



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 653

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de junio de 2023

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, D. C., 5 junio de 2022.

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate del Proyecto número 319 de 2022 Cámara.

Respetado Representante Wills,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional a través de la Nota Interna C.P.C.P. 3.1 – 0957 – 2023, recibida el 22 de marzo de 2023, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 319 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 319 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y

parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992. Fue recibido en Comisión. Enero 31 de 2023 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1705 de 2022.

Mediante comunicación C.P.C.P. 3.1 – 0957 – 2023, recibida el 22 de marzo de 2023, se notifica a la H.R. Luz María Múnera Medina como ponente para el primer debate.

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO

En la Legislatura 2019-2020 fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 268 de 2019, el 8 de octubre de 2019 y fue firmado por los y las congresistas: *Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y Carlos Adolfo Ardila* el proyecto de ley “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial”. Este proyecto fue debatido en primer debate en Comisión Primera Cámara y alcanzó tercer debate en Comisión Primera Senado, luego de lo cual fue archivado por tránsito de legislatura.

El 31 de enero de 2023, fue radicado el proyecto de ley en mención, los y las autores son: honorables Representantes *María del Mar Pizarro García, Susana Gómez Castaño, Heráclito Landínez Suárez, María Fernanda Carrascal Rojas, Etna Támara Argote Calderón, José Alberto Tejada Echeverry, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gilma Díaz Arias, Saray Elena Robayo Bechara, Armando Antonio Zabaráin D’ Arce, Gabriel Becerra Yáñez, Alirio Uribe Muñoz, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Pedro José Suárez Vacca, Erick Adrián Velasco Burbano, Olga Lucía Velásquez*

Nieto, Irma Luz Herrera Rodríguez, Agmeth José Escaf Tijerino, Christian Munir Garcés Aljure, Los HHSS Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara Villabón.

El proyecto de ley y su respectiva exposición de motivos fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1705 de 2022.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El Proyecto de ley número 186 de 2022 Cámara consta de 3 capítulos y 17 artículos, identificados así:

CAPÍTULO I. Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa.

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Artículo 3°. Definiciones.

Artículo 4°. Principios de la calidad normativa.

CAPÍTULO II. Del comité para la mejora normativa

Artículo 5°. Del comité para la mejora normativa.

CAPÍTULO III. Del ciclo de mejora de la calidad normativa

Artículo 6°. Del inventario normativo

Artículo 7. De la agenda normativa.

Artículo 8°. Análisis de impacto normativo (AIN).

Artículo 9°. Consulta y participación pública.

Artículo 10. Depuración normativa.

Artículo 11. Agréguese un párrafo al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 12. Evaluación normativa expost.

Artículo 13. Informe para depuración del inventario normativo.

Artículo 14. Actualización del Suin.

Artículo 15. Interoperabilidad de los sistemas de información

Artículo 16. Implementación nacional y territorial.

Artículo 17. Vigencia.

IV. OBJETO

El presente Proyecto de ley tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

V. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El artículo 1º de la Constitución establece que, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,

fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (República de Colombia, 1991), Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas, no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide el Estado, ya que cuando existe sobrerregulación se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6º de la Constitución establece que, “*los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*” (República de Colombia, 1991), la sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en las mismas se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

Así mismo el artículo 84 de la Carta Política establece que “*cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*” (República de Colombia, 1991), cuando Colombia ha proliferado la sobrerregulación y la abundancia de trámites, a veces engorrosos y poco eficientes.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó que, “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social*

que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” (República de Colombia, 1991). Esto, cuando las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este proyecto de ley se busca entonces, primero el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados, además pretende, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

En relación con el marco legislativo y normativo, Colombia, ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del CONPES 3816 de 2014, titulado “Mejora normativa, Análisis de Impacto”, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el CONPES señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado, fijo los siguientes objetivos específicos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014):

- *Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de Mejora Normativa.*
- *Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.*
- *Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos.*
- *Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.*
- *Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.*

- *Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.*

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014):

- *Contar con la capacidad de evaluar el impacto, de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.*
- *Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.*
- *Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.*
- *Reducir la posibilidad que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.*
- *Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga cargas excesivas para los usuarios, que además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.*

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del CONPES no fue el único, este se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar la política de mejora regulatoria de Colombia. A continuación, se describen los avances en la materia de acuerdo con los documentos consultados:

En el año 2004, el Decreto número 2696 “Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación”, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el Decreto número 1345, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el Decreto número 1844 en el año 2013 “Por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto número 210 de 2003”, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las

propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el Decreto número 1595 de 2015 “Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”, dispuso un avance en la implementación de la evaluación ex post de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019.

El Decreto número 1074 de 2015 estableció que a partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016).

Por otro lado, el Decreto número 1083 de 2015 determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la coordinación, orientación y fijación de lineamientos sobre esta política, razón por la cual, el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definió sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por el CONPES 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

El Decreto número 1081 de 2017 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, modificado por el Decreto número 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del presidente, deben ser sometidos a publicación por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto número 270, 2017).

Adicionalmente, el DNP en el año 2018, diseñó e implementó el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa. En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la rama Ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Finalmente, en los últimos años el DNP (2022) creó su Escuela Virtual, en los que se ofrecen cursos gratuitos sobre regulación Ex -Post y Análisis de Impacto Normativo, de igual manera, ha publicado distintos manuales y diferentes documentos de consulta pública, entre los que se destacan las “notas de política en mejora regulatoria”.

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membrecía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

VI. JUSTIFICACIÓN

La regulación expedida por el Estado, o en general cualquier regulación, determina no sólo la forma en que vivimos, también regula la forma en que se comportan los mercados y los distintos sectores económicos de un país. Es decir, regulan desde las relaciones más simples hasta las más complejas. Lo anterior evidencia la importancia de que las normas que expide el Estado sean de calidad, pertinentes y eficaces. Sin embargo, está demostrado que no siempre es así y que, por el contrario, existe una proliferación de normas que obstruyen el funcionamiento del Estado y le imponen cargas excesivas al ciudadano. Así lo sugiere Florentín Blanc (2015) al mencionar que las regulaciones no siempre son tan necesarias como se piensa; sobre todo, si son diseñadas o planeadas de manera inadecuada o con expectativas que superan la realidad (Blanc, 2015). Es aquí en donde opera la política regulatoria o de mejora regulatoria de un Estado.

De acuerdo con la OCDE (2014) la política regulatoria consiste en el proceso mediante el cual se establecen e implementan reglas que se utilizan para determinar la pertinencia, importancia, efectos, el objeto que se persigue con la expedición de una regulación y los destinatarios de esta, por lo que este proceso de producción normativa tiene una influencia importante en la eficiencia y eficacia que pueda tener una regulación, y en consecuencia, en

el cumplimiento de los objetivos propuestos a la hora de expedir la norma y los posibles beneficios (OCDE, 2014).

Son varios los usos atribuidos a la política regulatoria, el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, considera que esta política junto con la política fiscal y la política monetaria, constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado.

En ese sentido, los documentos de la OCDE (2014) también sugieren lo siguiente:

“Una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que esta se ha planteado en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico” (OCDE, 2014).

De acuerdo con los documentos de consulta pública del DNP, una política de mejora normativa implica, entre otras cosas, lo siguiente (DNP, 2021):

- *“Simplifica las relaciones entre el Estado y la ciudadanía mejorando la confianza en la Administración”.*
- *“Busca que las normas cuenten con calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples”.*
- *“Fortalece la seguridad jurídica, el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, damos paso entonces a la justificación del presente proyecto de ley.

Según el Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia, se determinó que desde el año 2000 al año 2018 se promulgaron 60.000 Resoluciones, 16.721 Decretos y 696 Circulares, para un total de 77.417 normas al año 2020 y aproximadamente 10,6 normas diarias.

Sin embargo, esta misma entidad reporta que esta cifra a 2022 ya alcanza las 113.325 Resoluciones; 20.964 Decretos; y 3.559 Circulares, para un total de 139.523 normas expedidas. Las cuales, según el DNP (2022), fueron expedidas por 244 entidades que cuentan con facultades regulatorias o emisoras.

Esta proliferación de normas, o lo que algunos expertos llaman como “hipertrofia normativa”, ha generado que las regulaciones sean poco efectivas, con una alta carga regulatoria para el Estado, y para los ciudadanos y las empresas, difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de

competitividad, carga normativa y cumplimiento de la regulación.

Teniendo certeza de que todas las regulaciones representan un costo para todos los ciudadanos y la iniciativa empresarial, se hace necesario garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplirla, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad o para acceder a los derechos de los ciudadanos tal y como lo advierte el Consejo Privado de Competitividad (2018).

Para hacer esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia, implementando políticas de mejora de la calidad normativa, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo. Pues, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el CPC (2018) señala que aún necesitamos mejorar nuestra posición relativa en la región y acercarnos a países como Chile, Perú y Uruguay.

Finalmente, el DNP (2021) concluye que “una reducción del 25% de la carga regulatoria puede aumentar hasta el 1,5% el PIB” (DNP, 2021).

De acuerdo con Molano, Moncada & Barrera (2018), el exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Como se mencionó anteriormente, una correcta implementación de la política de mejora regulatoria puede tener una incidencia directa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos y las empresas, pues brinda garantías y seguridad sobre las normas que planea expedir el Estado.

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.

El exceso de normas y un ordenamiento jurídico difuso bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y fomenta la corrupción. Por ello este proyecto, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego claras, estables, eficaces y coherentes. De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía, tal y como lo señala

Molano, Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de este Proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no existe conflicto de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre la mejora de la calidad normativa del Estado en lo referente a la promulgación de Actos Administrativos de carácter general, siendo esta una de las facultades o funciones propias del poder ejecutivo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes,

futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se han planteado modificaciones; para mayor claridad de los miembros de la Comisión Primera, a continuación, presentamos un cuadro comparativo donde se pueden evidenciar con mayor facilidad.

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
“Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992”		Queda igual
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, DECRETA: CAPÍTULO I Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa.		Queda igual
Artículo 1°. Objeto. Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o		Queda igual

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades del nivel nacional y territorial y se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.</p>		
<p>Artículo 2º. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.</p> <p>Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:</p> <p>I. Los actos administrativos de carácter particular.</p> <p>II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.</p> <p>III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.</p> <p>IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.</p> <p>V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.</p> <p>VI. Actos administrativos de carácter presupuestal.</p> <p>VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.</p> <p>VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.</p> <p>IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.</p>		Queda igual
<p>Artículo 3º. <i>Definiciones.</i> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>I. AGENDA NORMATIVA: Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.</p> <p>II. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que</p>		Queda igual

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.</p> <p>III. CALIDAD NORMATIVA: Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.</p> <p>IV. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.</p>		
<p>Artículo 4°. Principios de la calidad normativa. El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.</p>		Queda igual
<p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p>Del comité para la mejora normativa</p>		Queda igual
<p>Artículo 5°. Del comité para la mejora normativa. El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:</p> <p>I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.</p> <p>II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.</p> <p>IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.</p> <p>VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.</p> <p>IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC).</p> <p>El Comité es una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva.</p> <p>El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación (SNCI) y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional,</p>		Queda igual

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente.</p> <p>Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.</p> <p>Parágrafo primero. Los delegados del Comité para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.</p> <p>Parágrafo segundo. La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Parágrafo tercero. El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.</p>		
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">Del ciclo de mejora de la calidad normativa</p>		Queda igual
<p>Artículo 6°. Del inventario normativo. Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.</p> <p>Parágrafo. La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.</p>		Queda igual
<p>Artículo 7°. De la agenda normativa. Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.</p> <p>Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.</p>		Queda igual

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.</p> <p>La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.</p>		
<p>Artículo 8°. Análisis de Impacto Normativo (AIN). El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.</p> <p>El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop), o el que haga sus veces, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo primero. Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.</p> <p>Parágrafo segundo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.</p> <p>Parágrafo tercero. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.</p>		<p>Queda igual</p>
<p>Artículo 9°. Consulta y participación pública. Los proyectos de actos administrativos de carácter general, que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop). El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.</p>		<p>Queda igual</p>

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos.</p> <p>Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.</p> <p>Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.</p> <p>Parágrafo. Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.</p>		
<p>Artículo 10. Depuración normativa. Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del Artículo 11. Agréguese un párrafo al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.</p> <p>Parágrafo. El autor del proyecto y el ponente incluirán en la exposición de motivos un Análisis de Impacto Normativo y de Depuración Normativa, con el propósito de evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría, así como las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias con el mismo. jurídico.</p>		Queda igual
<p>Artículo 11. Agréguese un párrafo al artículo 145 de de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.</p> <p>Parágrafo. El autor del proyecto y el ponente incluirán en la exposición de motivos un Análisis de Impacto Normativo y de Depuración Normativa, con el propósito de evaluar los potenciales im-</p>	<p>Artículo 11. Agréguese un párrafo al artículo 145 de de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.</p> <p>Parágrafo. El autor del proyecto y el ponente incluirán en la exposición de motivos un Análisis de Impacto Normativo y de Depuración Normativa, con el propósito de evaluar los potenciales im-</p>	Se corrige palabra repetida

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
<p>pactos y efectos que tendría, así como las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias con el mismo.</p>	<p>pactos y efectos que tendría, así como las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias con el mismo.</p>	
<p>Artículo 12. Evaluación normativa ex-post. Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.</p> <p>Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo. Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.</p> <p>Parágrafo primero. En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p>		<p>Queda igual</p>
<p>Artículo 12. Informe para depuración del inventario normativo. El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.</p> <p>La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.</p>	<p>Artículo 12 13. Informe para depuración del inventario normativo. El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.</p> <p>La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.</p>	<p>Se corrige numeración</p>
<p>Artículo 13. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.</p> <p>De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.</p>	<p>Artículo 13 14. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.</p> <p>De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.</p>	<p>Se corrige numeración</p>

Texto original Proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate en Comisión Cámara	Observaciones
Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.	Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.	
<p>Artículo 14. Interoperabilidad de los sistemas de información. Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.</p> <p>Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.</p> <p>El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.</p>	<p>Artículo 14 15. Interoperabilidad de los sistemas de información. Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.</p> <p>Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.</p> <p>El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.</p>	Se corrige numeración
<p>Artículo 15. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8° y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Segunda y Tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. <p>En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.</p> <p>Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.</p>	<p>Artículo 15 16. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8° y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Segunda y Tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. • Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. <p>En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.</p> <p>Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.</p>	Se corrige numeración
<p>Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 16-17. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se corrige numeración

X. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir

Informe de Ponencia Positiva y respetuosamente sugiero a los honorables Representantes de la Comisión Primera Dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 319 de 2022 Cámara, por medio**

de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, y se modifica la ley 5ª de 1992.

Cordialmente,


LUZ MARÍA MUNERA MEDINA
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa.

Artículo 1º. Objeto. Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades del nivel nacional y territorial y se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.

Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:

- I. Los actos administrativos de carácter particular.
- II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.
- III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.
- IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.
- V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.

VI. Actos administrativos de carácter presupuestal.

VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.

VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.

IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

I. AGENDA NORMATIVA: Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.

II. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN): Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.

III. CALIDAD NORMATIVA: Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.

IV. EVALUACIÓN EX POST: Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.

Artículo 4º. Principios de la calidad normativa. El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.

CAPÍTULO II

Del comité para la mejora normativa

Artículo 5º. Del comité para la mejora normativa. El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.
- II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.
- IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

El Comité es una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva.

El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación (SNCI) y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente.

Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.

El Gobierno nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.

Parágrafo primero. Los delegados del Comité para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

Parágrafo segundo. La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo tercero. El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.

CAPÍTULO III

Del ciclo de mejora de la calidad normativa

Artículo 6°. *Del inventario normativo.* Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.

Parágrafo. La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.

Artículo 7°. *De la agenda normativa.* Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.

Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.

Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

Artículo 8°. *Análisis de Impacto Normativo (AIN).* El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.

El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo primero. Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.

Parágrafo segundo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.

Parágrafo tercero. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.

Artículo 9°. Consulta y participación pública.

Los proyectos de actos administrativos de carácter general, que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (Sucop).

El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos.

Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.

Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.

Parágrafo. Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.

Artículo 10. Depuración normativa. Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.

Artículo 11. Agréguese un parágrafo al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

Parágrafo. El autor del proyecto y el ponente incluirán en la exposición de motivos un Análisis de Impacto Normativo y de Depuración Normativa, con el propósito de evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría, así como las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias con el mismo.

Artículo 12. Evaluación normativa ex-post. Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto

Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.

Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

Parágrafo Primero. En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo segundo. El Gobierno nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 13. Informe para depuración del inventario normativo. El Gobierno nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.

La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.

Artículo 14. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.

De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 15. Interoperabilidad de los sistemas de información. Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.

Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano

de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 16. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8° y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:

- **Categoría Especial:** Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Segunda y Tercera Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


LUZ MARÍA MUNERA MEDINA
Representante a la Cámara

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE EMPRESA GESTORES DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD AL TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023 – CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 340 DE 2023- CÁMARA, PROYECTO DE LEY NÚMERO 341 DE 2023 – CÁMARA, Y EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2023 – CÁMARA

por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. 6 de junio de 2023 D.E. 2948-2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOSA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

secretaria.general@camara.gov.co

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley número 339 de 2023 – Cámara, acumulado con los proyectos de ley número 340 de 2023- Cámara, proyecto de ley número 341 de 2023 – Cámara, y el proyecto de ley número 344 de 2023 – Cámara, por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Cordial Saludo Señor Secretario,

De manera atenta, las 10 Entidades Administradoras de Beneficios Asociadas a Gestarsalud nos permitimos anexas a esta

comunicación los comentarios del análisis de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley de reforma al Sistema de Salud, muchos de los cuales ya se habían presentado a la Comisión Séptima de Cámara y al Ministerio de Salud.

Así mismo resumimos las principales inquietudes, así:

1. El articulado aprobado no soluciona los problemas del sistema de salud que más afectan a la población, los cuales tienen que ver con la oportunidad de la atención de especialidades y dificultades de acceso a medicamentos.
2. El sistema se fragmenta entre el primer nivel y la mediana y alta complejidad y hay riesgo de que aumenten los trámites y las demoras en la atención de los usuarios, especialmente de los más de 8 millones con enfermedades crónicas y de alto costo que hoy tienen una ruta de atención clara, la misma que se perdería en el nuevo modelo.
3. Se establecen varios responsables para los mismos procesos. Por ejemplo, el manejo de la referencia y la contrarreferencia queda a cargo de tres instancias. Esto puede multiplicar los trámites para el usuario y diluye las responsabilidades de cada entidad, además de generar mayores costos de transacción.
4. El sistema esencialmente estatizado tendrá el centro de gestión en la Adres, una entidad que se demorará mucho tiempo en tener las capacidades técnicas y de recurso humano suficientes para asumir las funciones que hoy cumplen las EPS: contratar servicios con

clínicas y hospitales, auditar los servicios, revisar facturación y hacer eficiente el uso de los recursos, entre otras. Esas capacidades hoy no existen. Las EPS las construyeron en años de operación, por lo que sería inconveniente desperdiciar toda esta experiencia ganada en procesos sumamente técnicos.

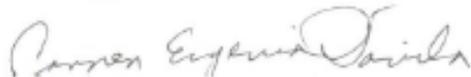
5. Si bien se habla de transformación, en la práctica las EPS se eliminan en dos años y se pierden las capacidades logradas por el sistema de salud en las últimas tres décadas al partir de cero en funciones como la organización de los servicios en las diferentes entidades para ayudar a los ciudadanos a transitar el sistema. La reforma plantea la disolución de la EPS, lo cual no parece razonable.
6. Las funciones de las Gestoras de Salud y Vida que remplazarían a las EPS por ahora no son claras y sus responsabilidades se cruzan con las de otras instancias. Todo esto diluye las responsabilidades y como se ha dicho hará más difícil el tránsito de las personas por el sistema. Se quiere eliminar trámites, pero con estas medidas se aumentarán sin duda y los tendrán que sufrir las personas, en especial las que más dificultades tienen.
7. La transformación de las EPS hacia Gestoras de Salud y Vida expone a estas entidades a una transición cuyos tiempos y condiciones son inviables, sin pensar en los usuarios y pacientes y en lo que ellos han demandado y requerido del sistema.
8. Se plantea que con los recursos del subsidio para la población pobre que está en cabeza de cada individuo se financien subsidios a las instituciones. Esto sería un retroceso, las personas verían afectada su capacidad de decidir y esto no es coherente con la Ley Estatutaria de la Salud. Esto sin perjuicio

del subsidio a la oferta en lugares donde se requiere garantizar la presencia de ciertos servicios, lo cual se justifica plenamente.

9. En general el texto es confuso, se parte de cambiar por completo el modelo de Seguridad Social para transitar a un sistema público diferente, que no corresponde con lo definido en el artículo 48 de la Constitución Política, ni con lo definido en la Ley Estatutaria de Salud.
10. No se prevé la libre elección de Entidad Gestora de Salud y Vida, lo cual restringe los derechos consagrados en la Ley Estatutaria de Salud.
11. Se generan nuevos gastos sin fuentes de financiación nuevas.

Por último, muy respetuosamente nos permitimos solicitar a los honorables Representantes, tener en cuenta las múltiples voces de los pacientes, la sociedad civil, la academia, entre otros, que han advertido las implicaciones de esta iniciativa. Deberíamos construir un planteamiento que responda a las expectativas de la comunidad y que haga viable operativa y financieramente el sistema. Así mismo, la construcción en consenso de todos los participantes del sistema garantiza la legitimidad de la reforma. Desde Gestarsalud y sus agremiadas siempre estaremos dispuestos a aportar de manera propositiva en la evolución de nuestro sistema de salud.

Cordialmente,


CARMEN EUGENIA DAVILA GUERRERO
 Directora Ejecutiva

Anexo: lo anunciado en 11 folios
 c.c. doctor Guillermo Alfonso Jaramillo -
 Ministro de Salud y Protección Social

OBSERVACIONES DE GESTARSALUD A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2023 CÁMARA

No. Art	Nombre del Artículo	Análisis
4	Definición del modelo de salud.	El modelo de salud propuesto excluye la gestión y enfoque de riesgo y fragmenta la atención y el modelo entre el componente de atención primaria y el de mediana y alta complejidad. El cambio radical en el modelo al pasar de un sistema mixto de seguridad social a uno público que elimina el concepto de aseguramiento y se centra en la prestación de servicios, teniendo como eje los hospitales públicos complementados con prestadores privados. La inmensa mayoría de los sistemas de salud en el mundo desarrollado son esquemas mixtos de seguridad social surgidos de la colaboración Estado, empresarios y trabajadores propuesta por las Naciones Unidas desde 1927.
9	Centro de Atención Primaria en Salud.	No es claro lo que se debe entender por Unidad Polifuncional ni las funciones que hacen que tengan ese carácter. Este concepto de polifuncional distrae la atención en salud y desbordaría las capacidades actuales de todos los municipios del país, teniendo en cuenta que tal como está redactado estaría suponiendo roles adicionales a los de prestación de servicios de salud frente a los cuales las Entidades Territoriales hoy no cuentan con las capacidades ni el recurso humano calificado suficiente para responder.

No. Art	Nombre del Artículo	Análisis
		<p>La financiación de los CAPS públicos, privados y mixtos con cargo a recursos de la oferta desvirtuaría el sentido y el objeto del este subsidio. Esto, en esencia, es tomar una parte importante del subsidio que actualmente está destinado a la atención de la población más pobre y vulnerable para convertirlo en un subsidio destinado al funcionamiento de los CAPS públicos, privados y mixtos. En otras palabras, se cambia el beneficiario del subsidio individual, dejando de estar en cabeza de las personas y pasando a las instituciones.</p>
10	Estructura y funciones de los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS).	<p>El carácter polifuncional se logrará solo en unos pocos CAPS adscritos que se conformen por parte de algunas EPS que ya vienen operando y en ciudades principales, lo cual como ya se señaló no ocurriría en no todos los territorios a los que se pretende llegar con la reforma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Frente a la adscripción poblacional se generaría una sobrecarga de gestión administrativa para lo cual no todos tienen capacidades y competencias. 2. Frente a la prestación de servicios de salud, se observa la fragmentación derivada del número de instancias con las que se debe coordinar dicha prestación, lo cual de cara al usuario derivaría en mayor tramitología y la falta de claridad ante quien dirigirse por no existir un único responsable ante 3. Frente a la administración atención al ciudadano. <p>Al no haber un único responsable ni un interlocutor de cara al usuario, este no tiene a quien reclamar la prestación de sus servicios ni la claridad de ante quien debe interponer las acciones constitucionales para reclamar su amparo.</p> <p>4. De otra parte, asigna muchas actividades en coordinación con las Gestoras de Salud y Vida, lo cual es contradictorio y diluye responsabilidades, en especial, en lo relativo al sistema de referencia y contrarreferencia dado que la contratación y articulación de dicho sistema no estará bajo su responsabilidad.</p>
12	Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS).	<p>El desarrollo de mecanismos de coordinación de las RIISS con las entidades territoriales sin que se señale cuál, si es municipio o departamento, con las gestoras de salud, los prestadores y los CAPS es otro ejemplo de falta de claridad de las competencias que caracteriza la iniciativa.</p> <p>Frente a este artículo se pregunta, si es una red por territorio o por gestora y quien estaría a cargo de su coordinación. Esto teniendo en cuenta que, si es una red por gestora, esta será la que coordina con la entidad territorial y en consecuencia, habría tantas redes como gestoras, lo cual haría que se genere una superposición.</p>
13	Criterios determinantes de las redes integrales e integradas de servicios de salud (RIISS).	<p>Si bien el numeral 1 del artículo 13 señala que el nivel primario será el encargado de integrar y coordinar la atención en salud, incluidas las diferentes modalidades y los servicios de alta y mediana complejidad de manera continua e integral, se observa al mismo tiempo en el artículo 49 que la gestión del riesgo del modelo de atención estará a cargo de las futuras Gestoras de Salud y Vida en coordinación con los CAPS. Adicionalmente, se crean en los territorios unas coordinaciones con funciones similares.</p> <p>En otras palabras, no hay claridad frente a los responsables de las funciones de gestión del riesgo en salud, contrario a lo que sucede hoy, que hay un único responsable de esta gestión en todos los niveles de atención (las EPS). Si la responsabilidad de la articulación pasa de estar a cargo de un único responsable a ser coordinada por dos o más actores y se confirma la desarticulación de los niveles de complejidad que podría suceder con frecuencia-aplicando lo redactado en este artículo 13 de la iniciativa-, se verían afectadas de manera dramática la calidad, oportunidad e integralidad en la prestación de los servicios de salud que se dan a los usuarios. Esa misma falta de claridad que deja el artículo 13 se podría ver plasmada en aspectos tan sensibles para los usuarios como las rutas de atención de los pacientes de alto costo y con enfermedades graves, las maneras de transitar en el sistema y las instancias ante quien dirigirse en el evento que requieran interponer una tutela, pues como ya se señaló, se pasaría de un responsable único (las EPS) a un gran número de instancias involucradas en la prestación del servicio a nivel departamental, regional y nacional, haciendo que no sea clara la competencia frente al trámite de debe dársele a las quejas y acciones de tutela, en el evento en que algo no funcione.</p>
14	Organización y conformación de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud (RIISS).	<p>Claramente las redes se organizarían por el Ministerio de Salud, lo cual no parece razonable porque las decisiones de prestación más importante se centran en el Ministerio. En este punto es importante advertir que una de las funciones más importantes del aseguramiento es la prestación de servicios que en los términos de la iniciativa propuesta queda totalmente centralizada, sin las capacidades y sin el conocimiento de la oferta.</p>

No. Art	Nombre del Artículo	Análisis
17	Apoyo al interior de las redes.	El apoyo de qué trata este artículo generaría una dependencia de los CAPS hacia los de mediana complejidad lo cual en la práctica se traduce en la falta de oportunidad en la prestación del servicio.
26	Consejo asesor de planeación y evaluación de las RIISS.	Las funciones asignadas a este consejo se pueden cumplir por el responsable de la conformación de los RIISS sin necesidad de crear una instancia que seguramente requerirá recursos para su operación que no han sido presupuestados. Además, de la falta de oportunidad en la toma de decisiones para ajustar la operación de los RISS.
48	Transformación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS).	<p>Los parámetros establecidos no son el cumplimiento de requisitos. Son muy abstractos y no establecen las reglas de juego claras para transformarse en Entidades Gestoras de Salud y Vida.</p> <p>En el numeral primero no está claro a que se refiere específicamente la colaboración que se exige. En todo caso, ratifica que la ADRES será quien financiará los centros de atención primaria en salud, que hoy están a cargo de las EPS.</p> <p>En el numeral segundo, se habla de giro directo, lo cual no se entiende si a lo largo del articulado se dice que se les girará directamente a los prestadores y que ellos facturarán directo a la ADRES como en el SOAT.</p> <p>En el numeral tercero se organizarán por territorio las entidades gestoras de salud y vida, pero no se dice como ni con que criterios.</p> <p>En el numeral cuatro se dice que articularán a los prestadores de servicios dentro de las redes integradas e integrales. La organización de las redes se mantiene en cabeza del Ministerio de Salud, por lo cual, no queda claro cuál es la labor de articulación que harán. Y menos aún, con el primer nivel.</p> <p>Respecto al numeral 5, se está señalando que podrán transformarse, pero esta carece de sentido si no van a llevar a cabo ninguna función de aseguramiento y en los 4 numerales previos solo queda claro que articularán a los prestadores de mediana y alta complejidad sin que sea preciso que van a articular.</p> <p>En el numeral 8 no queda claro si lo de baja complejidad se recibe o se entrega a los CAPS. Tampoco, está claro si el componente administrativo o de gestión se entrega a las EPS. Se entendería que la baja complejidad se entrega a los CAPS por oferta. Como no habrá contratación no se entiende el rol de las Gestoras en este punto.</p> <p>Sobre el parágrafo 1. La transformación de una entidad es un proceso que no implica la disolución ni la liquidación de la entidad. La transformación no produce la disolución o liquidación y, por lo tanto, se mantienen sus derechos y obligaciones, según el código de comercio y sus normas.</p>
49	Naturaleza y funciones de las Gestoras de Salud y Vida.	<p>Se mantiene el fraccionamiento en la atención, con los consecuentes impactos en la accesibilidad y calidad del servicio.</p> <p>Se refiere el artículo a la articulación sin que precise a que se refiere dicha articulación si de acuerdo con la iniciativa las funciones las van a hacer otros.</p> <p>Se separa la integralidad de las redes entre baja complejidad y mediana y alta.</p> <p>No se precisa a que se refiere con gestionar la prestación de servicios. ¿Harán contratos?</p> <p>¿Seleccionar red? Según el mismo texto, no habrá formas de contratación distintas al evento, no va a existir organización de redes por parte de nadie distinto al Minsalud.</p> <p>¿Qué significa la función de responder a la demanda de los servicios de los CAPS si las entidades no van a contratar ni a organizar la red?</p> <p>En el numeral 23 se habla de hacer la gestión para el pago de las prestaciones económicas, pero en el mismo proyecto esto está a cargo de los CAPS.</p>
50	Transitorio.	Se refiere al paz y salvo para la transformación. Vale la pena que se promueva un mecanismo expedito para dirimir controversias y que exista una obligación de expedir dicho paz y salvo por parte del acreedor.
53	Gastos administrativos.	El porcentaje a reconocer es inferior al actualmente reconocido (105).
58	Funciones de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema de Salud.	<p>Señala en el numeral 3 que asumirá como pagador único del sistema de salud, lo cual, se reitera constituye un gran riesgo para el adecuado flujo de los recursos del Sistema.</p> <p>En el numeral 6. se refiere al análisis de los recursos gestionados para evidenciar anomalías o ineficiencias para ajustar el régimen tarifario y formas de pago, presumiendo de acuerdo con el texto propuesto que el pago será por evento</p> <p>Al referirse a las formas de pago, vale la pena preguntarse si, ¿será posible otra forma de pago que no esté sujeta al régimen tarifario? o ¿se van a tener varios tarifarios?</p>

No. Art	Nombre del Artículo	Análisis
		Reitera en el numeral 17 la competencia en realizar la auditoría de las cuentas y ratifica la competencia de ordenación del gasto a cargo de la ADRES. La función de realizar reembolsos del pago de servicios de salud prestados por la atención de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales etc., señalada en el numeral 15, actualmente la realiza la EPS cuando corresponde. La Nación o la ADRES no tienen noción alguna de este proceso. Frente al contenido de este numeral también se aclara que hoy en día las pólizas de seguros internacionales asumen los costos de los extranjeros cubiertos, por lo que se pregunta, ¿por qué razón con los recursos de la seguridad social se deberían realizar reintegros para cubrir gastos médicos?
69	Autorización de pago de servicios.	Se ratifica que la ADRES será un fondo único pagador de los servicios de mediana y alta complejidad que presten las instituciones prestadoras de servicios. Los incentivos previstos para incentivar la calidad y para la prestación regional o en zonas dispersas y se han probado en menor escala resultando totalmente inconvenientes. Se ratifica que habrá una auditoría centralizada y otra auditoría aleatoria. ¿Por qué se habla de las glosas superiores al 20% haciendo alusión a la auditoría como parte del proceso? Se ratifica que habrá una única entidad que hará como responsable de la prestación en la mediana y alta complejidad. Esta entidad ordenará el pago. Estos servicios no estarán soportados en contratos si o en manuales tarifarios con lo cual no habrá formas de pago prospectivas, tales como los conjuntos integrales de atención, entre otras.
73	Unidades Zonales de Planeación y Evaluación en Salud del orden departamental y distrital.	Parecería innecesario y redundante. Es muy probable que dada la escasez de talento humano, los perfiles profesionales probablemente no se consigan en el territorio. Estos aspectos de requisitos generalmente se manejan por reglamento.
125	Régimen de transición y evolución hacia el sistema de salud.	Este artículo señala que los contratos de EPS serán automáticamente subrogados por quien asume la gestión de riesgo. Entonces, se pregunta, ¿a la ADRES se le subrogan en la transición los contratos que tengan las EPS para los pacientes que tienen cuidados permanentes? Respecto al numeral 2 que según el cual las EPS que cumplan los requisitos no podrán cesar sus actividades en la transición hasta que entreguen a la población en unas condiciones, surgen las siguientes dudas: ¿A quién se entrega esta población teniendo en cuenta que las responsabilidades para la garantía del derecho fundamental de la salud están divididas en el nuevo sistema? ¿Se pretende estatizar la prestación de servicios de servicios que tenga a la Nación, cuando se habla de la posibilidad de compra de la infraestructura? ¿Se estaría estatizando la infraestructura? ¿El talento humano que hoy está laborando en las EPS se pretende estatizar?
128	Facultades Extraordinarias.	Revisar pertinencia de atribuir estas facultades, toda vez, que podrían exceder las facultades normales del poder ejecutivo.
129	Unidad de Pago por Capitación.	Tal como está redactado este artículo, la UPC cubre la atención en salud, pero no las prestaciones económicas, las cuales irán por separado de la UPC.
130	Criterios para la asignación y distribución de los recursos de la UPC para el aseguramiento social en salud.	El numeral 1 señala de una parte, que se reconocerá un valor per cápita y de otra, que la financiación de los CAPS se hará vía oferta lo cual resulta contradictorio porque si es per cápita es por demanda por cada usuario, mientras que oferta es por número de empleados y el sueldo de los mismos.

CONTENIDO

Gaceta número 653 - Miércoles, 7 de junio de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en Cámara, p’liego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 319 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, y se modifica la Ley 5ª de 1992. 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de la Asociación de Empresa Gestores del Aseguramiento en Salud al texto definitivo aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 339 de 2023 – Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 340 de 2023- Cámara, Proyecto de ley número 341 de 2023 –Cámara, y el Proyecto de ley número 344 de 2023 – Cámara, por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones. 17