleos familiares que tengan una madre en embarazo.

**Artículo 5º.** Los núcleos familiares que no tengan afiliado a una Caja de Compensación Familiar obtendrán este beneficio a través del sistema subsidiado de seguridad social en salud.

**Artículo 6º.** El kit neonatal de bienvenida al recién nacido tendrá un enfoque diferencial, los productos que integren el paquete de maternidad deberán estar acordes a la idiosincrasia de la región, el clima.

**Artículo 7º.** El beneficio contemplado en esta ley se otorgará en igualdad de condiciones para las madres en adopción.

**Artículo 9º.** Dentro de las políticas de compra del Estado colombiano se promoverá por la

selección de empresas nacionales para la compra de los productos que componen el kit neonatal.

**Artículo 10.** Las empresas privadas dentro de sus programas de responsabilidad social empresarial establecerán convenios con las secretarías de salud distritales y/o municipales en aras de apoyar material y/o económicamente la implementación del beneficio.

**Artículo 11.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, en un término no mayor a seis meses posteriores a su promulgación.

**Artículo 12.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Two handwritten signatures are shown above horizontal lines. The signature on the left is more stylized, while the one on the right is more legible. Below the right signature, there is a small stamp that reads 'OBRAJO CASO DE LA SENADO CD'.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Según la Organización Mundial de la Salud, cada año mueren 2,7 millones de lactantes durante su primer mes de vida, y el número de muertes en el nacimiento es similar. Durante el primer mes, casi la mitad de los fallecimientos tienen lugar en las primeras 24 horas de vida y un 75% durante la primera semana. Las 48 horas posteriores al nacimiento es el momento más importante para la supervivencia del recién nacido<sup>1</sup>.

En este mismo sentido la OMS ha indicado que entre 1990 y 2015, 62 de los 195 países con estimaciones disponibles alcanzaron la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), 4 consistente en lograr una reducción del 66% en la tasa de mortalidad de los menores de 5 años. Entre ellos, 24 son países de ingresos bajos y medios. Pese a estas mejoras, los progresos fueron insuficientes para alcanzar el ODM 4 a nivel mundial y en muchas regiones<sup>2</sup>.

En enero de 2016, se pusieron en marcha los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tomado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>

<sup>2</sup> Tomado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>

<sup>3</sup> <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Dentro de estos 17 Objetivos trazados, encontramos el Objetivo 3 el cual estipula: “*Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*”.

META: Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos.

### Cifras en Colombia

Según las cifras publicadas por el DANE, en 2016 nacieron en Colombia un total de 479.141 personas de las cuales 246.367 fueron hombres y 232.705 mujeres.

Resulta importante destacar que de estos 479.141 nacimientos, 212.348 madres pertenecían al régimen contributivo, 243.213 al régimen subsidiado y 10.747 no se encontraban aseguradas; 475.107 partos se dieron en las instituciones de salud, 3.377 en su domicilio y 637 en otros sitios diferentes a estos<sup>4</sup>.

Según el Ministerio de Salud, dentro de las primeras causas de mortalidad de niños y niñas de 2012 al 2014 se presentó el síndrome de dificultad respiratoria del recién nacido con 2.317 muertes, sepsis bacteriana del recién nacido con 2.215 muertes y neumonía con 9.332 muertes<sup>5</sup>.

Esta iniciativa se ha desarrollado en algunas oportunidades en el país como parte de programas piloto dentro de la estrategia de cero a siempre del Gobierno nacional, con el “*Ajuar para Cuidarte*”, se realizó la adaptación de un ajuar de bienvenida para los recién nacidos colombianos, que busca orientar en el cuidado y la crianza, así como promover y fortalecer las capacidades de los padres y familias para proporcionar cuidados y atención a las niñas y niños en los primeros mil días de vida. El primer prototipo de este ajuar se entregó en abril del 2014, y fue validado a través de grupos focales realizados con comunidades campesinas, afrocolombianas, palenqueras, raizales, así como con miembros de las comunidades indígenas Inga, Misak, Embera, Wayúu, Cubeo, Tucano, Huitoto, y Arhuaca, entre otros. Así mismo se validó en áreas urbanas haciendo entrega de 900 ajuares en hospitales y clínicas de 8 municipios pertenecientes a 4 departamentos del país, los cuales fueron: Barranquilla y Soledad en el departamento del Atlántico, Bucaramanga y Florida- blanca en Santander, Cali y Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca, y en Pasto e Ipiales en Nariño<sup>6</sup>.

El ajuar contiene 44 productos que pueden agruparse en 5 propósitos<sup>7</sup>:

1. Para propiciar un espacio propio y seguro, para crear en el recién nacido sentido de pertenencia y condiciones de seguridad: cuna-corréal, la pañalera-tapete para cambiar al bebé, frazada, saco o bolsa para dormir y cargadera en tela.
2. Para propiciar el bienestar físico del recién nacido y apoyar a la familia en su cuidado: implementos de uso frecuente como jabón líquido, crema anti-apañalitis, toallitas húmedas, aceite para bebé, copitos de algodón, toallitas de tela para secreciones, cortaúñas, termómetro, pera para limpiar las narices, y pañales desechables.
3. Para dar la bienvenida y hacer sentir protegido y cuidado el recién nacido: una primera muda compuesta por tres camisetas, dos enterizos, un gorro, dos pijamas, dos pares de calcetines, y una toalla.
4. Para sentir, ver, oír y jugar, elementos que buscan incentivar la reunión de la familia y el recién nacido en torno a actividades lúdicas que creen vínculos: un muñeco en tela, un afiche de bienvenida, un móvil para armar en familia, un libro para leer en familia, un CD con música para bebés y un carné que acredita al bebé como ciudadano del mundo de las letras.
5. Para los cuidados de la mamá, porque ellas también necesitan implementos para su cuidado especial posparto: cojín de lactancia, protectores plásticos, copas recolectoras de leche, toallas en tela para limpieza del pezón, toallas higiénicas de maternidad, preservativos para la mujer y para el hombre, y un mug para quien cuida al bebé y la mamá.

## 2. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Este proyecto se encuentra fundamentado en los artículos 43 y 44 constitucional, que contemplan los derechos de los niños y la prevalencia de estos sobre los derechos de los demás, así como la asistencia especial y asistencia por parte del Estado que tendrán las mujeres durante su embarazo.

Sobre estos artículos la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

*La protección integral de los derechos del niño se hace efectiva a través del principio del interés superior del niño, consagrado en el mismo artículo 44 Superior al disponer que “los derechos*

<sup>4</sup> Fuente: DANE – Estadísticas vitales [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>5</sup> Respuesta derecho de petición Rad. 2017386 MinSalud 201722001690781 del 29-8-17.

<sup>6</sup> <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2014/Paginas/141212-El-Ajuar-para-Cuidarte-le-dara-la-bienvenida-a-las-ninas-y-los-ninos-de-Colombia.aspx>

<sup>7</sup> <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2014/Paginas/141212-El-Ajuar-para-Cuidarte-le-dara-la-bienvenida-a-las-ninas-y-los-ninos-de-Colombia.aspx>

de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, y en el numeral 1 del artículo 3° de la Convención de los Derechos del Niño, en virtud del cual “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”<sup>8</sup>.

**Los derechos de los menores de edad priman sobre los de los demás, por lo cual se ofrecen mayores garantías y beneficios, para proteger su formación y desarrollo.** Igualmente, al ser los niños sujetos de protección constitucional reforzada, atraen de manera prioritaria las actuaciones oficiales y particulares que les concierna. Así, en todas las situaciones en que entren en conflicto los derechos e intereses de los niños y los de las demás personas, deberá dárseles prelación a aquellos. Las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares, cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, al aplicar la preceptiva atinente y ante las circunstancias fácticas de los menores de edad involucrados, la solución que mejor satisfaga dicho interés. Al tiempo, la definición de dichas pautas surgió de la necesidad de recordar los deberes constitucionales y legales que tienen las autoridades en relación con la preservación del bienestar integral de niños, niñas y adolescentes, que requieren su protección, lo cual obliga a jueces y servidores administrativos a aplicar un grado especial de diligencia y cuidado al momento de decidir, más tratándose de niños de corta edad, cuyo desarrollo puede verse afectado en forma definitiva e irremediable por cualquier decisión adversa a sus intereses y derechos<sup>9</sup>.

Respecto al artículo 43 y la salvaguarda de los derechos de las madres gestantes ha indicado la Corte en su Sentencia SU-070 de 2013:

*Este enunciado constitucional implica a su vez dos obligaciones: la especial protección estatal de la mujer embarazada y lactante, sin distinción, y un deber prestacional también a cargo del Estado: otorgar un subsidio cuando esté desempleada o desamparada. En el mismo sentido, el Estado colombiano se ha obligado internacionalmente a garantizar los derechos de las mujeres durante el periodo de gestación y lactancia. Existe una obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, **se trata de una protección no sólo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres.***

A su vez, la Corte ha expuesto la necesidad apremiante que le asiste al Estado en la protección

de las mujeres en embarazo, puesto que en ellas reside la integración de la familia como la primera institución social:

*En desarrollo de los postulados del Estado Social de Derecho, la Constitución ha considerado que la mujer en estado de embarazo, conforma una categoría social que, por su especial situación, resulta acreedora de una particular protección por parte del Estado. En consecuencia, se consagran, entre otros, el derecho de la mujer a tener el número de hijos que considere adecuado; a no ser discriminada por razón de su estado de embarazo, **a recibir algunos derechos o prestaciones especiales mientras se encuentre en estado de gravidez; y, al amparo de su mínimo vital durante el embarazo y después del parto.** Adicionalmente, la especial protección constitucional a la mujer en embarazo se produce con el fin de proteger integralmente a la familia<sup>10</sup>.*

### 3. EXPERIENCIA NACIONAL

Desde el Concejo de Bogotá, D. C., se han presentado iniciativas normativas similares a la que hoy ponemos de presente en este proyecto de ley, tal como la presentada por los entonces concejales Orlando Castañeda Serrano, Clara Lucía Sandoval, María Angélica Tovar, Nelly Patricia Mosquera, Fernando López Gutiérrez, Carlos Fernando Galán, Felipe Ríos, Julio César Acosta, Henry Castro, Darío Fernando Cepeda y Carlos Orlando Ferreira, en el proyecto de Acuerdo número 111 de 2009, por medio del cual se crean los bancos de provisión para el área de maternidad en los hospitales públicos ubicados en el distrito capital y se establece su funcionamiento a través de sistemas de donaciones, el cual buscaba crear bancos de provisión de elementos para el área de maternidad en los hospitales públicos del Distrito Capital, para proporcionar a la madre gestante y al recién nacido los implementos necesarios para recibir atención en el momento del parto y nacimiento, esto en el caso de que alguna madre llegue al centro médico sin los elementos requeridos para su atención.

### 4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Es importante establecer que este tipo de iniciativas, como lo son la entrega de paquetes de productos para el cuidado de los neonatos, surgió en **Finlandia** con el *Maternity Grants Act*<sup>11</sup> de 1937, y a partir de 1938 se empezaron a entregar las cajas del *maternity package*, el cual fue en un principio pensado para las madres de bajos recursos.

Esta política nació para contrarrestar la alta mortalidad infantil en el país y el bajo acceso de las mujeres finlandesas al servicio público de salud durante su embarazo, 79 años después de su puesta en marcha, Finlandia ha entregado más de 40.000 de estos paquetes de maternidad y ha

<sup>8</sup> Sentencia C-273/03 [www.constitucional.gov.co](http://www.constitucional.gov.co)

<sup>9</sup> Sentencia T-075/13 [www.constitucional.gov.co](http://www.constitucional.gov.co)

<sup>10</sup> Sentencia T-373/98 [www.constitucional.gov.co](http://www.constitucional.gov.co)

<sup>11</sup> <http://www.kela.fi/web/en/maternity-grant-history>

logrado mantener uno de los niveles más bajos de muerte infantil y materna en todo el mundo<sup>12</sup>.

La caja de hoy en día en Finlandia<sup>13</sup>.



- Colchón, funda de colchón, edredón, manta, saco de dormir / edredón para dormir
- La misma caja funciona como una cuna
- Traje para la nieve, gorro, guantes y botas aislantes
- Traje ligero encapuchado y monos de punto
- Calcetines y manoplas y sombrero y pasamontañas de punto
- Monos y ropita en diferentes colores y estampados unisex
- Toalla de baño con capucha, tijeras de uñas, cepillo de pelo, cepillo de dientes, termómetro de baño, crema de pañales, estropajo para el baño
- Pañal de tela y trapos para limpiar a los bebés
- Libro de imágenes y juguetes para la dentición
- Parches para los pechos, condones

Otras experiencias internacionales:

• **CANADÁ**

Establecieron el programa llamado Bienvenido a la Paternidad “Welcome to Parenthood” a partir de enero de 2016, donde se distribuirían alrededor de 1,500 cajas a padres canadienses<sup>14</sup>.



En Canadá estas cajas contienen almohadillas para el pecho de la madre, juguetes de peluche, enterizos para el bebé, un colchón con el cual se puede convertir la caja en una cuna y además de ello un video online para los padres con preguntas y respuestas más comunes sobre bebés<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> <http://www.kela.fi/web/en/maternity-grant-history>  
<sup>13</sup> <http://www.kela.fi/web/en/maternitypackage>  
<sup>14</sup> [http://www.huffingtonpost.ca/2015/12/30/baby-box-canada\\_n\\_8889784.html](http://www.huffingtonpost.ca/2015/12/30/baby-box-canada_n_8889784.html)  
<sup>15</sup> <http://www.macleans.ca/society/health/the-magic-of-finlands-baby-boxes-every-mom-gets-one/>

• **ARGENTINA**

El Ministerio de Salud Pública mediante la Resolución número 19 de 2015 creó el Programa Nacional de Acompañamiento de la Madre y del Recién Nacido “Qunita - Un Comienzo de Vida Equitativo”<sup>16</sup>. Con el cual se buscaba acompañar a las madres tanto durante el embarazo con la realización de controles prenatales como luego del parto, en los primeros meses del bebé, con la entrega de una cuna y varios elementos que ayudarían a la madre al cuidado del mismo.

El programa incluye<sup>17</sup>:

- Indumentaria para el recién nacido: dos conjuntos enteros de manga larga, dos de manga corta, dos pantalones, tres pares de medias, un gorro, un abrigo polar, un par de escares y dos sacos de dormir.
- Portabebé, bolso materno y bolso cambiador con artículos de higiene para la madre y el recién nacido: termómetro digital, algodón, crema de caléndula, crema hidratante, protectores mamarios y preservativos, bata, camisón y pantuflas.
- Otros elementos de uso cotidiano como: chupete, babero, mordillo, sonajero.
- Libro de cuentos infantiles y Guía de cuidados para la mamá y el bebé.



<sup>16</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/240000-244999/244902/texact.htm>  
<sup>17</sup> <http://passthrough.fw-notify.net/download/234553/>  
[http://www.casarsoda.gob.ar/pdf/QUNITA\\_Presidencia.pdf](http://www.casarsoda.gob.ar/pdf/QUNITA_Presidencia.pdf)



El Ministerio de Salud de Argentina estableció una ruta para el acceso a de las madres al programa y de esa manera llevarlas al sistema de salud, permitiendo una atención oportuna durante el embarazo.

### • CHILE

El 12 de septiembre del año 2009 se promulgó la Ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Es un Sistema de Protección Integral a la Infancia y tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor<sup>18</sup>.

Como parte de las prestaciones del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, se estableció el Programa de Apoyo al Recién Nacido, dentro del cual se entrega el 'Ajuar', este se entrega como **apoyo en elementos prácticos y educativos a través de un Set de Implementos Básicos** para recién nacidos, otorgando un espacio cómodo y seguro para la llegada del niño/a y elementos para favorecer el desarrollo del apego durante la crianza<sup>19</sup>.



Este ajuar viene con cuna-corral equipada; vestuario para el niño; bolso para transportar los implementos; set de elementos de cuidado como toalla; mudador y pañales; cartilla informativa para promover el apego entre la madre y el hijo; cojín para embarazadas y lactancia; y portabebé<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/2014/novedades/a-cinco-anos-de-la-ley-que-institucionalizo-chile-crece-contigo/>

<sup>19</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/preguntas-frecuentes/?stage=gestacion>

<sup>20</sup> <http://www.crececontigo.gob.cl/programa-de-apoyo-al-recien-nacido-ajuares/>

### • PERÚ

En el mes de diciembre de 2014 se publica la Resolución Ministerial número 997-2014/MINSA, que aprueba el Plan Nacional "Bienvenidos a la Vida" que tiene por finalidad contribuir a mejorar la calidad de vida y la reducción de los riesgos a los que se expone el recién nacido de las poblaciones más vulnerables, luego de su nacimiento y durante los primeros días de vida.

Las cajas de 'Bienvenidos a la Vida' que se les da a las mamás y sus bebés son un kit de insumos que comprende sábanas, mantas, vestimenta para el bebé, pañales, ajuar y material de higiene para la madre y el bebé. Además de una caja que le brindará al recién nacido un espacio seguro para dormir<sup>21</sup>.



### • MÉXICO

Mediante el "Acuerdo por el que se instrumenta el mecanismo de prevención de la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres a sus niñas y niños desde su nacimiento denominado Cunas-CDMX", la jefatura de gobierno del Distrito Federal estableció el Programa de promoción a la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres a sus niñas y niños desde su nacimiento Cunas-CDMX Cunas-CDMX<sup>22</sup>, este acuerdo entró en vigencia en diciembre de 2015.

Este es un programa social a través del cual se entregan paquetes de maternidad a mujeres embarazadas y a quienes tienen niñas y niños de hasta dos meses de edad, que vivan preferentemente en Unidades Territoriales de Muy bajo y Bajo Índice de Desarrollo Social (IDS)<sup>23</sup>.

### 5. INICIATIVA LEGISLATIVA

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

**Trámite legislativo:** Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen

<sup>21</sup> <http://www.minsa.gob.pe/?op=51&nota=15916>

<sup>22</sup> <http://cg.servicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5526.htm>

<sup>23</sup> <http://sui.dif.df.gob.mx/sui/subsistemas/registros/cunas/>

y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

**Legalidad del proyecto:** El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

- **Iniciativa legislativa:** El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.
- **Contenido Constitucional:** El proyecto se ajusta al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

## 6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El presente proyecto consta de ocho (8) artículos que contemplan las siguientes disposiciones:

**Artículo 1º.** Objeto del proyecto.

**Artículo 2º.** Kit Neonatal.

**Artículo 3º.** Criterios de acceso al beneficio.

**Artículos 4º y 5º.** Financiación.

**Artículo 6º.** Enfoque diferencial del Kit.

**Artículo 7º.** Reglamentación.

**Artículo 8º.** Vigencia.

## 7. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en la entidad territorial, según el caso, así:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

*“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”<sup>24</sup>.*

En tal sentido, se requiere el apoyo del Gobierno nacional, que pueda apoyar y acompañar la presente iniciativa, por cuanto generaría beneficios importantes para la población infantil, sobre todo dentro de los primeros 1.000 días desde el nacimiento, etapa de mayor riesgo para los niños y niñas; institucionalizando un programa dentro de la estrategia de atención integral a la primera infancia, que brindará una continuidad a las políticas de atención sin importar el mandatario de turno, tanto a nivel nacional como en las diferentes territoriales.

Por lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

Handwritten signatures of four officials: Carlos Gaviria, Ana Paula Ardila, Guillermo Davis, and Sebastián Salazar.

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2017 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 131. Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.** Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y

<sup>24</sup> www.constitucional.gov.co Sentencia C- 911 de 2007, M. P. Doctor Jaime Araújo Rentería.

empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.

Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.

**Parágrafo 1°. Los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta que no cumplan con el reporte de información exigida por la Superintendencia Nacional de Salud, podrán recibir una multa de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.**

**Parágrafo 2°. Cuando ocurran circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, las entidades territoriales deberán probar oportunamente los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de las mismas, para quedar exoneradas de la imposición de multas por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.**

**La Superintendencia Nacional de Salud deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo.**

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 134. Dosificación de las multas.** Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

134.1 El grado de culpabilidad.

134.2 La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, en especial, respecto de personas en debilidad manifiesta o con protección constitucional reforzada.

134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.

134.4 En función de la naturaleza del medicamento o dispositivo médico de que se trate, el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.

134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.

134.7 La reincidencia en la conducta infractora.


134.8 La existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de Seguridad Social en Salud, al régimen de control de precios de medicamentos o dispositivos médicos.

134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.

**134.10 La categorización contemplada en el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7° de la Ley 1551 de 2012, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción.**

Artículo 3°. *Vigencia y Derogaciones.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Congressista,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA

Representante a la Cámara por Santander

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

De conformidad con el artículo 49 Constitucional, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

En el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social funge como entidad rectora y sobre este recae la función de proveer de manera integral, las acciones de salud individual y colectiva con la participación responsable de todos los sectores de la sociedad, para mejorar las condiciones de salud de la población.

Por su parte, el organismo de dirección, vigilancia y control de todos los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es la Superintendencia Nacional de Salud, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 155 de la Ley 100 de 1993, cuyas facultades fueron reiteradas en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales relacionadas con el sector salud y de los recursos del mismo.

Así mismo, la Ley 1122 de 2007, que creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció que dentro de las funciones de la Superintendencia está también la facultad de velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud.

Más aún, el numeral 2 del artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, estableció como sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, tales como el aseguramiento, la inspección, vigilancia y control, la prestación de servicios de salud y demás relacionadas con el sector salud.

En ese sentido, aquellas direcciones territoriales quedaron sujetas a sendas obligaciones contempladas en dicha ley como por ejemplo, la establecida en el artículo 114: *“Es una obligación de las Entidades Promotoras de Salud, los prestadores de servicios de salud, de las direcciones territoriales de salud, las empresas farmacéuticas, las cajas de compensación, las administradoras de riesgos profesionales y los demás agentes del sistema, proveer la información solicitada de forma confiable, oportuna y clara dentro de los plazos que se establezcan en el reglamento, con el objetivo de elaborar los indicadores”*.

Con base en lo anterior, se configuró que una de las conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud, es la de *“No reportar oportunamente la información que se le solicite por parte del Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, por o por la Comisión de Regulación en Salud o quien haga sus veces”*<sup>1</sup>.

El artículo 116 de la Ley 1438 de 2011 determinó que los obligados a reportar que no cumplan con dicho reporte en términos de oportunidad, confiabilidad, suficiencia, y con la calidad mínima aceptable de la información necesaria para la operación del sistema de monitoreo, de los sistemas de información del sector salud, o de las prestaciones de salud (Registros Individuales de Prestación de Servicios), serán reportados ante las autoridades competentes para que impongan las sanciones a que hubiera lugar. Y dejó claro además que en el caso de los entes territoriales, se notificará a la Superintendencia Nacional de Salud para que obre de acuerdo a su competencia.

Así pues, con base en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, acerca del *“Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud”*, la Superintendencia Nacional de Salud ha venido sancionando a diferentes entidades territoriales por el no reporte de la información financiera, con multas que generalmente superan su capacidad económica de pago efectivo.

**Artículo 131. Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.** *Además, de las acciones penales, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, las multas a los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces,*

*jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y privado oscilarán entre diez (10) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.*

*Las multas a las personas jurídicas que se encuentren dentro del ámbito de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud se impondrán hasta por una suma equivalente a dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y su monto se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.*

*Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.*

No obstante, el tope máximo establecido y contemplado en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, parece ciertamente desmedido y desproporcional teniendo en cuenta la capacidad financiera de gran parte de los municipios colombianos.

Merece la pena recordar que del total de los municipios en Colombia, 995 (es decir, el 90,3%) pertenecen a la categoría sexta<sup>2</sup>, 26 (2,4%) son de categoría quinta, y 25 (2,3%) son de categoría cuarta, de manera que una sanción por el orden de dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes puede representar un gran impacto para sus finanzas.

Nada más en el departamento de Santander, conformado por 87 municipios, un porcentaje cercano al 69% corresponde a municipios de categoría sexta; el 15% es de categoría 5 y el 3,5% es de categoría 4.

## II. Conveniencia del proyecto de ley.

El propósito fundamental de este proyecto de ley se centra en la racionalización de las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la Ley 1438 de 2011.

No reportar oportunamente la información que se solicita por parte de la Superintendencia Nacional de Salud constituye una de las conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud. Empero, sancionar a los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, especialmente, con una multa que sobrepase los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes puede resultar una medida excesiva, máxime cuando existen conductas relativamente más graves entre las contempladas por la Ley 1438 en el artículo 130.

<sup>1</sup> Véase el numeral 12 del artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.

<sup>2</sup> Datos e información de la Federación Colombiana de Municipios.

**Artículo 130. Conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud (...).**

130.1 Violar la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

130.2 Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.

130.3 Impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias.

130.4 Poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional.

130.5 No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos.

130.6 Impedir o atentar en cualquier forma contra el derecho a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

130.7 Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad (Sic) Social en Salud.

130.8 Incumplir con las normas de afiliación por parte de los empleadores, contratistas, entidades que realizan afiliaciones colectivas o trabajadores independientes.

130.9 Incumplir la Ley 972 de 2005.

130.10 Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

130.11 Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o falsos.

130.12 No reportar oportunamente la información que se le solicite por parte del Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, por o por la Comisión de Regulación en Salud o quien haga sus veces.

130.13 Obstruir las Investigaciones e incumplir las obligaciones de información.

Acorde con la Ley 1438 de 2011, en su artículo 128, habrá un procedimiento sancionatorio, en el cual, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará las multas o la revocatoria de la licencia de funcionamiento realizando un proceso administrativo sancionatorio consistente en la solicitud de explicaciones en un plazo de cinco (5) días hábiles después de recibida la información, la práctica de las pruebas a que hubiere lugar en un plazo máximo de quince (15) días calendario, vencido el término probatorio las partes podrán presentar alegatos de conclusión dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Menciona también el artículo que la Superintendencia dispondrá de un término de

diez (10) días calendario después del vencimiento del término para presentar alegatos de conclusión para imponer la sanción u ordenar el archivo de las actuaciones. Si no hubiere lugar a decretar pruebas, se obviará el término correspondiente. La sanción será susceptible de los recursos contenidos en el Código Contencioso Administrativo<sup>3</sup>.

Y de acuerdo con información de la Superintendencia Nacional de Salud, “no existe una norma que señale la cuantía exacta de imposición de multas a entidades territoriales”, pero, en todo caso, “cuando en virtud de una investigación administrativa se establece la ocurrencia de vulneraciones a las normas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el operador jurídico dosifica el monto de la multa teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011”<sup>4</sup>.

**Artículo 134. Dosificación de las multas.** Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

134.1 El grado de culpabilidad.

134.2 La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, en especial, respecto de personas en debilidad manifiesta o con protección constitucional reforzada.

134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.

134.4 En función de la naturaleza del medicamento o dispositivo médico de que se trate, el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.

134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.

134.7 La reincidencia en la conducta infractora.

134.8 La existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de Seguridad Social en Salud, al régimen de control de precios de medicamentos o dispositivos médicos.

134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.

Sin embargo, la categorización de los distritos y municipios es una medida que bien vale la pena ser puesta a consideración, toda vez que señala principios de proporcionalidad y razonabilidad, que deberían ser tenidos en cuenta en el procedimiento sancionatorio.

**Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios.** Los distritos y municipios se clasificarán

<sup>3</sup> El procedimiento sancionatorio está reglamentado vía Resolución 1650 del 28 de agosto de 2014 y modificado por la Resolución 2105 del mismo año de la Superintendencia Nacional de Salud.

<sup>4</sup> Superintendencia Nacional de Salud. Respuesta a Solicitud de Información No. 2-2016-070450.

atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

## I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

### 1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado uno.

### 2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Compreendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado dos.

## II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

### 3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado tres.

### 4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cuatro.

### 5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cinco.

## III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

### 6. QUINTA CATEGORÍA

Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado seis.

### 7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000).

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado siete.

La extensa referencia anterior del artículo 6° de la Ley 136 de 1994 cobra especial relevancia en este caso, siempre que pone de manifiesto las diferentes categorías de los municipios colombianos. Bien puede notarse que los de categorías cuarta, quinta y sexta, municipios básicos, presentan bajos ingresos anuales. En consecuencia, registran una precaria capacidad económica para enfrentar las multas de las que se han venido haciendo referencia en este proyecto de ley.

Ahora bien, incluir la “Categorización de los Distritos y municipios” como uno de los criterios para la dosificación de las multas es el segundo objetivo del proyecto de ley, con lo cual se busca atender íntegramente los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Bajo este entendido, el objeto del proyecto de ley también es que estos principios se reflejen en la graduación de las multas impuestas a las entidades territoriales puesto que tienen consecuencias financieras significativas.

En síntesis, se quiere dejar fijado una debida proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción impuesta. El hecho de no reportar información por parte de las entidades territoriales, debe significar multas hasta de 2.500 smlmv, sobre todo para los municipios básicos (de categorías cuarta, quinta y sexta).

En virtud de lo anterior, no se está pretendiendo de ninguna manera, exonerar a las entidades territoriales por su incumplimiento. La idea es ajustar las sanciones sin que ellas afecten gravemente sus finanzas.

De otro lado, también es clave recordar que en Colombia existen municipios de difícil acceso por su ubicación geográfica, por eso muchas veces se ven afectados por la falta de comunicación y conectividad. Además, las catástrofes naturales como derrumbes e inundaciones son situaciones que imposibilitan cumplir oportunamente con algunos de sus deberes. Por esta razón se quiere dejar claridad respecto de la circunstancia cuando una entidad territorial se encuentra en fuerza mayor, en cuyo caso deberá probar la imprevisibilidad e irresistibilidad para cumplir con los requerimientos.

“Imprevisibilidad: La imprevisibilidad se presenta cuando el suceso escapa a las previsiones

normales, que ante la conducta prudente adoptada por el que alega el caso fortuito, era imposible preverlo.

Irresistibilidad: incontestable, hasta el punto de que el obligado no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias, traduce en que no puede sobreponerse a los efectos del hecho imprevisto a pesar de haber realizado todo aquello que le era razonablemente exigible, es decir, se hizo todo aquello que se pudo hacer para sobreponerse a los efectos de la fuerza mayor y no se logró<sup>5</sup>.

Finalmente, vale la pena subrayar algunos aspectos esenciales en cuanto al derecho administrativo sancionador, el cual se perfila como el conjunto de disposiciones jurídicas que permiten a la *Administración imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.*

Es decir, el derecho administrativo sancionador tiene un fin preventivo de proteger el interés público amenazado, en este caso, de lo que se trata es de proteger el *Sistema General de Seguridad Social en Salud*.

En cualquier caso, en el derecho administrativo sancionador deben regir principios tales como la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.

Con esta iniciativa legislativa se busca exactamente atender los mencionados principios y racionalizar una multa que a todas luces, está demostrando ser asimétrica de cara a las finanzas públicas locales de muchos municipios del país. Por las razones anteriormente expuestas, presento a consideración del Honorable Congreso de la República, el articulado propuesto y su correspondiente exposición de motivos, para que se convierta en ley de la República.

De la honorable Congressista,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA  
Representante a la Cámara por Santander

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de septiembre del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 151 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Lina María Barrera Rueda*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el numeral 3 del Artículo 25 del Estatuto Tributario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el numeral 3 del Artículo 25 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 25. Ingresos que no se consideran de fuente nacional. No generan renta de fuente dentro del país:

- a) Los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se encuentran poseídos en Colombia.
  1. Los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios.
  2. Los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones.
  3. Los créditos, que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter, las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades bajo un régimen de regulación prudencial, cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos y cuyo endeudamiento sea destinado al desarrollo de su objeto social y **los bancos constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes.**

**Artículo 2: Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que sean contraria.



EDUARDO CRISSIEN BORRERO  
Representante a la Cámara.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

Consecuentes con los principios generales de equidad con los cuales está comprometido el Gobierno Nacional, y partiendo de principios de igualdad y justicia tributaria, se hace necesario revisar el régimen que reglamenta las excepciones respecto de los ingresos que no se consideran

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ- Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00008-01(16564) Actor: COLOMBIANA DE INCUBACIÓN S. A. -INCUBACOL- Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

de fuente nacional, los cuales si bien es cierto excluyen los créditos obtenidos por las entidades financieras, no considera que éstos puedan ser realizados por entidades que aun cuando no captan recursos del estado si prestan servicios financieros . Estas sociedades que buscan su crecimiento a través de mercado de capitales, endeudamiento local e internacional con entidades financieras, están condenadas a desaparecer si no pueden acceder a mercados internacionales por no estar cobijadas en esta excepción.

Hoy en día, el mercado de capitales o de créditos financieros del exterior, es considerado como una fuente válida de financiación que permite oxigenar y contar con opciones alternativas válidas dentro del sector financiero y contribuye una fuente inagotable de posibilidades para el ingreso de recursos frescos que favorecen el crecimiento de empresas viabilizando el desarrollo efectivo de su objeto social. Es por ello que como mecanismo de deuda a mediano o largo plazo debe ser claramente establecido como fuente de financiación.

Ahomra bien, el uso de los beneficios tributarios asociados a éste o mecanismo de financiación para apalancar crecimiento o mejorar el desempeño de indicadores de liquidez de las organizaciones no puede ser de uso exclusivo de los bancos y entidades financieras del estado pues es claro que esta condición limita los principios de equidad y establece una firme y clara desventaja que frente a estas opciones pueda tener una empresa claramente regulada a través de un régimen de regulación prudencial establecido por parte de superintendencias que como lo es Ja Supersociedades genera reglamentos claros e infalibles frente a sus vigilados.

Las sociedades orientadas exclusivamente al otorgamiento de crédito, donde las limitaciones de equity les obligan a “financiar” su crecimiento a través de endeudamiento externo o mercado de capitales, con altísimo nivel de exigencia frente a sus estructuras patrimoniales, de control interno y societarias se ven en una clara desventaja con entidades del sector financiero, en una clara y transparente competencia para lograr un posicionamiento en el mercado; situación que se ve truncada al establecerse una limitante sobre la deducibilidad de intereses pagados efectivamente en estructuras válidas como lo es el mercado de capitales, lo cual trae como consecuencia un claro freno en su crecimiento y en algunos casos obligándolos a cerrar y liquidar sus operaciones al encontrar esta inequidad clara y de efectos tan nefastos en su operación.

Este es un llamado a reencontrar la filosofía de la equidad tributaria en esquemas de financiación interna y externa (mercado de capitales) donde los actores distintos a los bancos se ven seriamente afectados al encontrar limitantes en la deducibilidad de pagos efectivos de intereses asociados a estos mecanismos, generando un castigo directo a la empresa y empresario al imponerle de manera injusta una carga tributaria

desmedida y fuera de proporciones violando claramente sus principios constitucionales a la libertad de empresa y generación de empleo.

Es inadmisibles pensar que sociedades colombianas con regímenes prudenciales a cargo de la Superintendencia de Sociedades tengan limitaciones en la deducibilidad de los intereses generados en esquemas de endeudamiento a largo plazo obtenido del mercado de capitales y vean limitado su crecimiento exclusivamente a opciones de financiación con mercado financiero colombiano. Esto como es lógico estrecha los horizontes de empresas en expansión que buscan generación de empleo y proyecciones viables de permanencia dentro de un mercado tan competitivo y con una gran desventaja frente a los bancos.

Atentamente,



**EDUARDO CRISSIEN BÓRRERO.**  
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de septiembre del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 153 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Eduardo Crissien Botero*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 824 - Martes 26 de septiembre de 2017	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
	<b>PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA</b>
Proyecto de ley orgánica número 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes. ....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 148 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la política integral migratoria en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 149 de 2017 Cámara, por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. ....	16
Proyecto de ley número 150 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas tendientes a proteger la primera infancia y se dictan otras disposiciones. ....	21
Proyecto de ley número 151 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. ....	26
Proyecto de ley número 153 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica el numeral 3 del Artículo 25 del Estatuto Tributario. ....	31