



Bogotá D.C., 20 de marzo de 2024

Honorable Representante

**MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE**

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 381 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito me permito rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

### **i. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El pasado 28 de febrero de 2024 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 395 de 2024 Cámara, y publicado en la Gaceta 158 de 2024. La iniciativa tiene como único autor al H.R. Héctor David Chaparro Chaparro.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, mediante oficio CSCP 3.7-161-24 se designó como ponente del proyecto al H.R. Héctor David Chaparro Chaparro.

### **ii. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de Ley tiene por objeto generar medidas para para luchar, prevenir y sancionar el fraude contra el sistema de seguridad social integral.

### **iii. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA**



De acuerdo con cifras del Ministerio del Trabajo en 2021 se reportaron casi 5 mil millones de pesos en estafas por fraudes en la afiliación al sistema general de seguridad social derivados de cotizaciones incorrectas dolosas o periodos de cotización inferiores. Sin embargo, las cifras pueden ser mayores si se considera que de acuerdo con el mismo Ministerio del Trabajo, en ese mismo año la UGPP recibió y gestionó alrededor de 400 denuncias relacionadas con 286 empresas que realizaban una intermediación de la afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social de aproximadamente 60.000 trabajadores independientes, actividad que desarrollaban sin la autorización del Ministerio de Salud y cometiendo irregularidades en el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA, por lo que podría estimarse que la cifra de defraudación alcanza los 12.000 millones de pesos.

Este artículo busca prevenir y evitar el fraude que se cometen a través de los intermediarios “de poste” que ofrecen afiliaciones por un costo muy inferior al valor real de cotización. Situación que no solo afecta a las personas, sino al sistema de seguridad social pues lo desfinancia y a las empresas o empleadores que deben afrontar procesos judiciales y costos altísimos por tener personas trabajando sin estar afiliadas que sufren accidentes “laborales”, tan solo en 2021 el Ministerio encontró 414 personas con estos problemas.

Se prevén asimismo algunas hipótesis para prevenir algunas situaciones recurrentes que se han denunciado.

Se contempla finalmente una disposición en la que el gobierno coordine una política con diferentes actores interesados que puedan aportar acciones en la prevención y sanción de los fraudes.

La situación la explicó de manera muy concreta el Ex Ministro del Trabajo, Ángel Custodio Cabrera quien manifestó: “Luego de conocer las denuncias de los ciudadanos, realizamos un trabajo juicioso con nuestros inspectores y fuimos a estos lugares para hacer una revisión a fondo, increíblemente encontramos que estas oficinas que serían captadoras de dinero, como se observa en los vídeos, cobran hasta \$ 200.000 mensuales por afiliar a los trabajadores a EPS, ARL y Pensión, pero realmente los afilian sólo 1 o máximo 8 días, esto significa que, si el trabajador tiene un accidente y requiere servicios de salud, nadie le va a responder, porque las afiliaciones son por periodos inferiores al mes apenas por unos días”.

Sumado a lo anterior, Gestarsalud ha hecho evidente que otro mecanismo de fraude es el usado por personas que buscan mujeres gestantes para hacer la ficción de emplearlas y afiliarlas como trabajadoras cotizándoles con una base de salario mínimo por los primeros meses; para luego, en los meses posteriores y previo al momento del parto, incrementar la base de cotización a salarios que en algunos casos pueden llegar a una variación de 200, 400 por ciento o más de lo inicialmente reportado, para de que de esa forma la EPS deba reconocer el pago de la licencia de maternidad sobre una base salarial alta. En la mayoría

de los casos, las mujeres son engañadas y el dinero se queda en poder de los estafadores, haciendo un daño a la madre y al sistema de seguridad social de todos los colombianos.

Por su parte, la UGPP realizó una estimación sobre el posible impacto al Sistema, en términos de los recursos que no logran ser recaudados debido a la existencia de afiliadoras no autorizadas, explicadas en el siguiente cuadro:

PROCESO	Aportantes Únicos	Total Cotizantes afectados	Estimación PENSIÓN (16%)	Estimación SALUD (8,5%)	Estimación SUB. FAMILIAR (4%)	Estimación mensual	Estimación Anual
<b>Denuncias General<sup>1</sup></b>	286	65.794	\$ 9.564	\$5.081	\$ 2.391	\$ 17.036	\$ 204.432
<b>Perfilamiento PILA</b>	9.354	262.985	\$ 36.043	\$ 19.148	\$ 9.011	\$ 64.202	\$ 770.409

Cifras en millones de pesos

1. Fuente: denuncias recibidas Subproceso PF-SUB-054 Gestión Casos Afiliadoras no autorizadas 2021

Afirma la entidad que teniendo en cuenta que la estimación parte de un supuesto de 1SMLV para todos los cotizantes afectados, es probable que la estimación anual tenga una desviación al alza si los ingresos de los cotizantes en promedio se encuentran por encima de este supuesto.

De acuerdo el portal web del periódico El Portafolio, se menciona que según la UGPP que 4 de cada 10 trabajadores independientes evaden el pago de los aportes a salud y pensión. Evasión que para el caso de los trabajadores independientes es 2,4 veces mayor que la de los dependientes y representan el 70% total de la evasión. Los aportes dejados de pagar alcanzan los \$5.4 billones<sup>1</sup>.

Ante este panorama en donde el sistema de salud, de pensiones y de riesgos laborales se encuentra ante una evidente problemática, resulta necesario adoptar medidas que permitan tener un mayor control sobre la información y los aportes que realizan los ciudadanos, para evitar que el estado siga perdiendo miles de millones al año.

#### iv. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los*

<sup>1</sup> <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/cuatro-de-cada-10-independientes-evaden-aportes-a-salud-y-pension-523897>

*otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:*

*(...)*

*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.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*



*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan inversiones o proyectos en los municipios objeto de la iniciativa o que cuenten con establecimientos que puedan ser beneficiados directamente con la iniciativa, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## **v. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 6. Adiciónese un párrafo a los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, así:</b></p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional, junto con los integrantes de la Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social, reglamentará la forma, el porcentaje y demás cuestiones necesarias para que las personas con contrato laboral, los contratistas y los trabajadores independientes que devenguen menos un salario mínimo realicen los aportes al sistema de seguridad social integral, en proporción a los ingresos o salarios percibidos.</p> <p>Asimismo, reglamentará un porcentaje menor escalonado de cotización cuando la persona tenga diferentes ingresos en un mismo mes, a fin de que no deba cotizar en igual porcentaje en cada uno de ellos.</p>	<p><b>Artículo 6. Adiciónese un párrafo a los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, así:</b></p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional <u>en coordinación</u> con los integrantes de la Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social, reglamentará la forma, el porcentaje y demás cuestiones necesarias para que las personas con contrato laboral, los contratistas y los trabajadores independientes que devenguen menos un salario mínimo realicen los aportes al sistema de seguridad social integral, en proporción a los ingresos o salarios percibidos.</p> <p>Asimismo, reglamentará un porcentaje menor escalonado de cotización cuando la persona tenga diferentes ingresos en un mismo mes, a fin de que no deba cotizar en igual porcentaje en cada uno de ellos.</p>



## PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. Proyecto de Ley No. 381 de 2024 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,

**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**

Representante a la Cámara

Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NO. 381 DE 2024 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se establecen medidas contra el fraude al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para luchar, prevenir y sancionar el fraude contra el sistema de seguridad social integral.

**Artículo 2. Medidas contra el fraude al Sistema de Seguridad Social Integral.**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley el Gobierno Nacional garantizará que todos los sistemas de consulta de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) estén actualizados en tiempo real y brinden información que permita verificar las condiciones reales de afiliación como mínimo la fecha de pago, el periodo cotizado y de afiliación, datos que el Gobierno Nacional reglamente.

Una vez hecha la afiliación se enviará un correo electrónico, mensaje de texto o cualquier otro mecanismo para que el afiliado pueda tener acceso inmediato para consultar y verificar todos los datos personales y de afiliación cargados a la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA).

Se deberá crear un mecanismo de verificación y autenticación que permita al contratante o empresa constatar la afiliación hecha directamente o por medio de Operadores de Información autorizados.

No podrá desvincularse o desafilarse a la persona antes de cumplirse el tiempo inicialmente cotizado, tampoco se podrá modificar la actividad inicialmente reportada, ni el valor reportado de ingresos. Cualquier modificación o error en la afiliación deberá ser reportada al contratante o empresa y al afiliado dentro de los 2 días siguientes de la detección, para que el afiliado pueda manifestarse u oponerse a dicha modificación o desafiliación. Frente aumentos significativos en los aportes de cotización se deberá revisar la veracidad y justificación de dichos aumentos. Los operadores autorizados podrán bloquear en el sistema de Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) las cédulas cuando sea personal natural o nit cuando





se trate de persona jurídica, cuando se evidencian incrementos, datos o situaciones que puedan representar un riesgo de fraude.

Los operadores, la UGPP, los Administradoras de Fondos de Pensiones, las Entidades Promotoras de Salud o quienes hagan sus veces y las demás que determine el gobierno nacional, en todo momento podrán requerir la información y documentación pertinente a fin de verificar el monto de los aportes, el tiempo de afiliación, el empleador o aportante.

**Parágrafo transitorio.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley se tendrán un (1) año para que los certificados de aportes a Seguridad Social sean completamente digitales y contenga en un único formato los elementos descritos en el presente artículo para que puedan ser consultados en línea. El gobierno nacional reglamentará el contenido de este parágrafo.

**Artículo 3. Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social.** Créase la Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social como una instancia de coordinación, apoyo y asesoría, para generar acciones efectivas de atención y solución de los problemas de evasión y fraude en el Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que busquen prevenir, gestionar y sancionar estos fenómenos. Para esto, se deberá diseñar e implementar una política pública que cuente con la participación de actores públicos y privados, la cual deberá ser revisada y actualizada cada dos (2) años de acuerdo al seguimiento de la ejecución que se haga de la misma.

El Gobierno Nacional estará a cargo de la coordinación y dirección de esta Comisión, la cual estará integrado por unos miembros permanentes como el Ministro(a) de Trabajo o su delegado, el Ministro (a) de Salud y Protección Social o su delegado, el Director de la Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (ADRES) o su delegado, el Superintendente Financiero o su delegado, el Director de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) o su delegado, el Director de la DIAN o su delegado, un representante de las Administradoras de Riesgos Laborales, un delegado del Procurador(a) General de La Nación, un delegado de la Fiscalía General de la Nación, un delegado de los Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, un delegado de la cajas de compensación familiar y dos congresistas elegidos por las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado; y por unos miembros invitados según el tema que se aborde como delegados que representen las EPS del régimen contributivo y de las del régimen subsidiado, delegados de los fondos o empresas aseguradoras.



En esta Comisión se diseñará una estrategia para que a través de los medios masivos de comunicación se adelanten campañas para sensibilizar e ilustrar a la ciudadanía frente a los riesgos que afrontan ante eventos de evasión o fraude al el Sistema de Seguridad Social Integral.

**Parágrafo.** El gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a esta norma dentro de los 6 meses siguientes a entrada a vigencia de la presente Ley.

**Artículo 4. Informes al Congreso de la República.** La Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social remitirá al finalizar cada legislatura un informe a las Comisiones Constitucionales Séptimas de Cámara y Senado sobre la ejecución, resultados y acciones adelantadas en virtud de esta Ley.

**Artículo 5.** Autorícese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para solicitar la información necesaria que requiera para el ejercicio de sus funciones a todas las entidades financieras, quienes tendrán 10 días calendario para entregar la información solicitada. En todo momento la UGPP deberá guardar la reserva de la información de conformidad con los principios del artículo 4 de la Ley 1581 de 2012 y tendrá el tratamiento de datos sensibles de acuerdo con la normatividad vigente.

**Artículo 6. Adiciónese un parágrafo a los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, así:**

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional, junto con los integrantes de la Comisión Nacional contra el fraude a la Protección Social, reglamentará la forma, el porcentaje y demás cuestiones necesarias para que las personas con contrato laboral, los contratistas y los trabajadores independientes que devenguen menos un salario mínimo realicen los aportes al sistema de seguridad social integral, en proporción a los ingresos o salarios percibidos.

Asimismo, reglamentará un porcentaje menor escalonado de cotización cuando la persona tenga diferentes ingresos en un mismo mes, a fin de que no deba cotizar en igual porcentaje en cada uno de ellos.



**Artículo 7. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Atentamente,

**HECTOR DAVID CHAPARRO**

Representante a la Cámara  
Partido Liberal