



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 591

Bogotá, D. C., jueves 23 de julio de 2009

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMON OTERO DAJUD SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA www.camara.gov.co
-------------	--	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 14 DE 2009
SENADO

*mediante la cual se crean los Bancos de ADN
 y se reglamenta el manejo del ADN
 para salvar vidas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Disposiciones Generales

CAPITULO I

Principios y Definiciones

Artículo 1°. *Finalidad.* Esta ley tiene por finalidad garantizar que todos los ciudadanos tengan derecho al uso de su genoma y de sus células madre, para fines de lograr su bienestar, en condiciones de igualdad, preservación de su dignidad humana sin ninguna clase de discriminación, sin sobrepasar las decisiones autónomas de cada persona.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la utilización, almacenamiento y disposición, del material genético y de las células madre de las personas, en todas las etapas de su ciclo de vida y garantizar que se respeten sus derechos, acorde con la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, y la Constitución Política de Colombia.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. **ADN:** Se refiere al ácido desoxirribonucleico, compuesto químico que contiene las instrucciones genéticas para desarrollar y dirigir las actividades de los organismos vivos y algunos virus, así como para transmitir la herencia genética, las moléculas de ADN forman una doble hélice de dos cadenas. Cada cadena de ADN es un polímetro de nucleótidos, es decir, un poli nucleótido. Cada nu-

cleótido, a su vez está formado por un azúcar (la desoxirribosa) una base nitrogenada (adenina) (A, Timina. (T)), citosina (C) o guanina (G) y un grupo fosfato.

2. **Genoma Humano:** El conjunto total del material genético del ser humano, el ADN completo de un organismo se llama Genoma. Casi todas las células del cuerpo cuentan con una copia completa del genoma.

3. **Genes:** Un gen se refiere a las unidades de ADN que tiene las instrucciones para producir una proteína o juego de proteínas específicas. En los seres humanos, los genes se localizan en los 23 pares de cromosomas empacados en el núcleo de las células.

4. **Células troncales:** (también llamadas células madre, progenitoras o estaminales): estas células tienen el potencial de desarrollarse en varios tipos diferentes de células durante el comienzo de la vida y el crecimiento, son pluripotentes. Además en muchos tejidos sirven como un sistema de reparación interna durante la vida de la persona o el animal. Cuando una célula troncal se divide, puede permanecer como célula, o diferenciarse.

5. **Las células madre:** Tienen dos características esenciales: son células no especializadas capaces de renovarse a sí mismas por división celular y, bajo ciertas condiciones fisiológicas o experimentales, pueden convertirse en células específicas de tejidos o de órganos con funciones especiales. Se reconocen Células troncales embrionarias.

6. **Biobanco:** También se llama biodepósito. Es un sitio que recolecta, almacena, procesa y distribuye materiales biológicos y los datos asociados con estos materiales.

Típicamente los materiales biológicos se refieren a especímenes biológicos humanos, como te-

jididos de sangre, y los “datos” son la información clínica perteneciente al donante del Bioespecimen. Un Biobanco también puede tener tejidos de otros animales, cultivos celulares y bacterianos e incluso muestras ambientales.

7. Prueba Genética: El término se aplica para la determinación de algún factor genético en una persona. La prueba genética suele ser un asunto de solicitud individual, por ejemplo por conocimiento de un antecedente familiar o solicitada por un médico.

8. Tamizaje prenatal: busca determinar la prevalencia de genes relacionados con enfermedades y trastornos en población o grupo sintomática. Se han identificado más de 6.000 desórdenes de gene único y hay actualmente disponibles cientos de pruebas genéticas con base en ADN (por ejemplo enfermedad de Alzheimer, fibrosis quística, enfermedad de Huntington, fenilcetonuria, enfermedad de tay-sachis distrofia muscular de Duchenne, Cánceres ováricos y de mama heredados).

9. Material genético: Sustancia a partir de la cual se obtienen los genes.

10. Células Stem o progenitoras: Células primordiales, totipotentes y pluripotentes, capaces de diferenciarse para cumplir funciones específicas.

11. Vigilancia en Salud Pública: Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud, consistente en el proceso sistemático y constante de recolección, análisis, interpretación y divulgación de datos específicos relacionados con la salud, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de la práctica en salud pública.

12. Vigilancia y control sanitario: Función esencial asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud, consistente en el proceso sistemático y constante de regulación, inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas y procesos para asegurar una adecuada situación sanitaria y de seguridad de todas las actividades que tienen relación con la salud humana.

Artículo 4°. Sujetos titulares de derechos. Son las personas, con su genoma y sus células madre.

Artículo 5°. Ambito de aplicación. Esta ley se aplica a todas las personas nacionales o extranjeras que se encuentren en el territorio nacional y a las nacionales que se encuentren fuera del país, previa reglamentación del Gobierno Nacional sobre la materia.

Artículo 6°. Naturaleza de las normas contenidas en esta ley, son de carácter público y de cumplimiento preferencial sobre otras disposiciones en relación con el manejo del ADN, el genoma humano y las células madre. Se derogan las disposiciones en relación con el manejo del genoma humano y de las células madre que existen en el país, en los aspectos que sean contrarios a la presente disposición.

Artículo 7°. Reglas de interpretación. Se tendrán en cuenta los Tratados Internacionales Vigen-

tes sobre el genoma humano, las cuales harán parte integral de esta ley y servirán a manera de guía, siguiendo el principio de favorabilidad.

Artículo 8°. Manejo del ADN, el genoma humano y las células madre. Se entiende por manejo del ADN, el genoma humano y las células madre, al conjunto de acciones involucradas en el almacenamiento, disposición y uso del ADN, del genoma y de las células madre, para la garantía y cumplimiento de los derechos de las personas. Se materializa en el conjunto de procedimientos, y acciones que se ejecuten en los ámbitos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, para la recolección, almacenamiento, disposición y uso del material genético y de las células madre.

Artículo 9°. Exigibilidad de los derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento de lo aquí establecido para el manejo del ADN de las personas y de sus células madre.

Artículo 10. Deber de Vigilancia del Estado. Toda persona natural o jurídica que tenga actividades relacionadas con el manejo del genoma humano y de las células madre, en cualquiera de sus etapas, sean estas recolección de muestras, almacenamiento, utilización o disposición del material genético, son sujetos de la vigilancia por parte del Estado.

De acuerdo con las normas nacionales e internacionales vigentes que regulan la Vigilancia en Salud Pública en el país, le corresponde al Instituto Nacional de Salud esta actividad, que la reglamentará de acuerdo con las normas existentes sobre la materia, para lo cual dispondrá de los recursos asignados por el Estado para ese fin.

Artículo 11. Comité Asesor Intersectorial y consejero en desórdenes hereditarios, manejo del ADN y de las células madre. Créase el Comité asesor y consejero para brindar apoyo y orientación superior al Instituto Nacional de Salud, el cual estará conformado por:

1. El Director(a) del Instituto Nacional de Salud, INS, o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Director(a) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, o su Delegado, quien llevará la secretaría técnica.

3. Un representante del Comité Intergubernamental de Bioética.

4. El Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su Delegado.

5. Un representante de la Asociación de Perinatología y Neonatología de Colombia.

6. Un representante de la Asociación de Neurología Pediátrica.

7. Un representante de la Asociación de Genética Médica.

8. Un representante de los bancos de ADN y bancos de células madre.

Parágrafo. Este comité Nacional Intersectorial, dictará su propio reglamento interno.

Artículo 12. *Funciones del Comité Nacional Intersectorial para el manejo del ADN y de las células madre.* El comité tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar y apoyar permanentemente al Instituto Nacional de Salud en la definición de lineamientos para los bancos de células madre y de ADN.

2. Recomendar la reglamentación y normas técnicas relacionadas con los procesos inherentes a la recolección, almacenamiento, disposición y uso del genoma y de las células madre, incluyendo el manejo de la información genética de las personas.

3. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al uso del genoma para fines de diagnóstico de enfermedades hereditarias.

4. Recomendar las actividades de tamizaje neonatal, de enfermedades hereditarias, por medio del análisis directo del genoma humano y del análisis de la sangre, para específicamente prevenir la discapacidad en niños y niñas.

5. Estudiar y aprobar los proyectos relativos al uso de células madre.

6. Orientar la toma de decisiones con base en la información generada por los programas de tamizaje neonatal, bancos de ADN y células madre.

CAPITULO II

Derechos y Libertades

Artículo 13. *Derecho al uso consciente del genoma.* Las personas tienen la libertad de utilizar su propio genoma con fines de lograr su bienestar, para lo cual deben contar con las condiciones que les permitan garantizar su disponibilidad, recibiendo en todos los casos asesoramiento genético.

Artículo 14. *Derecho a la accesibilidad de las células madre y del genoma.* Para garantizar el derecho a disponer del material de ADN y de las células madre, a todos los niños al momento de nacer, se les tomará una muestra de sangre de cordón umbilical, de la cual se obtendrá, su genoma y las células madre.

Artículo 15. Respetando el derecho que tienen las personas a conocer o no, su identidad genética, a conocer la presencia de genes deletéreos y a la protección de la misma bajo el procedimiento de la encriptación bajo condiciones de igualdad y sin ninguna clase de discriminación, bajo los principios contemplados en la Declaración del Genoma Humano y Derechos Humanos: respeto a la seguridad, privacidad, dignidad, consentimiento.

CAPITULO III

Artículo 16. Créase el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG) a fin de obtener y almacenar genética que facilite la determinación y esclarecimiento de conflictos relativos entre otros a la filiación.

1. Serán funciones del Banco Nacional de Datos Genéticos:

a) Organizar, poner en funcionamiento y custodiar un archivo de datos genéticos, con el fin establecido en la presente ley;

b) Producir informes y dictámenes técnicos y realizar pericias genéticas a requerimiento de cualquier jurisdicción competente del país, solicitud que se realizará con el lleno de los requisitos como la inviolabilidad de la privacidad, dejando constancia del motivo por el cual se solicita la prueba y a solicitud de la parte, contando siempre con la asesoría de un funcionario del Comité Nacional Intersectorial para el manejo del ADN.

c) Realizar y promover estudios e investigaciones relativas a dar pleno uso al objeto de la presente ley.

d) Los familiares de niños desaparecidos o presuntamente nacidos en cautiverio que residan en el exterior y deseen registrar sus datos en el BNDG, podrán recurrir para la práctica de los estudios pertinentes a las instituciones que se determinen para ese efecto.

e) Cuando sea necesario determinar en un proceso de filiación de una persona y la pretensión apareciese verosímil o razonable, se practicará el examen genético que será valorado por el juez teniendo en cuenta las experiencias y enseñanzas científicas en la materia, la negativa a someterse a los exámenes y análisis necesarios constituirá indicio contrario a la posición sustentada por el reuente.

f) El BNDG también evacuará los requerimientos que formulen los jueces de las diferentes jurisdicciones.

5. Todo familiar consanguíneo de niños desaparecidos o supuestamente nacidos en cautiverio, tendrá derecho a solicitar y obtener los servicios del Banco Nacional de Datos Genéticos. La acreditación de identidad de las personas que se sometan a las pruebas biológicas conforme con las prescripciones de la presente ley, consistirá en la documentación personal y, además, en la toma de impresiones digitales y de fotografías, las que serán agregadas al respectivo archivo del BNDG.

El BNDG centralizará los estudios y análisis de los menores localizados o que se localicen en el futuro, a fin de determinar su filiación, y los que deban practicarse a sus presuntos familiares.

Asimismo conservará una muestra de la sangre extraída a cada familiar de niños desaparecidos o presuntamente nacidos en cautiverio, con el fin de permitir la realización de los estudios adicionales que fueren necesarios.

Artículo 17. Sin perjuicio de otros estudios que el BNDG pueda disponer, cuando sea requerida su intervención para conservar datos genéticos o determinar o esclarecer una filiación, se practicarán los siguientes:

1. Investigación del grupo sanguíneo;
2. Investigación de proteínas plasmáticas.
3. Investigación de isoenzimas eritrocitarias;

4. Investigación del sistema histocompatibilidad (HLA-A, B, C y DR);

Artículo 18. Los datos registrados hasta la fecha en los diferentes Bancos autorizados, en la Universidad Nacional a petición del Instituto de Medicina Legal, integrarán el BNDG.

a) Los registros y asientos del BNDG se conservarán de modo inviolable y en tales condiciones harán plena fe de sus constancias.

b) Toda alteración en los registros o informes se sancionarán con las penas previstas para el delito de falsificación de instrumentos públicos y hará responsable al autor y a quien los refrende o autorice.

Artículo 19. *Obligaciones de la Sociedad.* Es obligación de la sociedad civil y todas sus formas de organización, colaborar en forma activa asesorando sobre el tema, respecto a los derechos, ventajas y desventajas, participar en el desarrollo de las acciones que posibiliten y faciliten el cumplimiento de las normas previstas.

Para ello deberán:

1. Promover la utilización adecuada del ADN de las personas, y de sus células madre, con un adecuado asesoramiento acorde con las normas internacionales y el desarrollo tecnológico sobre el genoma humano.

2. Colaborar en la implementación de los avances tecnológicos en materia de manejo del ADN, con el fin de garantizar que se haga un uso efectivo de las muestras biológicas, un almacenamiento apropiado, con la garantía del respeto a la seguridad, la reserva y confidencialidad de los datos, los tipos de cadena de custodia, los mecanismos y circunstancias de la posibilidad de revertir la encriptación de la información.

3. Participar en la Vigilancia Activa y Pasiva de los laboratorios que hacen uso del ADN, sea para identificación, análisis, diagnóstico, tratamiento o cualquiera otro uso.

4. Promover la calidad y el mejoramiento continuo en las pruebas de tamizaje, almacenamiento y manejo del ADN, almacenamiento y manejo de células madre, para lo cual deberán participar en los programas de evaluación del desempeño organizados por el Instituto Nacional de Salud en lo pertinente al tema de genoma humano, tamizaje neonatal y banco de células madre...

5. Realizar las pruebas de tamizaje neonatal, análisis de ADN e identificación humana, de acuerdo con estándares internacionales de calidad.

Artículo 20. *Obligaciones del Estado.* El Estado estudiará la posibilidad de apropiarse del presupuesto dineros para el cumplimiento propuesto en esta ley respecto de las funciones en los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, para ello dispondrá:

1. De condiciones necesarias para que se cumpla el objetivo de tomar una muestra ojalá a todo recién nacido, que sirva para obtener ADN, células

madre y para analizar las enfermedades previstas en el tamizaje neonatal, respetando el derecho a la intimidad.

2. Garantizará las condiciones apropiadas para el almacenamiento seguro de las muestras fuente de ADN y células madre, bajo los protocolos previstos en recomendaciones internacionales, respetando los derechos humanos en forma integral.

3. Promoverá la investigación para fortalecer la importancia de la práctica del tamizaje neonatal, para las patologías cuyo manejo temprano garantice una diferencia significativa en la calidad de vida.

4. Podrá garantizar el derecho de los ciudadanos a la privacidad en su información genética, desde el nacimiento.

5. Podrá promover la educación de la comunidad en la utilización de la información genética, respetando siempre la privacidad y el derecho a rehusar si no quiere que le sea tomada la muestra cuando se trate de fines de interés nacional, respecto de políticas de salud pública, para evitar propagación de enfermedades.

Artículo 21. *Obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud.*

1. Garantizar la creación del Comité Asesor y Consejero en desórdenes hereditarios, manejo del ADN y de las células madre para colaborar de manera intersectorial en la regulación y vigilancia del manejo del ADN y de las células madre en el territorio nacional, en los tres aspectos fundamentales, que son la identificación, el tamizaje neonatal y el uso terapéutico y diagnóstico.

2. Desarrollar el programa de tamizaje neonatal en el territorio nacional.

3. Desarrollar el programa para el manejo de células madre en Colombia.

4. Desarrollar el programa de manejo de ADN, almacenamiento, utilización y disposición del ADN.

5. Colaborar con otros sectores para el establecimiento, mantenimiento y administración de las bases de datos del genoma humano de los ciudadanos colombianos.

Artículo 22. El Gobierno Nacional, reglamentará las obligaciones especiales del Sistema Judicial y de otros sectores competentes en un plazo de 60 días a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 23. *Presupuesto y financiación.* El Gobierno Nacional, el Congreso de la República, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio del Interior y de Justicia, podrán disponer de la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de la presente ley, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Salud; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo a las competencias de cada institución.

Artículo 24. *Derogatoria.* La presente ley deroga los artículos 1º, 2º, 10 y 11 de la Ley 721 de 2001.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia, establece el derecho a la vida, el libre albedrío sin discriminaciones y la igualdad, que será promovida por el Estado para que sea real y efectiva, protegiendo especialmente a aquellas personas en circunstancias de debilidad manifiesta, cualquiera que sea su causa.

Es importante tener presente que los programas de tamizaje deben hacer parte de programas de salud pública, en respuesta a necesidades determinadas por el gobierno para afrontar un asunto de salud dado. El tamizaje puede hacerse en diferentes etapas de la vida, neonatal, infancia, edad adulta. Es importante también, los tamizajes y pruebas reproductivas que se asocian con sensibilidades especiales, a la luz de la historia de la genética y de la eugenesia. Las pruebas y tamizajes genéticos también pueden ser importantes en los protocolos de investigación médica.

En relación con los Tratados Internacionales, se espera que el Gobierno Nacional ratifique los Tratados y las Convenciones Internacionales que tengan que ver con la investigación en seres humanos, bioética, genoma humano y temas relacionados. Tratados que ha suscrito, como son la Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos de la Unesco o la Declaración Universal de la Unesco sobre el Genoma y los Derechos Humanos.

El genoma humano, es la esencia biológica de cada persona, lo representa en su totalidad física y lo hace repetible, en forma completa y en forma fragmentada. Así las cosas, el genoma aislado de la persona, debe ser cuidado, custodiado y protegido, con la misma finalidad de garantizar los derechos de las personas.

Considerando que la ciencia y la tecnología le permiten a la sociedad, la intervención del ADN de las personas y la de células madre, la misma sociedad debe velar por garantizar la primacía de los derechos inalienables de la persona y amparar a la familia como institución básica de la sociedad.

Así mismo, el material genético representa una fuente de vida en diversas maneras, bien sea a partir del análisis del ADN con fines de diagnóstico, intervenciones sobre genes específicos o utilización de las células madre, y le corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.

De otra parte, la molécula de ADN contiene la información genética, que permite la identificación inequívoca de las personas, así como información relacionada con sus susceptibilidades, predisposi-

ciones y debilidades, propias y de la familia, por lo tanto, dado que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar, el Estado debe respetar este derecho y hacerlo respetar, especialmente en cuanto a los procedimientos de recolección, almacenamiento y depósito, tratamiento y circulación de los datos genéticos, con el respeto de la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que existe la capacidad en el país para responder por los procesos de recolección de ADN, extracción de ADN, almacenamiento y depósito de ADN, intervención del ADN y banco de células madre, y que frente a las decisiones e intereses de los particulares prevalece el interés superior del niño y de la niña y que es deber del Estado, protegerlos desde su nacimiento de cualquier factor de riesgo que los pueda afectar negativamente e interferir en su desarrollo físico, mental, social integral y afectar su calidad de vida y la de su familia.

Este es el inicio de lo que significará en nuestro país en el futuro o en el presente, el ADN de una persona, tendrá el valor intrínseco de ser una fuente de información de las personas, por lo cual será el material fundamental en la escena del crimen, así como en la solución de casos de identificación, o la fuente de información para conocer las enfermedades, debilidades o ventajas de una persona, con todas las implicaciones, tanto éticas como legales y prácticas.

En ese sentido, la ley busca proteger las muestras en las cuales se encuentra el ADN, y así evitar un problema mayor, cuando consideramos que todos los días se toman muestras, pero nadie tiene normas sobre almacenamiento y protección del uso de las mismas. Es por eso que se debe normar para bancos de ADN, lo cual no quiere decir que el objetivo primario sea almacenar ADN, sino que resulta de una necesidad secundaria. Por ejemplo, todos los laboratorios que hacen pruebas de paternidad o pruebas de hormonas en sangre, almacenan esas muestras y sin la regulación debida cualquiera podría usar esas muestras con propósitos diferentes a aquel para el cual la persona lo autorizó.

Es importante crear la normatividad sobre almacenamiento y manejo de ADN, porque esa es la situación de la cotidianidad hoy en día, que cualquiera puede tener acceso al ADN de las personas. Además, lo que resulta colateral a la propuesta de almacenar, vigilar y analizar el ADN de las personas, es que se diagnosticarán las enfermedades para las cuales somos susceptibles, desde el nacimiento.

La ley busca proteger los derechos de las personas, a tener salud y calidad de vida, mediante el diagnóstico temprano de sus enfermedades, el uso de sus células madre y la aplicación de las tecnologías de intervención genética, garantizando la privacidad en su información genética, al igual que se proteja la identidad, y el derecho a la individualidad.

Se trata de un proyecto de ley de justicia distributiva, porque los pobres se quedan sin el derecho a las mejores tecnologías en salud y prevención. En países desarrollados es cuestión de equidad, porque tampoco les sobra el dinero, pero la priorización para ellos no significa cohonestar con inequidades, como el de una familia de escasos recursos, tener que convivir con la enfermedad de uno de sus miembros que ha podido prevenirse, de haberse detectado a tiempo.

Esta ley se propone proteger derechos relacionados con el uso del ADN y de células madre, para diagnóstico de enfermedades y para prevención, por lo tanto es cuestión de direccionar los recursos que ya están disponibles, tanto del Estado, como los recursos que las aseguradoras (EPS y ARS) deben destinar para promoción y prevención de enfermedades.

A continuación, les presento un estudio sucinto de las fuentes de financiación a las que se puede acudir para la ejecución de este proyecto:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, presento a continuación unos parámetros sobre cómo se pueden obtener recursos para hacer realidad este proyecto que sin duda alguna, sería menos costoso que muchos tratamientos médicos que de haberse detectado previamente, mediante la ingeniería genética, no habría surgido la enfermedad que implica desgaste familiar, congestión de hospitales y mucho dinero. Esta ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Establece en su artículo 7°, que: “Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, 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.

1. En todos los casos cuando nace el niño o niña, se debe tomar una muestra de sangre de cordón umbilical o de talón para propósitos ya definidos como son la hemoclasificación, la muestra para tamizaje de TSH y otros exámenes necesarios para el cuidado del recién nacido y la detección temprana de enfermedades en general y de salud pública, entonces podemos contar con la realización de las muestras de las células y ADN.

En la Resolución 0412 de 2000, y en el Acuerdo 117 de 1998 emitido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, en el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 172 de la Ley 100 de 1993: Acuerdo que hace referencia a:

“Artículo 7°. Atención de Enfermedades de Interés en Salud Pública. Las siguientes condiciones patológicas serán objeto de atención oportuna y seguimiento, de tal manera que se garantice su control y **la reducción de las complicaciones evitables. (Subrayado Fuera de Texto).**

Bajo peso al nacer; Alteraciones asociadas a la nutrición (Desnutrición proteico calórica y obesidad); Infección Respiratoria Aguda (menores de cinco años); Alta: Otitis media, Faringitis estrepto-

cococcica, laringotraqueitis; Baja: Bronconeumonía, bronquiolitis, neumonía. Enfermedad Diarreica Aguda / Cólera; Tuberculosis Pulmonar y Extrapulmonar; Meningitis Meningocócica; Asma Bronquial; Síndrome convulsivo; Fiebre reumática; Vicios de refracción, Estrabismo, Cataratas. Enfermedades de Transmisión Sexual (Infección gonocócica, Sífilis, VIH); Hipertensión arterial, Hipertensión arterial y Hemorragias asociadas al embarazo; Menor y Mujer Maltratados; Diabetes Juvenil y del Adulto; Lesiones preneoplásicas de cuello uterino; Lepra; Malaria; Dengue; Leishmaniasis cutánea y visceral; Fiebre Amarilla.

Parágrafo. El Ministerio de Salud desarrollará en un plazo no mayor a cuatro meses de la expedición del presente Acuerdo, los estudios técnicos que permitan determinar las actividades, procedimientos e intervenciones para la Atención de las Enfermedades de Interés en Salud Pública, los cuales serán dados a conocer al CNSSS; basados en estos se elaborarán las respectivas Normas Técnicas y Guías de Atención.

Artículo 8°. **Otras actividades, procedimientos e intervenciones.** Las EPS, Entidades Adaptadas y Transformadas y las Administradoras del Régimen Subsidiado, además de las señaladas, podrán desarrollar otras actividades de Protección Específica y Detección Temprana y priorizar la atención de otras enfermedades de interés en salud pública, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de su población y las metas en salud pública territoriales.

Artículo 11. Identificación de la población en riesgo. Es responsabilidad de las EPS, Entidades Adaptadas y Transformadas y las Administradoras del Régimen Subsidiado, establecer los mecanismos necesarios para identificar los riesgos en su población afiliada, con el fin de direccionar las acciones de protección específica, detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública.

Parágrafo. De ninguna manera podrá utilizarse la identificación de riesgos como un mecanismo de exclusión de derechos por parte de las EPS, Entidades Adaptadas y Transformadas y las Administradoras del Régimen Subsidiado”.

2. Analizar el ADN y la sangre para las enfermedades previstas y para los marcadores de identificación humana. Con recursos que hoy día están dispuestos para hacer la prueba de TSH neonatal, considerando que dejan un margen de ganancia muy alto, se puede optimizar. El Ministerio de la Protección, debe tener claro cuánto es el recurso de la UPC para atención del parto que corresponde a TSH. Con ese recurso se podrían diagnosticar más enfermedades, con la misma muestra. Es cuestión de hacer una reingeniería al proceso de tamizaje.

3. Almacenamiento, conservación, intervención y aseguramiento de células y ADN. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), destina recursos para hacer pruebas de paternidad y maternidad, que se pueden manejar de una manera más efectiva, en el marco de la ley propuesta.

4. Igualmente los recursos que el ICBF, destina para la protección de la salud de los niños y niñas, así como recursos para promoción y prevención que por ley debe destinar específicamente para la prevención de la discapacidad física, la discapacidad cognitiva y la discapacidad sensorial.

5. También los recursos para la identificación y registro, entonces espero que no sea excusa para sacar adelante este proyecto la falta de recursos.

La importancia de este proyecto entre otros asuntos ya relacionados está la de evitar la impunidad por parte de criminales que falsifican documentos, cambian el aspecto físico, borran sus huellas, pero afortunadamente no se pueden deshacer de la identificación que se realiza mediante la prueba de ADN.

En este sentido les solicito a los honorables Senadores de la República, su colaboración para que este proyecto de ley, sea una realidad para que nuestra legislación, no se quede atrás respecto de los avances de la ciencia.

Atentamente,

Alvaro Ashton Giraldo,

Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 14 de 2009 Senado, *mediante la cual se crean los Bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 2009
SENADO**

Mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de esta ley, es crear conciencia en el adulto mayor que los servicios sociales que ellos requieren no son una dádiva, sino un derecho que en razón del proceso de vida laboral se construyó con el fin de sobrellevar la vejez.

Artículo 2º. Todo pensionado demostrando con la certificación del Seguro Social y/o la entidad que lo jubiló, que habite la casa que compró con préstamo con ocasión de su empleo, tendrá derecho a que la valorización, todo lo que implique tasas, impuestos, servicios públicos domiciliarios y toda contribución que llegue a decretar el gobierno o cualquier otra autoridad competente, en ningún momento podrá superar el IPC del periodo respectivo que coincide hoy con lo autorizado en materia pensional.

Parágrafo. Beneficios que podrán tener también los pensionados que hayan adquirido un bien por otro medio y que no tengan otro ingreso que su pensión y que no supere los 10 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 3º. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la presente materia en un término de 6 meses a partir de la promulgación de esta ley y vigilará que los Entes Territoriales, Departamentos, Distritos y Municipios dispongan de su cumplimiento.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su sanción.

Alvaro Ashton Giraldo,

honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 15 de 2009 Senado, *mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el

día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 16 DE 2009
SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase bajo la dirección, orientación, coordinación, regulación y control del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional de Migraciones -SNM- como un conjunto armónico de instituciones, normas, procedimientos, planes y programas, encargado del manejo y regulación integral del tema migratorio en los aspectos tanto de emigración como de inmigración.

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Migraciones -SNM- tendrá como prioridad diseñar y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos con el objeto de velar por los Derechos Humanos, la asistencia y el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior, así como por el fortalecimiento de los vínculos con nuestras comunidades colombianas emigrantes reconociéndolas como parte vital de la Nación. Para estos fines podrá convocar el concurso y cooperación del sector privado y de las Organizaciones No Gubernamentales.

Artículo 3°. *Objetivos del Sistema.* Son objetivos principales del Sistema Nacional de Migraciones -SNM- a través del Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. Regular integralmente el tema migratorio tanto en los aspectos de emigración como los de

inmigración buscando la eficiencia, la equidad, la reciprocidad, la participación, la concertación y la igualdad de trato y de condiciones.

2. Impulsar el establecimiento y fortalecimiento de vínculos con los colombianos en el exterior y con sus familias en Colombia.

3. Identificar los intereses y necesidades de los colombianos en el exterior.

4. Gestionar y coordinar mecanismos para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los colombianos en el exterior.

5. Proponer la celebración de acuerdos, convenios y tratados bilaterales y multilaterales de seguridad y de protección social que le permita a los colombianos en el exterior tener acceso a los regímenes de salud, pensiones, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

6. Establecer canales efectivos de comunicación, participación e integración con los colombianos en el exterior y fomentar la construcción de redes. Igualmente procurar y velar por la asistencia de los colombianos a fin de que se les garantice el derecho de defensa, el debido proceso y atención humanitaria en el país receptor.

7. Apoyar y proponer la política y la regulación para facilitar el envío de las remesas y los recursos de los colombianos en el exterior con énfasis en la reducción o eliminación de impuestos y cargas fiscales y estimulando su canalización hacia el ahorro y la inversión. Así mismo proponer estímulos tributarios y aduaneros para el retorno de nuestros connacionales.

8. Generar espacios para el desarrollo de la educación, la ciencia, la cultura, el arte, la investigación, el deporte y la integración social de los ciudadanos migrantes.

9. Facilitar y apoyar proyectos de iniciativa de la población colombiana residente en el exterior.

10. Promover la participación política, amplia y libre de los colombianos en el exterior para que tomen parte en las decisiones de interés nacional y en la conformación y ejercicio del poder político conforme a la Constitución y a la ley.

11. Apoyar y fortalecer el servicio Diplomático y Consular conforme a las necesidades específicas de los colombianos en el exterior.

12. Los demás que no correspondan a otras autoridades y que sea necesario implementar para el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Migración.

Artículo 4°. *Consejo Nacional Asesor de Migraciones.* El Sistema Nacional de Migraciones tendrá un Consejo Nacional Asesor de Migraciones cuya composición, alcances y funciones serán determinadas por el Gobierno.

Artículo 5°. *Fondo de Solidaridad de Migraciones.* El Sistema contará con un Fondo de Solidaridad de Migraciones que funcionará como una cuenta adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores que se manejará directamente o mediante

encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia. A este Fondo ingresará anualmente un porcentaje de los recursos por concepto de servicios consulares y los demás recursos que determine el Gobierno Nacional, así como las donaciones, recursos y aportes de cooperación nacional e internacional y del sector privado.

Los recursos del Fondo de Solidaridad de Migraciones serán utilizados para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y para apoyar económicamente a los Consulados cuando en casos excepcionales y por razones humanitarias se requiera para la asistencia social inmediata de nuestros connacionales que se encuentren en el exterior.

Artículo 6°. *Consejos Asesores en el exterior.* Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior podrán en coordinación con las embajadas y los consulados conformar Consejos Asesores para canalizar sus propuestas e iniciativas ante el Consejo Nacional Asesor de Migraciones.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por el suscrito Senador,

Darío Angarita Medellín,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores de la República:

Antecedentes y justificación

De conformidad con el artículo 150 numeral 23 de la Constitución Política y los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley: *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.”*

La Organización de las Naciones Unidas viene considerando desde el año 2006 el tema de la migración internacional y su vínculo con el desarrollo como uno de los más sobresalientes de la agenda global. En la Asamblea General de Naciones Unidas, ese mismo año, el Secretario General de esa organización presentó un informe detallado sobre migración internacional presentando las principales características y un análisis de los efectos que la migración produce en los países de origen y destino y presentó una propuesta para la creación de un foro consultivo global sobre el tema.

Nuestras instituciones no han sido ajenas al análisis sobre el tema de la migración masiva de nuestros compatriotas. A partir del año 2003 el Ministerio de Relaciones Exteriores dio inicio y ejecución al programa *“Colombia Nos Une”* con el propósito de establecer procedimientos y mecanismos que permitieran fortalecer los vínculos de las comunidades colombianas en el exterior reconociéndolas como parte vital de la Nación y acer-

car cada vez más al país a los colombianos que se encuentran afuera de nuestra patria haciéndolos objeto de políticas públicas del Estado.

“Colombia Nos Une” ha realizado un importante trabajo con experiencia acumulada sobre la profundización en el fenómeno migratorio colombiano conduciendo al diseño de políticas públicas y estrategias de integración; este esfuerzo es el momento de recogerlo y de darle un carácter sistémico para ordenarlo e institucionalizarlo con vocación de permanencia y visión de futuro.

Igualmente vale la pena destacar los logros investigativos alcanzados por *“Alianza País interinstitucional”*, liderado por nuestra Cancillería, a través de un estudio pionero realizado a nivel mundial que reunió al sector privado, Organizaciones No Gubernamentales, centros académicos y organismos internacionales que de manera conjunta adelantaron importantes investigaciones interdisciplinarias sobre migraciones, indagando las condiciones del mapa migratorio desde una mirada de origen y destino con un fuerte componente de caracterización migratoria.

A partir del esfuerzo y experiencia de *“Colombia Nos Une”* los avances por integrar a los colombianos en el exterior han sido notorios, tenemos como ejemplo de ello el programa del Instituto de Seguros Sociales -ISS- denominado *“colombiano seguro en el exterior”* el cual ofrece la posibilidad a todos los colombianos residentes en el exterior de afiliarse y realizar aportes al Sistema General de Pensiones o continuar con los aportes que en algún momento efectuaron en Colombia, y así obtener una pensión vitalicia. Igualmente el Sena ha adelantado importantes programas de capacitación presencial y virtual dirigidos a la población migrante. La Universidad Nacional y otras instituciones de educación ofrecen programas de formación a distancia. Las Cajas de Compensación Familiar han incursionado también en el tema con el programa *“Mi casa con remesas”*. Bastan estos ejemplos para reafirmar aún más la importancia y la necesidad de estructurar y consolidar un Sistema Nacional de Migraciones -SNM- que vele permanentemente por nuestros colombianos en el exterior y que también, pueda encargarse de lo relacionado con los inmigrantes residentes en nuestra Patria.

De otra parte, considerando que un problema de gran importancia para los inmigrantes colombianos que tienen una vida laboral en los países de destino es el del acceso o continuidad al sistema de seguridad social, se impone una política de negociación y celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de salud y de pensiones que les garantice a nuestros connacionales emigrantes una posibilidad real de cobertura para las contingencias de vejez, invalidez o enfermedad. Consecuente con esta necesidad, observamos un importante avance a través de la firma del convenio de seguridad social entre el Reino de España y Colombia del año 2005, aprobado mediante Ley 1112 de

2006; del convenio de seguridad social celebrado entre las repúblicas de Chile y Colombia, suscrito en Santiago en el año 2003 y aprobado mediante Ley 1139 de 2007 y el acuerdo administrativo para la aplicación del convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre Colombia y Argentina.

Millones de compatriotas colombianos por razones de orden laboral, académico, empresarial, afectivo, búsqueda de oportunidades o por situaciones de orden interno han tenido que emigrar del país y hoy viven en distintas naciones del mundo, su condición de migrantes, sus anhelos, su situación de orden social, económico, político, sus preocupaciones sobre seguridad social en materia de salud, de pensiones, de riesgos profesionales, su situación de orden familiar, sus arraigos, sus expectativas ciudadanas frente a sus instituciones, entre otros asuntos, constituyen razón y motivo más que suficientes para que el Congreso de la República se ocupe del tema de la migración de nuestros connacionales, su impacto, las tendencias y promover iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de esos compatriotas y al compromiso serio de nuestras instituciones mediante políticas públicas sostenibles y permanentes que permitan acompañar y proteger a nuestros colombianos en el exterior.

Los colombianos en el exterior no deben ser olvidados y para ello se requiere el concurso decidido y constante del Estado, de la sociedad y de la familia, procurando construir lazos de permanencia afectiva con la Patria y acciones institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas que traduzcan nuestro verdadero interés por esta importante comunidad de compatriotas.

A través de este proyecto de ley quiero llamar la atención del honorable Congreso y del Gobierno Nacional en el importante tema de la migración de nuestros connacionales dentro de un enfoque social, humano y dignificante, toda vez que, lamentablemente, este tema generalmente se aborda solo por su importancia económica, esto es, por el gran volumen de las remesas provenientes del exterior producto del inmenso esfuerzo, trabajo y sacrificio de nuestros ciudadanos en otros países que en muchos casos se desconoce.

Este elemento, el económico, el de las remesas, es el que infortunadamente más se destaca en los estudios que se realizan sobre migración, como quiera que ellas superan los 5.000 millones de dólares convirtiéndose así en la segunda fuente de divisas para el país; importante claro está el impacto y la fuerza que tienen las remesas a nivel micro y macro económico y sabemos que para las familias receptoras constituyen el 50% y en ciertos casos el 100% de la fuente de ingresos para financiar las necesidades básicas de los hogares en gastos de vivienda, salud, alimentación y educación, pero debemos profundizar en lo social y en qué podemos hacer por mejorar las condiciones y la calidad de vida de nuestros connacionales en el exterior

para que sientan que no están solos, que los estamos acompañando, que son importantes para el país, que nos interesan como colombianos y que el Estado y la sociedad no los han olvidado.

Cerca del 10% de nuestra población, es decir, cerca de 4.5 millones de colombianos conforman esa enorme diáspora de connacionales que reside hoy fuera del país y son muchos los esfuerzos que aún faltan para estudiar el fenómeno de la migración colombiana que nos permita avanzar en una investigación interdisciplinaria para ahondar en la complejidad y comprensión de la situación incluyendo el conocimiento de las familias de origen y la integración de nuestros migrantes en las sociedades receptoras.

Los colombianos en el exterior son la imagen positiva del país en el mundo. Todos ellos, bien se trate de deportistas, artistas, científicos, profesionales, empresarios, estudiantes, mujeres cabeza de familia o trabajadores, contribuyen con su esfuerzo, sacrificio y experiencia al desarrollo del país y el de las naciones que los acogen.

Finalmente debe advertirse que esta iniciativa legislativa no implica gasto público ni dispone de los recursos del presupuesto ni del tesoro nacional.

Por las consideraciones expuestas solicito muy cordialmente a los honorables Senadores respaldar esta iniciativa que redundará en beneficio de un gran número de compatriotas que aportan con su vida, esfuerzo, trabajo y sacrificio a la construcción de Nación.

Presentado por el suscrito Senador.

Dario Angarita Medellín,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 16 de 2009 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional

y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2009 SENADO

por la cual modifica el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 sobre la defensoría del usuario en salud y se dictan normas para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 en el sentido de crear la figura del defensor del usuario en salud en todas y en cada una de las entidades promotoras de salud -EPS- y en las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- públicas o privadas cualquiera que sea su nivel de complejidad o de atención, excepto consultorios individuales, cuya función será la de ser vocero de los usuarios y un instrumento conciliador y mediador para garantizar a los afiliados y beneficiarios del sistema general de seguridad social en salud la calidad en la prestación de los servicios de salud a fin de que obtengan atención oportuna, personalizada, humanizada, integral y continua independientemente de su capacidad de pago.

Artículo 2°. La defensoría del usuario en salud estará integrada por un profesional de la salud como representante de la entidad y por dos representantes de los usuarios de los cuales uno de ellos será pensionado o adulto mayor, conforme a la reglamentación que sobre este particular expida el Gobierno Nacional.

Artículo 3°. El defensor del usuario en salud es un vocero de los afiliados, de los beneficiarios y de los vinculados al sistema general de seguridad social de salud ante las respectivas entidades promotoras de salud -EPS-, las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- y ante la entidad territorial con el fin de garantizar la atención en salud en condiciones de calidad así como la pronta y efectiva solución de las quejas de los usuarios.

Artículo 4°. El defensor del usuario en salud tendrá las siguientes funciones básicas:

a) Adelantar todas las acciones necesarias para que los usuarios del servicio de salud obtengan atención oportuna, personalizada, humanizada, integral y continua independientemente de su capacidad de pago.

b) Canalizar ante las instituciones respectivas -EPS e IPS- y ante la Superintendencia Nacional de Salud las quejas que presenten los usuarios y exigir su pronta y efectiva resolución.

c) Formular recomendaciones para el mejoramiento de la calidad de la atención en salud en cada institución en concordancia con lo establecido en las normas vigentes.

d) Evaluar los resultados de las auditorías de procesos para el mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios de salud de cada vigencia y formular las recomendaciones que sean pertinentes y conducentes.

e) Participar en el diseño de estrategias para el fortalecimiento de la cultura de la atención humanizada y el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud.

Artículo 5°. Las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- deberán incluir en sus protocolos de atención para el mejoramiento de la calidad, los tiempos máximos de espera, la cronología de las citas programadas, listados de los profesionales de la salud a su servicio y estándares de eficiencia en la prestación de los servicios de salud.

Artículo 6°. Las entidades promotoras de salud -EPS- que administran el régimen contributivo o subsidiado así como las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- no podrán a través de decisiones administrativas desprovistas de sustento médico y científico restringir, limitar, modificar o cuestionar el libre ejercicio profesional de diagnóstico, prevención, tratamiento, formulación de medicamentos, ayudas diagnósticas, interconsultas y rehabilitación integral que determinen los profesionales de la salud. El incumplimiento de esta disposición será sancionado por la Superintendencia Nacional de Salud con multas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y en caso de reincidencia podrá llevar a la pérdida o cancelación del registro de habilitación y el certificado de funcionamiento.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por el suscrito Senador,

Dario Angarita Medellín,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores de la República:

Me permito presentar a su amable consideración el proyecto de ley, *por la cual modifica el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 sobre la defensoría del usuario en salud y se dictan normas para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud.*

1. Justificación

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones fundamentales al marco institucional del ser-

vicio público de la salud en Colombia que se concretaron en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Ley 100 de 1993. Estas modificaciones han generado cambios estructurales en la dinámica del sector salud e importantes resultados como el aumento en las coberturas de los regímenes contributivo y subsidiado, el mejoramiento paulatino de la calidad en la búsqueda de confianza ciudadana en el servicio, el mejoramiento de la gestión empresarial a través de los actores públicos y privados del sistema y una nueva cultura sobre la importancia de la salud como uno de los componentes del sistema integral de seguridad social.

La política de afiliación al sistema general de seguridad social en salud definida en la Ley 100 de 1993 contempló una estrategia financiera orientada a que los costos de inversión, operación y administración de los servicios se recuperen a través del cobro de una cotización en salud para los usuarios del régimen contributivo y de un reconocimiento per cápita por afiliado a las entidades administradoras; junto con un esquema solidario basado en subsidios cruzados con recursos fiscales y de solidaridad para atender y afiliar a la población más pobre y vulnerable a través del régimen subsidiado.

No obstante que la Ley 100 de 1993 introdujo en sus fundamentos el concepto de la calidad al señalar el artículo 153, numeral 9 que: *“El sistema establecerá mecanismos de control a los servicios para garantizar a los usuarios calidad en la atención oportuna, personalizada, humanizada, integral continua y de acuerdo con estándares aceptados en procedimiento y práctica profesional. De acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno, las instituciones prestadoras deberán estar acreditadas ante las entidades de vigilancia”*. Lo cierto es que han transcurrido casi 16 años desde que se expidiera la Ley 100 y el avance en materia de calidad en la prestación del servicio de salud, basado en los componentes definidos por la ley, han sido bastante precarios, ante la mala atención, los denominados tristemente “paseos de la muerte”, la falta de resolución oportuna en la atención de los pacientes e ineficiencia en el suministro de medicamentos. Esto aunado a una discutible limitación impuesta a los profesionales de la salud en los procesos de diagnóstico, tratamiento, formulación y rehabilitación.

Esta realidad operativa del sistema de salud que afecta su calidad ha generado una honda preocupación en todas las esferas sociales, para nadie es un secreto que el incremento en el acceso a los servicios de salud, que tanto se pregona como beneficio del sistema no va de la mano con la calidad del servicio que deben suministrar las empresas prestadoras, creciendo de manera manifiesta la insatisfacción de los usuarios.

El diario acontecer, los centenares y miles de tutelas, las quejas reiteradas de insatisfacción de los usuarios consolidadas en la Superintendencia de Salud y en las entidades territoriales, exigen de

nosotros la adopción de medidas claras y precisas, para conjurar esta situación de la cual no hemos sido ajenos como corporación (caso lamentable del honorable Representante José Fernando Castro Caicedo).

No obstante que el Decreto 4110 de 2004 adoptó la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2004), determinando los lineamientos generales y requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad, instituyendo la obligatoriedad de su aplicación para todos los organismos, entidades y agentes responsables, desafortunadamente no ha tenido resultados positivos para la gente del común, quedando casi en el vacío la calidad de los servicios de salud, por haberse adaptado estándares bajo postulados de mercadeo para las empresas sociales del Estado como para las IPS privadas, donde el usuario se refleja como cliente y el servicio de la salud como un producto.

Igualmente, la reglamentación en salud con los Decretos 2174 de 1996, 2309 de 2002 y últimamente el Decreto 1011 de 2006, no han logrado su propósito social de contar con un verdadero instrumento de calidad que mejore las condiciones del servicio, aunque indudablemente constituyen loables e importantes esfuerzos en este propósito.

En este mismo sentido y sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, el proyecto de ley define de manera específica la institucionalización del defensor del usuario en cada EPS e Institución prestadora de servicios de salud integrada bipartitamente (profesionales de la salud) y usuarios con alto grado de resolución de los problemas de calidad en la prestación de los servicios de salud.

Los criterios que se incluyen para el mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio deberán incluir un protocolo de atención que contenga los tiempos máximos de espera, la cronología de las citas programadas y un mapeo de eficiencia en la prestación de los servicios de salud.

Debemos de esta forma, honorables Congresistas, aportar al éxito de la estrategia de la calidad en la organización de los servicios de salud con estas medidas y este instrumento de defensa del usuario ante los diferentes actores del Sistema de Salud.

Así, cuando el usuario del sistema de salud vea disminuida su atención digna, oportuna y humanizada y se encuentre con obstáculos para la atención de sus problemas como la falta de accesibilidad y de oportunidad del servicio que requiere, la figura del defensor del usuario puede constituirse en una instancia de conciliación y de mediación rápida y efectiva en defensa del ciudadano.

Por lo expuesto honorable Senadores y Representantes, con sus importantes aportes a través de los debates correspondientes, sin duda estaremos entregando un valioso instrumento para mejorar la calidad en la prestación del servicio de salud en

Colombia y responder así al anhelo de miles de compatriotas que tienen la condición de usuarios del sistema.

Presentado por el honorable Senador,

Darío Angarita Medellín,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 17 de 2009 Senado, *por la cual modifica el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 sobre la defensoría del usuario en salud y se dictan normas para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el

mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 050 DE 2007 SENADO, 329 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Proyecto de ley número 050 de 2007 Senado y 329 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconstitucionalidad el proyecto de ley de la referencia, el cual fue presentado al Congreso de la República por iniciativa parlamentaria.

Razones de la Objeción por Inconstitucionalidad

Revisado el texto del proyecto de ley resulta pertinente formular observación al contenido del artículo 7° del proyecto que a la letra señala:

“... El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso...” (Se ha subrayado).

Mediante oficio UJ 339-09 del 30 de marzo de 2009 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo comentarios al proyecto de ley de la referencia, exponiendo que el proyecto resulta contrario al Marco Fiscal de Mediano Plazo, pues implicaría costos adicionales de \$399.614 millones de pesos, a precios constantes del 2008 como consecuencia de la realización gratuita de la vasectomía y la ligadura de trompas en los hombres y mujeres que lo decidan libremente y que no se encuentren afiliados ni al régimen subsidiado ni al régimen contributivo.

Debe tenerse en cuenta que la Ley 819 de 2003 tiene el carácter de ley orgánica, por lo tanto, es de mayor jerarquía que las leyes ordinarias, como lo es el proyecto de ley presentado para sanción presidencial. Este proyecto está decretando gasto público y no cumple con los requisitos de la mencionada Ley 819 de 2003; al punto que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptuó desfavorablemente en los mismos términos del inciso 3° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003; mediante oficio UJ-2045-08 del 18 de noviembre de 2008 para tercer debate y oficio UJ339-09 del 30 de marzo de 2009 para cuarto debate.

A este respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-926 de 1996 expuso: “*Es claro que, a partir de la fecha en la que por primera vez se presentó el marco fiscal de mediano plazo, en lo sucesivo, todos los proyectos de ley que comporten ordenación de gasto o beneficios tributarios, tendrán un marco fiscal de mediano plazo de referencia, y estarán, por consiguiente, sujetos al requisito del análisis de impacto fiscal, desde la exposición de motivos y en las sucesivas ponencias*”.

De otro lado en la Sentencia C-502 de 2007 la Corte conceptuó sobre el sentido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de la siguiente manera: “*su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto*”.

Por consiguiente, la Corte entiende que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, tiene como fin asegurar que la actividad legislativa se desarrolle de conformidad con el contexto macroeconómico y fiscal de la Nación. Esto permite orientar los recursos en un esquema sostenible en el mediano plazo, pero, tiene, además, un segundo beneficio derivado, que consiste en eliminar de la actividad legislativa su mera potencialidad, para avanzar en la expedición de leyes que no sólo son presiones de gasto desarticuladas dentro de la dinámica de planeación y presupuesto, sino que en la medida en que sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo tienen una mayor vocación de ser implementadas. Así, la racionalidad legislativa no sólo contribuye a un buen manejo de los recursos públicos sino que otorga a la actividad legislativa mejores posibilidades para convertirse en un elemento real de la transformación en la sociedad.

En este orden de ideas el proyecto de ley resulta contrario a la Ley 819 de 2003 artículo 7° y en consecuencia por tratarse de una norma orgánica resulta también contraria al artículo 151¹ de la Constitución Política.

¹ Artículo. 151 de la Constitución Política. “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto. Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

* * *

**OBJECION PRESIDENCIAL
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059
DE 2007 SENADO, 209 DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se crea la ley de Protección Integral a la Familia.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Objeciones Proyecto de ley número 059 de 2007 Senado y 209 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se crea la ley de Protección Integral a la Familia.*

Respetado señor Presidente:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley de 059 de 2007 Senado y 209 de 2008 Cámara “*por medio de la cual se crea la ley de Protección integral a la familia*” debido a la inconstitucionalidad de uno de sus artículos, de acuerdo con las justificaciones se exponen a continuación.

Razones de la objeción por inconstitucionalidad, respecto a este proyecto de ley en el artículo 11 parágrafo 1° reza:

“El Gobierno Nacional deberá incluir las asignaciones de recursos necesarios, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, en los proyectos anuales de presupuesto, el marco fiscal de mediano plazo y el Plan Nacional de Desarrollo”.

Acerca de este párrafo es importante recalcar que la jurisprudencia establece que, aunque la competencia otorgada por la Constitución al Congreso de la República para decretar gasto es amplia, mal puede impartir órdenes al Gobierno Nacional para que incluya partidas presupuestales para determinado fin.

Al respecto ha dicho que “*respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la*

apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constitucional títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello¹” y que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, debiendo mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen. Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable²”.

Por consiguiente, las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. Es por esto que la leyes que autorizan gasto público no tiene *per se* la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda.

Los artículos 154 y 341 de la Constitución, desarrollados por la Ley 152 de 1994, delegan en cabeza del Gobierno la competencia para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las autoridades expresamente mencionadas en la mencionada ley. En la misma, se aprobará el plan de inversiones de las entidades públicas del

orden nacional; al respecto la Corte Constitucional ha expuesto en Sentencia C-486 de 2002: “Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

De esta suerte, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente -en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta- para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, caso en el cual es perfectamente legítima³.

No sobra reseñar adicionalmente que las normas legales y la jurisprudencia encuentran que las normas que decretan gasto deben cumplir con tres requisitos básicos: *i*) No pueden ser de carácter imperativo; *ii*) No pueden resultar contrarias al Plan Nacional de Desarrollo, sino que deben ser complementarias del mismo; y, *iii*) No pueden ser contrarias a la ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos entre la Nación.

De todo lo anterior, se estima que el artículo 11 del proyecto de ley objetado resulta inconstitucional, pues la expresión “el Gobierno Nacional ... deberá” utilizada por el legislador para ordenar el gasto, resulta imperativa y no contiene simplemente una autorización, por lo cual desconoce la iniciativa gubernamental en materia de gasto público.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto. Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

² *Ibid.*

³ Cfr. C-195/98, C-490/94, C-360/94, C-324/97.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 95 DE 2008 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del bicentenario de la fundación del municipio de Carmen de Carupa, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

UJ 0802-09

1.1.

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2009

Honorable Senador
HERNAN ANDRADE SERRANO
Presidente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 95 de 2008 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del bicentenario de la fundación del municipio de Carmen de Carupa, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios de tipo fiscal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 95 de 2008 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del bicentenario de la fundación del municipio de Carmen de Carupa, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*.

En primer lugar este Ministerio se permite señalar que el proyecto de ley no es claro respecto de las actividades que tendría que realizar el Gobierno para implementarlo, razón por la cual no es posible cuantificar el impacto fiscal que implica su aprobación.

De cualquier manera, es preciso advertir que el Congreso de la República aprobó el Plan de Desarrollo “Estado Comunitario, Desarrollo para Todos”, el cual involucra la ejecución de múltiples inversiones de interés Nacional que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento. Es por ello que el proyecto de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, pues presiona el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento. Por tanto, ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas “de honores”, que crean mayores presiones al gasto público.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda no acompaña el proyecto de ley en cuestión y conceptúa negativamente sobre la viabilidad del mismo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Senador Milton Arlex Rodríguez Sarmiento autor.

Honorable Representante Jacobo Gómez Toropente

Doctor Emilio Otero Dajud - Secretario General - Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

* * *

**CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO
DE LA PROTECCION SOCIAL
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 126
DE 2008 SENADO**

por la cual se interpreta con autoridad el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, *por la cual se interpreta con autoridad el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.*

Señor Secretario:

Cursa en el honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia la cual se encuentra pendiente de rendir ponencia en segundo debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 209 del 15 de abril de 2009.

1. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es interpretar el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en el sentido de que el reajuste pensional allí establecido se aplique a quienes se pensionaron antes de entrar en vigencia dicha ley, esto es, antes del 18 de mayo de 1992; suprimir la expresión “del ingreso mensual” cuando la ley hace referencia a que las pensiones, sus reajustes y sustituciones no podrán ser inferiores al 75% de este ingreso que durante el último año y por todo concepto perciba el congresista y suprimir el párrafo del mismo artículo que dispone que la liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución, consideramos que su contenido contraría la diversas disposiciones de la Constitución Política, como a continuación se indica:

En los términos del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República: “interpretar las leyes”, lo cual significa que cuando una ley no es clara o no es precisa, el legislador puede expedir otra ley, a través de la cual fija el alcance de la primera, así lo establece el artículo 25 del Código Civil: “*La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador*”.

La Corte Constitucional se pronunció sobre este tema en la Sentencia C-076 de 2007, al realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 383 de 1997, en la que expresó:

“(…)

... se ha considerado que al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento. Así las cosas, so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pue-

den introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella.

(...)

7. En conclusión, los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, **en el desarrollo de esta función, se prohíba establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores. Así lo ha reconocido esta Corporación, en diversas oportunidades, al manifestar que:**

“La expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter; la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a las reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada. Sentencia C-270 de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

8. Para cumplir con la citada limitación, este Tribunal ha reconocido que una norma legal interpretativa debe cumplir con varios **requisitos**, sin los cuales esta se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Estos requisitos fueron categorizados en la Sentencia C-245 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa., en los siguientes términos: “Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material”. En criterio de esta Corporación, cuando se cumplen los citados requisitos la norma interpretativa se constituye en un sólo cuerpo normativo con la disposición interpretada; en caso contrario, “aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada Ibidem...”

(...)” (Resaltado fuera de texto).

Con anterioridad, la misma Corporación había expresado mediante Sentencia C-245 de 2002, lo siguiente:

(...)

Mediante una ley interpretativa el legislador fija el sentido de una norma jurídica, razón por la cual se hace necesario no sólo identificar con precisión la norma que es objeto de interpretación sino respetar el marco material al que dicha disposición se refiere, pues de lo que se trata es de señalar entre diferentes posibilidades hermenéuticas, aquella que refleja el significado que el legislador quería darle a la norma previamente expedida por él mismo.

(...)

La jurisprudencia de esta Corporación ha agregado que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que “los límites de esta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada”.

(...)

“Una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Conforme al contenido de las anteriores jurisprudencias, consideramos que el proyecto de ley excede la facultad de interpretación que el artículo 150 de la Constitución Política le asigna al Congreso de la República, pues la iniciativa no se dirige a fijar o a precisar el alcance del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, sino a modificarlo, agregándole un contenido que no está dentro de su texto y suprimiendo algunos de sus apartes, con lo cual se fija un régimen pensional con mayores beneficios para quienes consolidaron su derecho a pensión antes de la entrada en vigencia de la Ley 4ª. En otras palabras, 17 años después de expedida la ley se le da a esta efecto retroactivo, permitiendo que se aplique a quienes se pensionaron como Congre-

sistas antes del 18 de mayo de 1992, fecha en la que por disposición de su artículo 22 entró a regir la citada Ley 4^a.

El artículo 17 de la Ley 4^a cuya interpretación se pretende realizar dispone:

“El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal. (Resaltado fuera de texto).

Mediante el citado artículo 17, el legislador fijó el marco para que el Gobierno Nacional creara un régimen de pensiones **para los Senadores y Representantes**, en virtud del cual, el monto de estas no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio percibido durante el último año; previsión no contemplada respecto de ex congresistas pensionados a la fecha de expedición de la ley, pues si esa hubiera sido la intención del legislador así lo habría previsto, como quiera que la cláusula general de competencia lo faculta para determinar el momento a partir del cual las normas producirán efectos y respecto de quienes.

Sobre el particular, la Corte Constitucional expresó en Sentencia C-434 de 2003, al declarar la exequibilidad del artículo 1° de la Ley 447 de 1998, lo siguiente:

“En el caso presente, el legislador ejerció legítimamente esa facultad y lo hizo siguiendo la regla general que indica que la ley produce efectos hacia el futuro. Esta regla tiene su razón de ser pues el efecto vinculante de la ley requiere el estricto cumplimiento del principio de publicidad; es decir, ya que la obligatoriedad de la ley supone su previo conocimiento por parte de quienes son sus destinatarios, sus efectos sólo pueden producirse después de producido ese conocimiento, que, como se sabe, opera, así sea presuntamente, con su promulgación.

Desconocer que el legislador puede ejercer la facultad de determinar el momento a partir del cual sus prescripciones normativas han de producir efectos y afirmar que su deber radica en retrotraer el efecto vinculante de sus decisiones al momento mismo de ejercicio del poder constituyente primario equivaldría a consagrar, como regla general, la retroactividad de la ley y no su vigencia hacia futuro. Con tal entendimiento se pondría en peligro la estabilidad del sistema jurídico pues reinaría la más absoluta incertidumbre e inseguridad ante el desconocimiento de las leyes futuras que luego se habrían de aplicar a los hechos presentes y pasados”.

Por otra parte, estimamos que el proyecto de ley transgrede el artículo 154 de la Carta Política que hace referencia al origen de la iniciativa, la cual ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2003, como la facultad atribuida

a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República.

Al respecto, es preciso señalar que si bien la cláusula general de competencia en materia legislativa radica en el Congreso de la República, por expresa disposición de los artículos 150 numerales 3 y 11, 154 y 351 de la Constitución Política, las propuestas que tengan por objeto fijar gastos de la administración son de competencia del Gobierno, o por lo menos, deben contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la que consideramos que pretender aplicar retroactivamente el reajuste al 75% del ingreso mensual promedio del Congresista a aquellos que se pensionaron antes del 18 de abril de 1992, resultaría contrario a los citados artículos de la Carta Política por razón del componente financiero que la propuesta contiene.

A su vez, estimamos que el proyecto de ley contraría el artículo 169 de la Constitución Política, según el cual, el título de la ley debe corresponder a su contenido, pues aunque aquel anuncia que va a interpretar con autoridad el artículo 17 de la Ley 4^a de 1992, su contenido lo que hace es otorgarle efectos retroactivos a la misma.

Sobre el alcance de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C017 de 1998, en la que expresó:

“(…)

3. 1 El principio de unidad de materia

Los artículos 158 y 169 de la Constitución integran el denominado principio de unidad de materia, de acuerdo con el cual un artículo de una ley vulnera la Constitución cuando su contenido no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece o no tiene con las demás disposiciones que la conforman una relación temática, sistemática o teleológica...”.

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

“Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa...”.

(…)

La Constitución fija entonces dos condiciones al Congreso para el ejercicio de la función legislativa, “pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultá-

neamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquella..." (Sentencia C-559 de 2000).

A la luz de las jurisprudencias transcritas, esta Cartera considera que el contenido del proyecto de ley objeto de análisis no resulta coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, como quiera que el título está referido a interpretar el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, mientras que su contenido lo que hace es extender el régimen pensional allí contenido a favor de los congresistas, a quienes a la fecha de expedición de la ley ya no tenían tal calidad.

También consideramos que la iniciativa contraría lo dispuesto en el inciso primero del Acto Legislativo 01 de 2005 que modificó el artículo 48 de la Constitución Política que dispone:

"El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas". (Resaltado fuera de texto).

Lo anterior, en razón a que se estarían incorporando beneficios a los pensionados del Sistema General de Pensiones, sin establecer los mecanismos a través de los cuales se obtendrán los recursos necesarios para cubrir los nuevos costos que ello implica, lo cual, a mediano o largo plazo afectará el pago oportuno y completo de las mesadas pensionales o las metas de aumento de cobertura del Sistema General de Pensiones.

II. Análisis de Conveniencia

Sin perjuicio de las razones de constitucionalidad que hacen inviable la propuesta existen razones legales que la hacen inconveniente.

Se afirma en la exposición de motivos que el Gobierno Nacional al expedir los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994 restringió su alcance, violando el derecho fundamental a la igualdad de los congresistas pensionados antes de la entrada en vigencia de la citada ley, desbordando el ámbito de las facultades que le había conferido la ley, lo cual se advierte en el campo de aplicación de los mismos decretos.

Al respecto es preciso recordar que el legislador en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, le otorgó la facultad al Gobierno Nacional para que **"estableciera"** - hacia el futuro - un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones para los representantes y senadores, sin señalar en ningún momento que el régimen a constituir tuviera aplicación retroactiva en favor de quienes con anterioridad a la Ley 4ª de 1992 hubieran ostentado la calidad de Senador

o Representante a la Cámara y se les hubiera reconocido su pensión y es que no puede entenderse de otra manera, si se tiene en cuenta que el artículo 22 de la referida ley al fijar su vigencia señaló: **"La presente ley rige a partir de su promulgación"**. (Resaltado fuera de texto).

Por tal razón, el campo de aplicación de los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, respeta lo consignado el artículo 17, precisando que su aplicación corresponde a quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieron la calidad de senador o representante a la Cámara (artículo 1º Decreto 1359 de 1993); o a los Senadores, Representantes y Empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el decreto (artículo 1º Decreto 1293 de 2004).

Por otra parte, conforme lo prescribe el artículo 25 del Código Civil, la interpretación que hace el legislador, se efectúa con el fin de "fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general"; sin embargo en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 no existe ningún pasaje oscuro que merezca interpretación alguna; por el contrario, el sentido de la ley es muy claro y por lo mismo no se debe desatender su tenor literal.

La Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencia C-820 de 2006 sobre la exequibilidad del artículo 25 del Código Civil, condicionándolo en el sentido de entender que la interpretación constitucional que de la ley oscura hace la Corte Constitucional tiene carácter obligatorio y general y declarando inexecutable las expresiones "sólo", y "con autoridad", precisando respecto de la interpretación legislativa, lo siguiente:

"(...)

12. En relación con las autoridades a quien corresponde la interpretación de las leyes, el Código Civil y la doctrina las clasifican en tres categorías: la doctrinal, la judicial y la legislativa o con autoridad.

Y, la tercera, esto es, la interpretación legislativa con autoridad, regulada en el artículo 25 del Código Civil, es la realizada por el mismo órgano que legisla para aclarar o precisar el alcance de la ley, pero sólo con efectos hacia el futuro y conservando la cosa juzgada que se deriva de una decisión judicial ya adoptada. Los mismos profesores citados sostienen que es natural "que el derecho a fijar el sentido de un texto oscuro pertenezca a quien lo redactó, al legislador: ejes est interpretari legem cujus est condere. Esta es la única interpretación que puede tener la misma fuerza que la ley, y ser obligatoria para lo futuro, tanto respecto de los ciudadanos como de los tribunales".

13. En efecto, el artículo 25 del Código Civil tiene como antecedentes en el derecho colombiano el artículo 20 de la Constitución para la Provincia de Pamplona de 1815, según el cual corresponde al poder legislativo "exponer el sentido de

las leyes fundamentales de la República, siempre que ocurra duda, sin que tenga efecto retroactivo la interpretación o declaración, ni aun con respecto al caso que hubiere dado motivo a ellas". Nótese que, aunque con una redacción distinta, el Constituyente de la Provincia de Pamplona encargaba al legislador la tarea de interpretar la ley dudosa u oscura, pero advertía que los efectos de esa nueva ley no serían retroactivos, tal y como lo señalaría posteriormente el artículo 14 del Código Civil. (Resaltado fuera de texto).

El principio general que informa nuestra legislación positiva es que las leyes han de tener efecto de aplicación para el futuro y no para el pasado, a menos que el legislador expresamente diga lo contrario; lo anterior, equivale a decir que la leyes en principio no tienen efecto retroactivo, esto es, que las situaciones jurídicas alcanzadas durante el periodo de vigencia de determinado precepto no pueden ser modificadas por una nueva disposición.

Ahora bien, en cuanto al impacto financiero que puede tener la iniciativa legislativa, en la exposición de motivos solamente se expresa que el Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, informó que no es de gran trascendencia por cuanto tales pensiones fueron liquidadas en su momento, en los términos del Decreto 1350 de 1993, modificado por el Decreto 1293 de 1994 que reglamentaron la Ley 4ª de 1992; no se presenta un análisis que permita verificar tal apreciación, como tampoco se especifica a cuántos pensionados le beneficiaría la medida ni las fuentes de financiación para poder atender los mayores costos que implicaría la misma, lo cual, contraviene lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 que señala:

“En todo momento, 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.

Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente ‘en la exposición de motivos en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior...”. (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, consideramos que provisiones como estas atentan contra la seguridad jurídica, pues por efecto de la aplicación de una ley posterior que dice interpretar una ley anterior, se modificarían situaciones jurídicas definidas con base en la legislación vigente al momento en que se causó el derecho.

Por último, se observa que la propuesta afecta las finanzas de los departamentos y municipios, por cuanto se incrementaría el valor de las cuotas partes pensionales que actualmente tienen a su cargo.

Por las anteriores razones, especialmente las de orden constitucional, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado y en consecuencia, de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo.

Cordial saludo,

Diego Palacio Betancourt,
Ministro de la Protección Social.

C. C. doctor Jorge Aníbal Visbal Martelo - Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 591 - Jueves 23 de julio de 2009

SENADO DE LA REPUBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 14 de 2009 Senado, mediante la cual se crean los bancos de ADN y se reglamenta el manejo del ADN para salvar vidas.....	1
Proyecto de ley número 15 de 2009 Senado, mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia.....	7
Proyecto de ley número 16 de 2009 Senado, por la cual se crea el sistema nacional de migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.....	8
Proyecto de ley número 17 de 2009 Senado, por la cual modifica el artículo 42 de la ley 1122 de 2007 sobre la defensoría del usuario en salud y se dictan normas para el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de salud.....	11
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Objeción Presidencial al Proyecto de ley número 050 de 2007 Senado, 329 de 2008 Cámara, por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de falopio como formas para fomentarla paternidad y la maternidad responsable.....	13
Objeción Presidencial al Proyecto de ley número 059 de 2007 Senado, 209 de 2008 Cámara, por medio de la cual se crea la ley de protección integral a la familia.....	14
CONCEPTOS JURIDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 95 de 2008 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración del bicentenario de la fundación del municipio de carmen de carupa, en el departamento de cundinamarca y se dictan otras disposiciones.....	15
Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, por la cual se interpreta con autoridad el artículo 17 de la ley 4ª de 1992.....	16