



Señores  
MINISTERIO DE SALUD  
Bogotá D.C

**ASUNTO: COMENTARIOS A L PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL SISTEMA DE AFILIAION TRANSACCIONAL (SAT) PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES**

Antonio José García Betancur, identificado como aparece al pie de mi firma; actuando como representante legal de FEDECOLTIA, Federación colombiana de entidades autorizadas para la Afiliación Colectiva, de sus asociados miembros trabajadores independientes, con Nit: 900267240-2; igualmente actuando en representación legal de la Agremiación Digore; identificada con Nit: 900057999-2; por medio de este escrito, y de la manera más respetuosa, me permito sugerir algunas ideas y comentarios, para la debida confección de la Resolución en comento, previa las siguientes consideraciones:

**PRIMERA:** El Código de procedimiento Administrativo; le indica a las autoridades administrativas: Artículo 8. **Deber de información al público.** Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general (subrayas mías)

Así mismo el decreto 1081 de 2015 en su Artículo 2.1.2.1.23. **Plazo para la publicación de los proyectos de regulación que no lleven la firma del Presidente de la República.** Los proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República serán publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, plazos que se determinarán de manera razonable y proporcionada, atendiendo, entre otros criterios, al interés general, al número de artículos, a la naturaleza de los grupos interesados y a la complejidad de la materia regulada.

**SEGUNDA:** Que el ministerio de salud, publicó en su Página Oficial el proyecto de resolución el día 21 de abril indicando que recibe comentarios hasta el día 5 de mayo de 2020. Por lo anterior y estando dentro del término, nos proponemos en participar con el fin de que se corrija a nuestro modo de ver algunas omisiones que encontramos.

**TERCERA:** Ley 100 de 1993; CONFORMACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: Artículo 8°. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales<sup>6></sup> y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley.

Así mismo estatuye en el libro de pensiones; Artículo 15° párrafo: “Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los tres meses siguientes a la



vigencia de esta ley". Y en su artículo 157 del libro de Seguridad Social en Salud **PARÁGRAFO 2o.** La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre Entidades Promotoras de Salud.

Para el año de 1998, se emite por el organismo encargado el Decreto 806 de 1998, por el cual se reglamenta la Afiliación al régimen de Seguridad Social en Salud POS Y POSS, por ello en su artículo 42; 43 y ss. Al establecer las reglas de afiliación, indica que la afiliación a cualquiera de las EPS establecidas en Colombia podrá ser **INDIVIDUAL O COLECTIVA**; definidas de la siguiente manera: Cuando hablamos de afiliación individual; es la forma de afiliación que cubre a un sólo grupo familiar y cuando nos referimos a la afiliación colectiva; es aquella que se realiza a través de agremiaciones o asociaciones autorizadas que agrupen diferentes afiliados con nexos comunes o por asentamientos geográficos.

En el año 2005, el Ministerio de La Protección Social, emite el decreto 3615 de 2005, con el cual se ocupa de reglamentar la **Afiliación Colectiva**, creando y autorizando las Asociaciones y Agremiaciones a las que había hecho referencia la ley 100 de 1993. Destacando en estas asociaciones y agremiaciones la autorización para la afiliación a la Seguridad social Integral de todos los asociados miembros.

A este decreto le siguió inmediatamente otro modificadorio, por el cual se le quita la posibilidad de afiliar a la ARL a los asociados a las Asociaciones, conservando solo la posibilidad de ARL para las Agremiaciones. Artículo que fue demandado inmediatamente y el Consejo de Estado nos dio la razón, ya que se encontró violatorio del derecho a la igualdad. Nos referimos al decreto 2313 de 2006.; en estos dos decretos también se ordena la autorización para las CONGREGACIONES RELIGIOSAS; ya que sus miembros siempre se habían afiliado a la Seguridad social como Trabajadores Independientes. Vale decir que estas Congregaciones Religiosas también hacen uso de la AFILIACION COLECTIVA. Posteriormente recopilados en el DU 780 de 2016 y 1072 de 2015.

En marzo 04 de 2010 se expide el decreto 692 de 2010; por el cual se modifica el artículo 13 del decreto 3615 de 2005: Modifícase el artículo 13 de decreto 3615; modificado por el artículo 6° del decreto 2313 el cual quedará así: "CONGREGACIONES RELIGIOSAS. Para efectos de la afiliación de los miembros de las comunidades y congregaciones Religiosas al Sistema de Seguridad Social Integral, éstas se asimilan a las Asociaciones."...(…) y estos se asimilan a Trabajadores Independientes.

Transcurría el año 2012 y el congreso de la republica expide la ley 1562 de 2012; reglamentando por fin la afiliación a Riesgos Laborales, destacándose la nueva definición de Accidente Laboral y Enfermedad Laboral, además los independientes con afiliación obligatoria si son de alto riesgo, como también la afiliación voluntaria de los independientes o autónomos través de las Agremiaciones o Asociaciones.

El Decreto 1563 de 2016, que insertó un nuevo capítulo al decreto único reglamentario del sector trabajo 1072 de 2015, y regulo en las reglas de afiliación, indicando que se puede hacer a través de una entidad de afiliación colectiva:

**Artículo 2.2.4.2.5.2 reglas de afiliación al sistema de riesgos laborales** numeral 3. La afiliación se hará a través de la administradora que elija el afiliado, salvo en los siguientes casos: 3.1. Cuando decida afiliarse de manera colectiva, caso en el cual la agremiación o asociación escogerá. La ARL.



**CUARTA:** El Decreto 2353 del 3 de diciembre de 2015 cuyo objeto en su artículo 1° Objeto: Unificar y actualizar la reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, CREAR El Sistema De Afiliación Transaccional, mediante el cual se podrán realizar los procesos de Afiliación y Novedades en el sistema, y definir los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.

**La Resolución No 768 de 2018 ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Fijar las condiciones generales para la operación del Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), y las reglas que deben cumplir quienes intervengan en la afiliación, el reporte de novedades y de la información relevante para la operación del sistema.

...“**ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** <Ver Notas del Editor> Las condiciones y reglas fijadas en esta resolución aplican a las personas que van a afiliarse, a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), **a las entidades e instituciones responsables de la afiliación colectiva**, institucional y de oficio, a los empleadores y otros aportantes, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) de los regímenes contributivo y subsidiado, a las Entidades Obligadas a Compensar (EOC), a las entidades territoriales, a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), a los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), a la Superintendencia Nacional de Salud, a las entidades que administran los regímenes especiales y de excepción, y a quienes deban adelantar trámites en el SAT”.

...“**ARTÍCULO 14. REPORTE DE INFORMACIÓN DEL EMPLEADOR Y OTROS APORTANTES.** Las personas jurídicas que tienen la calidad de empleador o de otros aportantes, al momento de la activación del “Rol Empleador”, deberán adjuntar el Registro Único Tributario (RUT), cuando el SAT no tenga esta información de referencia.”

En el anexo No 1. De la Resolución No 768 de 2018; ROLES; no se encuentra el rol que debió ser asignado para las ENTIDADES DE AFILIACION COLECTIVA; por lo tanto se encuentra aquí que la Resolución no es Congruente, con lo anunciado para la Afiliación Colectiva, quienes somos los APORTANTES de un gran número de independientes que opta por dejar en manos calificadas y autorizadas los tramites de afiliación y pago de aportes vía PILA de su Seguridad Social Integral.

**QUINTA:** RESOLUCIÓN 2389 DE 2019 (Septiembre 2); ministerio de salud y protección social

“Por la cual se definen los lineamientos generales para la operación del sistema general de riesgos laborales, SGRL, en el sistema de afiliación transaccional, SAT, y se adopta el formulario de afiliación y traslado del empleador al sistema general de riesgos laborales”.

Que, a través del artículo 2.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, se creó el sistema de afiliación transaccional, SAT, y se dispuso que este ministerio lo administrará y definirá la responsabilidad de cada uno de los actores en el registro y reporte de información en el sistema, la estructura de datos y los medios magnéticos o electrónicos que se requieran para procesar la información. Dicha norma fue adicionada por el Decreto 2058 de 2018, en el sentido de incorporar el sistema general de riesgos laborales, SGRL, en el SAT;( subrayas más)



Que la incorporación del SGRL en el SAT, que en su primera fase comprenderá la información de los empleadores, facilita el flujo de información entre los agentes que intervienen en el sistema general de riesgos laborales, lo que conlleva la optimización de las herramientas dispuestas en el mismo y disminuye las barreras de acceso;

Que, por lo anterior, se hace necesario fijar las condiciones generales para la operación del SGRL en el SAT, establecer las reglas que deben cumplir quienes intervengan en la afiliación, el reporte de novedades; señalar la disposición de la información relevante en relación con el mismo y adoptar el formulario de afiliación y traslado del empleador al SGRL; (subrayas mías)

ART. 1º—**Objeto.** La presente resolución tiene por objeto fijar las condiciones generales para la operación del sistema general de riesgos laborales en el sistema de afiliación transaccional, SAT, las reglas que deben cumplir quienes intervengan en la afiliación, el reporte de novedades y la disposición de la información relevante en relación con este, y adoptar el formulario de afiliación y traslado del empleador en el sistema general de riesgos laborales, SGRL.

ART. 2º— **(Modificado)\* Ámbito de aplicación.** La presente resolución aplica a las entidades administradoras de riesgos laborales, ARL, a los empleadores, a las entidades o universidades públicas de los regímenes especial y de excepción, a las cooperativas y Precooperativas de trabajo asociado, a las misiones diplomáticas, consulares o de organismos multilaterales no sometidos a la legislación colombiana; a los pagadores de aportes de contrato sindical, respecto de afiliado partícipe-dependiente; a las entidades territoriales certificadas en educación, a las instituciones de educación y a las escuelas normales superiores y, a las entidades, empresas o instituciones públicas o privadas donde se realicen prácticas formativas de estudiantes.

Resolución Modificada por la 2945 de 2019 artículo 1º del Ministerio de Salud y Protección Social; la cual modifica su ámbito de aplicación, en el cual tampoco hace mención a la **AFILIACION COLECTIVA**; omitiendo por supuesto a las Agremiaciones y Asociaciones, así mismo a las congregaciones religiosas en todo el país, dejando por fuera también a los Independientes voluntarios, y a los afiliados independientes de alto riesgo, quienes ya otras normas incluyeron como beneficiarios de la afiliación al subsistema de Riesgos, como otra garantía de protección laboral para quienes no cuentan con una empresa o empleador que los respalde al sufrir un accidente o enfermedad laboral.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Queda claro, que la **AFILIACION COLECTIVA**, está vigente desde la ley 100 de 1993; que fue debidamente reglamentada por los Decretos 3615 de 2005; 2313 de 2006; y 692 de 2010; mismos que crean los requisitos que debíamos cumplir para ser aprobados como Asociaciones y Agremiaciones autorizadas, como también la aprobación de las Congregaciones Religiosas en todo el país.

**SEGUNDA:** Tanto las leyes en Salud, como en Pensiones y Riesgos laborales, consagran la figura de la **Afiliación Colectiva** de trabajadores Independientes, dándoles el ROL de actores del sistema, como bien lo consagra el artículo 8º de la ley 100 de 1993.

**TERCERA:** Así mismo, los Decretos referenciados en este escrito, han reglamentado la **AFILIACION COLECTIVA**, o por lo menos han hecho referencia a ella, acorde con las resoluciones de aprobación que se nos ha entregado por parte del mismo ministerio.



**CUARTA:** Si bien, La resolución 768 de 2018, en su artículo 2° Ámbito de aplicación, **hace referencia a la AFILIACION COLECTIVA**, en el desarrollo posterior, vale decir en el clausulado siguiente, no vuelve a hacer referencia a dicha institución, tampoco nos asigna un ROL; lo cual es una OMISION.

**QUINTA:** Igualmente en la resolución 2389 de 2019, modificada por la resolución 2945 de 2019; en ninguna parte se hace mención a la **AFILIACION COLECTIVA**, a pesar de que las leyes y los decretos, *si hacen mención a ella*. Cabe preguntar entonces: ¿Las Agremiaciones; Asociaciones y Congregaciones Religiosas como actores del sistema donde quedamos?

De acuerdo con las anteriores Consideraciones y conclusiones, y en aras de fijar nuestra posición y ayudar a que en esta Resolución no se omita la **AFILIACION COLECTIVA** como en los anteriores sistemas, esto es (SAT) en Salud y Riegos Laborales, **me permito plantear lo siguientes inquietudes al proyecto de Resolución:**

**Artículo 2° del proyecto de Resolución SAT Pensiones:** Teniendo en cuenta que en el ámbito de aplicación, señala a los **INDEPENDIENTES Y TODOS LOS ACTORES DEL SISTEMA**, que deben reportar y procesar afiliaciones y / o novedades al sistema, **NO QUEDA CLARO, DONDE QUEDA LA AFILIACION COLECTIVA, cuyos representantes somos las ASOCIACIONES Y AGREMIACIONES, ASI MISMO LAS CONGREGACIONES RELIGIOSAS;** esta claridad es indispensable, que se consigne de **manera expresa**, ya que uno de los atributos de la ley, es que esta, debe de ser clara, que no dé lugar a interpretaciones forzadas de ninguna naturaleza, hablar de “todos los actores del sistema” es un término indeterminado.

Esta claridad, animaría mucho más a que los Independientes quieran pertenecer o afiliarse a una asociación o agremiación autorizada; ejerciendo el derecho de asociación, que es un derecho fundamental, como afiliado a través de una entidad de afiliación colectiva, mejorando la permanencia en el sistema, realizando los aportes en debida forma y sin hacerle las ya conocidas trampas al sistema donde se afilian por medio de empresas ficticias (SAS, EST, CTA, CONTRATOS SINDICALES)

**Artículo 4° del proyecto de Resolución SAT Pensiones;** no asigna un ROL, para las entidades de afiliación colectiva de los trabajadores independientes, esto es: Asociaciones; Agremiaciones y Congregaciones Religiosas; que también, son actores del sistema, desde la ley 100 de 1993 y, **dicho sea de paso; en esta Resolución se debería consignar las Omisiones que se pasaron por alto en las anteriores Resoluciones que reglamentaron el (SAT) en los Riesgos de Salud y ARL.**

Lo consignado en este **proyecto de Resolución**, no se compadece con la definición de la conformación del sistema de seguridad social integral, que indica la Ley 100 de 1993, que es la norma de superior categoría en materia de seguridad social integral.

Es por lo anterior, que al ser reconocidas las entidades de afiliación colectiva por cada una de las normas que regula las materias que hacen parte de la Seguridad Social integral, dichas entidades de afiliación colectiva SI SON ACTORES DEL SISTEMA, pues es a través de su NIT que se afilian los trabajadores independientes que acceden al sistema integral de seguridad social, de manera totalmente legal, es bajo el NIT del aportante que se realizan los pagos mensuales al sistema general de seguridad social; pues

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE ENTIDADES AUTORIZADAS PARA LA AFILIACIÓN COLECTIVA DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

FEDECOLTIA  
NIT. 900.267.240-2  
WWW.FEDECOLTIA.COM



precisamente para ello, es que el ministerio de protección social, hoy salud, emitió a cada Asociación; Agremiación o Congregación Religiosa, *una resolución de aprobación para realizar dichas afiliaciones; manejar la información, reporte de novedades al sistema de seguridad social integral; de los asociados trabajadores independientes dentro del marco del derecho de asociación y libre escogencia.*

Solicito muy comedidamente entonces, que dicha resolución efectivamente incluya a **TODOS LOS ACTORES**, puesto que siempre se ha visto que dentro de los actores NO son incluidos *los trabajadores independientes*, o que cuando son incluidos están solo los individualmente afiliados, *pero los que se encuentran asociados y / o agremiados a través de la afiliación colectiva, siempre son excluidos e ignorados; y operativamente se debe trabajar aún más por estas entidades para que sus afiliados independientes que no pierden su calidad solo por afiliarse a una entidad de afiliación colectiva, sean diferenciados de su propia planta de personal y no se presuman empleados, y por lo tanto no sean requeridas por otras entidades de vigilancia y control, solicitando información y explicaciones al respecto, como sería por ejemplo la UGPP, o para el reconocimiento de prestaciones por parte de los subsistemas.*

Cordialmente,

ANTONIO JOSE GARCIA BETANCUR  
Representante legal Fedecoltía  
Representante legal Agremiación Digore

Copia: Dr. Fernando Ruiz  
Ministro de Salud  
Copia Dr. Ángel Custodio Cabrera  
Ministro de Trabajo