



S119400602201157531000003844800

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000038448

Fecha: 06/02/2020

Página 1 de 1

Bogotá D.C.

Honorable Representante  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Presidente de la Comisión Séptima  
Cámara de la República  
Carrera 7 No. 8- 58  
Bogotá D.C.



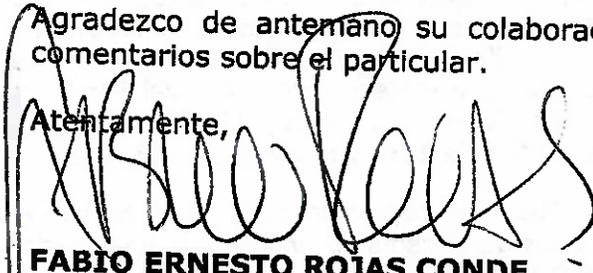
**Asunto:** Remisión del Concepto de la ADRES frente al proyecto de Ley 258 de 2019 - Cámara de Representantes.

Respetada Representante,

De manera atenta, remito copia del concepto proferido por la ADRES frente al Proyecto de Ley 258 de 2019 de Cámara "Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones", con el propósito de que sea considerado para su publicación y difusión, de manera previa a la discusión de dicha iniciativa durante los debates.

Agradezco de antemano su colaboración y quedo atento a las observaciones y comentarios sobre el particular.

Atentamente,

  
**FABIO ERNESTO ROJAS CONDE**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Z. Osorio / J. Galvis

Anexos: Concepto de la ADRES frente al Proyecto de Ley

Con copia:

Dr. Orlando Guerra de la Rosa - Secretario de la Comisión Séptima



S11210291019122843S000033901100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000339011

Fecha: 29/10/2019

Página 1 de 5

Bogotá D.C.,

Doctor

**JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO**

Representante a la Cámara

Carrera 7 No 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Oficina 523B - 524B

Bogotá D.C.

Asunto: Concepto frente al Proyecto de Ley No. 258 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".

Representante Benedetti Martelo:

Mediante la solicitud identificada con el número interno ADRES No. E000033901100 recibido el día 23 de octubre de 2019, su despacho solicitó que esta entidad se pronuncie respecto: "(...) del Proyecto de la Ley 258 de 2019 de Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo. Solicito que a la hora de conceptuar se tenga en cuenta el impacto que dicho proyecto pudiera tener en el recaudo de las contribuciones que los trabajadores hacen al sistema de seguridad social"; en atención a lo cual me permito suministrar respuesta previas las siguientes consideraciones:

### 1. Acerca del funcionamiento y puesta en operación de la ADRES

La Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES asumió la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a partir del 1 de agosto de 2017, ante la supresión de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social y del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, prevista en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, en concordancia con los artículos 21 y 22 del Decreto 1429 de 2016 y el Decreto 1432 de 2016.

De acuerdo con lo señalado en la Ley 1753 de 2015<sup>1</sup>, el objeto principal de la ADRES es garantizar el adecuado flujo y control de los recursos del sistema destinados a la financiación del aseguramiento en salud. Para desarrollar dicho objeto la Entidad tiene entre otras, las siguientes funciones:

- a) Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud.

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".



S11210291019122843S000033901100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000339011

Fecha: 29/10/2019

Página 2 de 5

- b) Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos.
- c) Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos.

Para el desarrollo de esas funciones, esta Entidad ejecuta diferentes procedimientos, definidos en la ley y los reglamentos, los cuales además establecen los legítimos para promover el cobro de obligaciones a su favor, los términos para el reconocimiento y pago, así como los requisitos exigidos para dicho reconocimiento.

Lo anterior, determina que quienes crean tener derechos a su favor pueden hacerlos valer ante la ADRES, agotando el procedimiento administrativo especial definido para el efecto, en el que se valida el cumplimiento de los requisitos, y de resultar satisfactoria la validación, se procede a ordenar su pago.

## 2. Acerca del principio de solidaridad

De acuerdo con la definición contenida en el literal c del artículo 2° de la Ley 100 de 1993, el principio de solidaridad es «... la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.». Por su parte, en relación con este mismo principio el literal j) del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 establece que «El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades».

Este principio se encuentra fuertemente asociado al deber en cabeza de los ciudadanos de contribuir al financiamiento del SGSSS de acuerdo con su capacidad de pago y con arreglo a lo previsto en la normatividad vigente, tal y como recurrentemente lo reconoce la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre las que destacamos la Sentencia C-130 de 2002:

*«Se tiene claro, que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, sólo existen dos (2) regímenes: a) Contributivo y, b) Subsidiado, basados en un criterio predominante, más no único, como lo es la capacidad de pago. En efecto, en el régimen contributivo la persona afiliada cuenta con capacidad de pago y por ello se le exige el pago de una cotización o aporte; en el régimen subsidiado la persona afiliada carece de esa capacidad de pago, por pertenecer a la franja de población que por su condición económica y social corresponde a la más pobre y vulnerable del país y, por consiguiente, no está obligada a realizar dichos aportes.»*



S11210291019122843S000033901100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000339011

Fecha: 29/10/2019

Página 4 de 5

*las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”.*

En este punto se sugiere, de manera respetuosa, verificar el texto de la exposición de motivos debido a que el apartado dedicado al impacto fiscal que se transcribe no es plenamente congruente con el objeto de la iniciativa:

*«(...) Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedito de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes a pagar.*

*De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación, y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta (...)» (Subrayado fuera de texto)*

De otra parte, es preciso manifestar que esta Entidad no advierte la existencia de un impacto fiscal evidente que se pueda producir en virtud de la versión del texto de la iniciativa puesto a su consideración en esta oportunidad, tal y como pasa a exponerse a continuación:

De acuerdo con el Parágrafo transitorio del artículo 161 del proyecto Ley de la Cámara: “La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Bajo el supuesto normativo de que la disminución de horas laborales propuesta no afecta el salario percibido por los trabajadores, siempre que el Ingreso Base de Cotización -IBC<sup>2</sup> tampoco se vea afectado, el presente proyecto no afecta el recaudo de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS.

<sup>2</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Anexo Técnico 1 “Glosario de términos PILA” de la Resolución 2388 de 2016, el IBC se define como: “Corresponde al valor que de conformidad con la información sobre las novedades suministrada por el aportante, configura el monto total por el cual el cotizante aporta al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales”.



S11210291019122843S000033901100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000339011

Fecha: 29/10/2019

Página 3 de 5

*Distinción que también incide en las distintas fuentes de financiación en uno y otro régimen, pues mientras que el contributivo se alimenta de las cotizaciones obligatorias de los afiliados y los aportes del presupuesto nacional; el subsidiado se sostiene con recursos estatales y la solidaridad de las personas que pertenecen al régimen contributivo quienes deben aportar un porcentaje de sus ingresos con ese propósito, y de los recursos que recibe del Fondo de Solidaridad y Garantía. En un Estado 'con limitaciones económicas como el nuestro, donde la carga de su financiación no puede ser exclusivamente estatal, determina que la sociedad y los particulares participen, en la medida de su capacidad económica individual y con esfuerzo en la misma, para poder ofrecer a todos el servicio en condiciones que realicen su dignidad humana y permitan destinar una especial atención y protección de las personas menos favorecidas. La vigencia de un esquema de participación de la sociedad en los cometidos estatales de orden social, así diseñado, facilita la realización materia de un orden justo, basado en el respeto de la dignidad humana, mediante la efectividad del compromiso solidario por parte de todos.' (Negrilla fuera de texto)*

*Como se puede observar, la capacidad de pago se convierte así en un aspecto relevante que justifica plenamente la existencia de distintos regímenes y mal haría el legislador en desconocer esta situación frente a una realidad social evidente: la capacidad económica de los afiliados a uno y otro. El sistema contributivo está edificado y estructurado sobre la base del recaudo de unos recursos (aportes o cotizaciones) que hacen los afiliados al mismo, mientras que en el régimen subsidiado ellos no existen, porque las personas que pertenecen a él carecen precisamente de recursos económicos para contribuir. Esta la razón para que la ley hubiera establecido distintas fuentes de financiación, administración y manejo de tales regímenes.»*

En este mismo sentido la Sentencia C-126/00 de la Corte Constitucional establece que «*todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto*».

De acuerdo con el párrafo transitorio de la iniciativa, la reducción de la jornada laboral se «*...realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos...*», lo que quiere decir que de acuerdo con esta versión de la iniciativa no se ve afectada la capacidad de pago, esencial al funcionamiento del régimen contributivo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional transcrita.

### **3. Impacto fiscal de la iniciativa**

En la sentencia C-135 de 2008 la Corte Constitucional precisó que las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 «*constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de*



S11210291019122843S000033901100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000339011

Fecha: 29/10/2019

Página 5 de 5

Lo anterior por cuanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 "La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización (...)", es decir, los aportes en salud tienen lugar en el porcentaje definido en la ley para tal efecto sobre el IBC, el cual no se está modificando a través del proyecto de Ley 258 de 2019 que se analiza.

Sea del caso advertir que el análisis adelantado por esta Entidad tiene lugar sobre lo dispuesto en la Resolución 2388 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, relativo a que la liquidación de la planilla integral de liquidación de aportes - PILA se realiza de acuerdo con el IBC reportado por cada empleado por días y no por horas, es decir, los aportes no pueden realizarse en ningún caso por valores inferiores a un (01) salario mínimo diario legal vigente.

Finalmente, se sugiere, con el fin de elevar a rango legal la disposición de los aportes en días y así evitar una posible afectación del recaudo y desfinanciamiento del SGSSS en caso de que producto la expedición de esta norma, reglamentariamente los aportes se circunscriban a las horas laboradas, se adicione otro parágrafo al artículo 2 del proyecto por el cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo en los siguientes términos:

*"Parágrafo. En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días".*

Cordialmente,

**CRISTINA ARANGO OLAYA**

Directora General

Aprobó: Claudia P - Subdirectora de Liquidaciones del Aseguramiento  
Fabio Rojas - Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: J. Girón - Coordinador Grupo Interno RC y REX - Subdirección de Liquidaciones del Aseguramiento

Elaboró: Mónica B. - Gestor de operaciones  
C. Hernández - Gestor de operaciones  
Juan Galvis - Gestor de operaciones  
Zharick Osorio - Contratista