



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 772

Bogotá, D. C., jueves, 14 de octubre de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.*

Honorables Senadores, cumpliendo el encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Séptima me permito rendir **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 76 de 2010 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.

#### ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa es de autoría del honorable Senador Juan Carlos Vélez, presentada el 5 de agosto de la presente anualidad.

#### CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto en mención consta de dos (2) artículos con la vigencia, y tiene como finalidad garantizar la rehabilitación de los colombianos en condiciones de discapacidad.

#### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

• Artículo 13. Incluye la protección de los derechos fundamentales para las personas con discapacidad y le asigna al Estado la función de proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran

en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

• Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión y rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos a quienes se prestará la atención especializada que requiera.

• Artículo 49. Se garantiza a toda la población el acceso a los servicios públicos de salud.

• Artículo 54. El Estado debe garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

En la Sentencia T-145 de 2003 se reiteró la Jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que el derecho fundamental a la salud de los niños comprende el suministro de sillas de ruedas que se requieran para mejorar su calidad de vida, así estas no se encuentren contempladas por el POS.

La garantía constitucional a la salud de un niño con parálisis cerebral, desde los tres años, vinculado al régimen subsidiado de salud, comprende el derecho a que se le proporcione una silla de ruedas aun cuando esta se encuentre excluida del POS.

El anterior problema ha sido resuelto por la Corte en diferentes fallos. A manera de ejemplo, en la Sentencia T-972 de 2001, la Sala de revisión decidió que:

*¿...(...) en desarrollo de los criterios sentados en la Sentencia SU-043 de 1995 y en consideración a que la salud de los niños es un derecho fundamental que prevalece sobre los derechos de los demás, se establece que cuando un menor afi-*

*liado al Régimen Subsidiado de Salud, que cumpla todos los requisitos para exigir una protección, padezca una grave patología para la cual se necesite, en forma oportuna, de un tratamiento no contemplado en el POS-S, ordenado por los médicos competentes, debe la EPS a la cual está afiliado prestarle el tratamiento requerido, quedando la misma EPS facultada para repetir en contra del Fosyga?*

En efecto, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional que es voluntad expresa del constituyente que el derecho a la salud tenga el carácter de fundamental para los niños (artículo 44, C. P).

En otras acciones de tutela revisadas por la Corte, se ordenó a las entidades comprometidas, por ejemplo, realizar la intervención quirúrgica solicitada (T-972 de 2000), la evaluación neuropsicológica requerida (T-1087 de 2001) y el suministro de un corsé ortopédico (T-480 de 2002), pues de no hacerlo, la vida digna de los menores a nombre de quien se interponían las correspondientes tutelas se afectaría gravemente. Son precedentes aplicables a este caso, por cuanto la decisión adoptada en dichos fallos recordó que el derecho fundamental a la salud de un menor es tutelable, entre otros requisitos, cuando se requiere atender una *grave patología*.

### MARCO LEGAL

#### LEY 100 DE 1993

- Artículo 153. Incluye la rehabilitación como una fase del proceso de atención integral de salud.
- Artículo 156. Garantiza el ingreso de toda la población al Sistema de Seguridad Social en condiciones equivalentes. Crea un régimen subsidiado para los pobres y vulnerables.
- Artículo 157. Prioriza dentro de la población pobre y vulnerable a los discapacitados, entre otros.
- Artículo 257. Define auxilios económicos, entre otros, para la población con limitación física.

#### LEY 819 DE 2003

Es importante tener en cuenta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de manera que establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

### CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Según la Organización Mundial de la Salud, se estima que 500 millones de personas en el mundo, es decir el 10% de la población, tienen algún tipo de discapacidad. Además, en la mayoría de países en conflicto se calcula que esta cifra podría alcanzar el 18% de la población total.

Según estadísticas del DANE, se ha comprobado que en Colombia el 10% de la población tiene algún tipo de discapacidad; en Bogotá habría 720.000 habitantes con discapacidad, si aceptamos la referencia del 10% propuesta por la OMS.

Esta cifra habría sido subestimada en los reportes del Censo Nacional de Población realizado por el DANE en 1993, donde se reportó la existencia de 63.143 personas con alguna discapacidad, lo que corresponde al 1.2% de la población de la ciudad. De estos, se calculó que el 48% presentaba ceguera, el 27% sordera, el 24% parálisis de alguno de sus miembros, el 17% retardo mental y el 4.7% mudez.

Los accidentes de tránsito no fatales representan un evento importante puesto que generan altos costos en atención en discapacidad. La incidencia en 1992 de este evento fue del 9.75 por 10 mil habitantes; en 1996, 18.85 por 10 mil habitantes y en 1997, 17 por 10 mil habitantes. En Bogotá en el año 2002 se sucedieron aproximadamente 115 choques en el día, de los cuales el 1.6% tienen muerto, el 40% presentaron heridos y el 58% fueron choques simples. Del 40% que tuvieron heridos, corresponde a 22.256 personas, de las cuales se desconoce cuántas se encuentran con discapacidad permanente.

La problemática de la discapacidad es transversal a factores sociales como los sanitarios, económicos, culturales, educacionales y familiares. La participación de un discapacitado en la cotidianidad depende en gran medida de su entorno y de los facilitadores o barreras que se encuentran en el espacio donde interactúa la persona, de ahí la importancia de contribuir con los elementos necesarios para la recuperación de sus capacidades funcionales y así lograr incorporarlos en la actividad diaria y hacer más leve su discapacidad.

Además, la situación actual de incremento de la pobreza no solamente acentúa las consecuencias negativas de la discapacidad sobre las personas, sino que es en sí misma un factor que acentúa el surgimiento de discapacidades, sea por la incidencia de condiciones de vida desfavorables, y/o por la falta de accesibilidad a los servicios de salud, educación y rehabilitación.

Los factores anteriormente enunciados exigen una respuesta activa del Estado que asegure el acceso a los servicios y facilite la integración de las personas con discapacidad.

### PROPOSICIÓN:

De acuerdo con las consideraciones anteriores y con las modificaciones adjuntas, me permito dar ponencia positiva ante la Comisión Séptima del Senado, al **Proyecto de ley número 76 de 2010**, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de

*habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad*”, con el texto original.

Ponentes,

*Liliana María Rendón Roldán, Teresita García Romero, Senadoras de la República.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en seis (06) folios, **al Proyecto de ley número 76 de 2010 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.

Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador, *Juan Carlos Uribe Vélez*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE ANTE LA COMISIÓN SÉPTIMA  
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA,  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 76  
DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º.** Con el fin de facilitar la habilitación y rehabilitación de la población colombiana en condiciones de discapacidad, el Gobierno Nacional y las Entidades Promotoras de Salud deberán cubrir el costo de los elementos de habilitación y rehabilitación, tales como sillas de ruedas, sillas pato, bastones de apoyo, audífonos, coches pediátricos, barras de baño, muletas, pasamanos, colchones y cojines antiescaras y demás elementos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, que hagan más fácil la accesibilidad y adaptabilidad a una vida normal de las personas discapacitadas.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud establecerá el porcentaje que debe asumir el Fondo de Solidaridad y Garantías, Fosyga, para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Ponentes,

*Liliana María Rendón Roldán, Teresita García Romero, Senadoras de la República.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en seis (06) folios, **al Proyecto de ley número 76 de 2010 Senado**, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.

Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador, *Juan Carlos Uribe Vélez*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2010  
SENADO**

*por la cual se definen normas sobre la responsabilidad social empresarial, la protección infantil y se dictan otras disposiciones.*

1.1

**UJ- 1610-2010**

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2010

Honorable Senadora

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES

Presidente Comisión Séptima

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 70 de 2010 Senado**, por la cual se definen normas sobre la responsabilidad social empresarial, la protección infantil y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente Toro Torres,

En relación con el proyecto de ley del asunto, remito para su consideración los siguientes comentarios que este Ministerio considera pertinente efectuar, conforme al texto de ponencia para primer debate radicado en *Gaceta del Congreso* número 587 de 1° de septiembre de 2010.

### 1. Antecedentes

El presente Proyecto de ley tiene por objeto incentivar y valorar las actuaciones social y ambientalmente responsables de las empresas del país, buscando lograr en el mediano plazo el incremento del número de empresas grandes y Mipymes que reconocen la importancia social y ambiental dentro de sus objetivos misionales, en concordancia con lo previsto en los artículos 58 y 333 de la Constitución Política de 1991 sobre este tema.

De acuerdo con el objeto de esta iniciativa, el proyecto plantea que aquellas micro y pequeñas empresas que se acojan a lo anterior, tendrán derecho a recibir varios incentivos, entre los cuales se encuentran puntajes adicionales en licitaciones públicas, facilidades de acceso a créditos superiores a determinados montos, priorización en el acceso a programas de fomento de innovación y todos aquellos adicionales que desee incorporar a futuro el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, ordena al Gobierno Nacional la expedición de un reglamento para la puesta en marcha de un Consejo de Responsabilidad Social Empresarial, el cual promoverá entre las empresas que se acojan voluntariamente a lo dispuesto en este proyecto, la “Certificación Socialmente Responsable”, como medio para su gestión de cada una de ellas. Este estaría integrado por varios Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, el Presidente de la Confederación Colombiana de Consumidores, y Representantes de gremios, universidades, ONG, etc.

### 2. La Responsabilidad Social Empresarial en el Sector Financiero, Asegurador y del Mercado de Valores.

Ahora bien, conforme al propósito de esta iniciativa y las organizaciones y entidades que son incluidas dentro del ámbito de aplicación del proyecto, en su artículo 2° remite que al artículo 2° de la Ley 590 de 2000, sin que se encuentre definido de manera específica si el presente Proyecto de ley es aplicable a las entidades financieras, siendo necesario indicar que, dentro del texto de la Reforma Financiera consagrada en la Ley 1328 de 2009, se creó el programa balance social aplicables a las Entidades del Sistema Financiero, Asegurador y del Mercado de Valores, con el fin de determinar y divulgar el impacto social de las actividades realizadas por dichas empresas, según lo previsto en el artículo 96 de esta norma, el cual estableció:

*“Artículo 96. Con el propósito de promover la adopción y el desarrollo voluntario de actividades de responsabilidad social por parte del sistema financiero, asegurador y del mercado de valores, créase el programa de balance social como una herramienta de gestión empresarial que sirva para divulgar el impacto que dichas actividades tienen en la población colombiana.*

*Para tal efecto, el Gobierno Nacional en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, definirá la manera como las entidades antes señaladas cumplirán con el deber de informar, al menos una vez al año, los distintos programas que de acuerdo con sus políticas de Gobierno corporativo tengan implementados en Colombia para atender a los sectores menos favorecidos.”*

En desarrollo de esta norma, el Gobierno Nacional a través de esta Cartera, expidió el Decreto 3341 de 2009, mediante el cual se reglamentó la actividad de Responsabilidad Social de las entidades del sector financiero, asegurador y del mercado de valores, quedando así configurado un régimen especial para las entidades de los sectores antes mencionados y excluyente en relación con los mencionados en la presente iniciativa. Por esta razón, es importante excluir dentro de la presente iniciativa a estas entidades debido a que por la naturaleza de sus actividades, estas ostentan una normativa propia en relación con la Responsabilidad Social Empresarial de acuerdo al sector que estas pertenecen.

Por las razones anteriormente expuestas, este Ministerio considera que la presente iniciativa desconoce las normas que existen en materia de Responsabilidad Social Empresarial, especialmente, aquellas que regulan el impacto social de las actividades que realizan las entidades del sector financiero, asegurador y del mercado de valores, razón por la cual se solicita respetuosamente a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República evaluar su archivo definitivo.

Cordial Saludo,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito.

Copia:

Honorable Senadora Alexandra Moreno Pirquive. (Autor)

Honorable Senador Liliana María Rendón Roldán. (Ponente)

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez. (Ponente)

Doctor Jesús María Vergara España. Secretario Comisión Séptima de Senado de la República para que obre en el expediente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Carlos Echeverry Garzón, en dos (02) folios, al Proyecto de ley número 70 de 2010 Senado, *por la cual se definen normas sobre la responsabilidad social empresarial, la protección infantil y se dictan otras disposiciones*.

Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora, *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara*

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO  
TERRITORIAL AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 001 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se reforma el Sistema  
General de Seguridad Social en Salud  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 8 de octubre de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 001 de 2010 Senado**, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*.

Respetado doctor:

De manera atenta, me permito adjuntar el concepto preparado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, frente a la iniciativa legislativa en referencia, con el fin de que sea adjuntado al respectivo expediente.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este Despacho, estará dispuesta a suministrarla oportunamente.

Cordialmente,

*Claudia Patricia Mora Pineda,*

Viceministra de Agua y Saneamiento  
encargada de las funciones del Despacho  
de la Ministra de Ambiente, Vivienda  
y Desarrollo Territorial.

Bogotá D. C.

Una vez estudiado y analizado el proyecto de ley de referencia, remitimos algunas consideraciones que a continuación se exponen:

**Justificación de la iniciativa**

El Proyecto de ley objeto de estudio, pretende “el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante una política de Atención Primaria en Salud, que permita la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad para la salud y la creación de un ambiente sano. Asimismo, se fortalece la rectoría, la acción sostenible y conjunta de los actores del sistema, a partir de mejores incentivos, que siendo transparentes y efectivos, basados en la acción responsable y el seguimiento científico y riguroso de resultados e indicadores, permitirán la universalización de la cobertura con sostenibilidad, calidad, oportunidad, continuidad de los servicios y la movilidad de la afiliación, a la vez que se fortalece la inspección, la vigilancia y el control”.

**Comentarios de Carácter General**

Pese a tratarse de una materia relacionada principalmente con las competencias del Ministerio de Protección Social, se realizarán las siguientes consideraciones tendientes a pronunciarnos sobre la inconstitucionalidad del proyecto, a saber:

Del articulado del proyecto de ley, se destaca que en el artículo 70, se efectúa una redistribución de las rentas nacionales destinadas a la salud y fija una serie de gastos, lo cual al tenor del artículo 154 de la Constitución Política<sup>1</sup> (en lo referente al artículo 150, numeral 11), debe ser una ley de iniciativa gubernamental.

Se observa que la iniciativa podría contravenir el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que prevé:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

<sup>1</sup> Constitución Política, Artículo 154: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150 las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Constitución Política, Artículo 150, Numeral 11: “Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.

Por tal motivo pensar en reducir un porcentaje de los recursos del sector de los afiliados implicaría un desequilibrio del sistema del subsidio familiar, que afectaría el cubrimiento del déficit de vivienda, en el sector de la clase trabajadora de menores ingresos, y la consecución de las metas trazadas por el Gobierno Nacional en construcción de vivienda.

Esta problemática plantea entonces la necesidad de explorar distintas fuentes de financiación a la contemplada en el citado proyecto de ley, sin perjuicio de la adopción, como primera medida, de medidas orientadas a la racionalización de los costos y los gastos, que permita potencializar y optimizar los recursos existentes al interior del sistema.

Finalmente, es importante anotar que cualquier alternativa que se adopte para financiar el sistema, se debe justificar satisfactoriamente desde el punto de vista del impacto fiscal que se generaría con ocasión de su implementación. De igual manera, se debe realizar un juicio racional comparativo sobre su conveniencia frente a otras alternativas de igual rigor, para efectos de establecer su compatibilidad con la situación económica del país. En la iniciativa que nos ocupa no se profundiza sobre estos aspectos, sino simplemente hace un análisis del déficit y señala que debe tomarse un porcentaje del 0.25%, para su cubrimiento, sin embargo no se hace un análisis cualitativo ni cuantitativo de la medida para justificar que es la mejor para dar una solución definitiva a esta problemática.

Por otro lado, el proyecto de ley, en su **artículo 13**, pretende crear el consejo nacional de atención primaria en salud como la entidad encargada de establecer y desarrollar la política de atención primaria y la acción intersectorial para la salud, el cual estará integrado, entre otros, por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; no teniendo el ministerio dentro de sus competencias alguna relacionada con los aspectos de salud que atañe a las funciones del consejo; por lo cual, se considera que se analice la manera de que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial participe como un invitado del consejo, cuando se trate de asuntos relacionados con sus funciones.

#### **Conclusiones:**

Así las cosas, se recomienda revisar el Proyecto de ley número 001 de 2010, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*, teniendo en cuenta que vulnerar el artículo 154 de la Norma Superior, ya que se trata una ley de iniciativa gubernamental, en todo caso, se debe contar con el requisito establecido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; sobre el análisis del impacto fiscal de la norma.

Adicionalmente, este Ministerio considera inconveniente la disposición del literal 2, del artículo 71 del mencionado Proyecto de ley, ya que afectaría los recursos disponibles para el subsidio familiar de vivienda.

#### **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, doctora Claudia Patricia Mora Pineda, en cuatro (04) folios, Proyecto de ley número 01 de 2010, *por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se dictan otras disposiciones* y sus acumulados Proyectos de ley número 95 de 2010, 143 de 2010 y 147 de 2010 Senado.

Autoría de los Proyectos de ley de los honorables Senadores *Dilian Francisca Toro Torres, Eduardo Carlos Merlano Morales, Carlos Avellaneda Tarazona y Antonio José Correa Gómez.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

#### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2010 SENADO**

*mediante el cual se dignifica al adulto mayor  
y su familia.*

Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2010

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretaría General

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado**, “mediante el cual se dignifica al adulto mayor y su familia.

Respetado doctor:

De manera atenta, me permito adjuntar el concepto preparado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, frente a la iniciativa legislativa en referencia, con el fin de que sea adjuntado al respectivo expediente.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este estará dispuesta a suministrarla oportunamente.

Cordialmente,

*Beatriz Uribe Botero,*

Ministra.

Bogotá, D.C.

Una vez estudiado y analizado el Proyecto de ley de la referencia, remitimos algunas consideraciones que a continuación se exponen:

#### Justificación de la iniciativa

La iniciativa busca proteger los derechos del adulto mayor; mediante la creación de una figura modificatoria del régimen tributario mediante la cual se determina que la valorización, tasas, impuestos, servicios públicos domiciliarios y toda contribución que llegue a decretar el gobierno o cualquier otra autoridad competente, en ningún momento supere el IPC del periodo respectivo, para aquellos pensionados que hayan adquirido sus viviendas con créditos con ocasión de su empleo.

#### Consideraciones de Carácter General

Pese a tratarse de una materia relacionada principalmente con las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se realizarán dos consideraciones tendientes a pronunciarnos sobre la inconstitucionalidad del proyecto, a saber:

Comenzaremos diciendo que este tipo de proyecto no es dable a la luz de la Constitución, que en su artículo 294 dispuso:

*“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.*

El artículo 317 faculta a los municipios para gravar la propiedad inmueble (predial, impuestos y tasas), siendo rentas de su propiedad por lo cual la ley no puede crear exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con estos tributos, tema que la Corte Constitucional abordó en Sentencia C-944 de 2003, M. P. Doctor Alfredo Beltrán Sierra, expresando:

*“Igualmente obsérvese que la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta de 1886, concede una especial protección a las rentas municipales al dejar consignado en el artículo 362 “Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, y en el 294 ib, señaló que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.*

#### Comentarios de Carácter Específico

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.

#### Comentarios MAVDT

El artículo contiene imprecisiones en los términos, como en la mención a la “casa”, cuando el término adecuado sería “inmueble”; posteriormente indica que las contribuciones no deberían “superar el IPC”, cuando lo pertinente sería referenciar que no supere el “incremento porcentual” en el IPC, es decir, la inflación.

El título del proyecto se refiere a la dignificación del adulto mayor; sin embargo, el artículo solamente se refiere al “pensionado” que demuestre tal condición, excluyendo a las personas que siendo adultos mayores, no sean pensionados.

El artículo estipula el beneficio, inicialmente, para quien haya comprado con crédito su vivienda y que habite en ella, pero el parágrafo amplía el beneficio a aquellos pensionados que hayan adquirido la “casa” por otro medio, siempre y cuando su pensión no exceda los 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes y además, no tengan otro ingreso adicional.

La restricción de los 10 salarios mínimos y la de no tener ingresos adicionales no están fundamentadas, como tampoco la articulación de estas restricciones con el hecho de no haber obtenido un crédito hipotecario para la compra de una casa. En esa medida, el proyecto de ley no es claro en cuanto a la población que pretende beneficiar, para poder establecer cuáles serían las excepciones y restricciones y cuál es su fundamento, pues se está excluyendo de un beneficio a los adultos mayores que pudieron adquirir su casa mediante un préstamo que no adquirieron en razón de su empleo, o mediante un leasing o incluso mediante un ahorro propio. De otra parte, el artículo solo se refiere al “pensionado... que *habite* la casa”, excluyendo a los adultos mayores que sean dueños de un inmueble, pero no lo habiten o lo habiten temporalmente, caso en el cual no se determina el artículo si solo aplicaría en los periodos en los cuales el adulto mayor lo habitó. Por lo tanto, el proyecto no refleja su intención de atender a la población vulnerable, ya que las condiciones socioeconómicas que se especifican no atienden a criterios que respondan a dicha población.

El proyecto plantea que la “valorización (...) en ningún momento podrá superar el IPC”. Sin embargo la “valorización” es el incremento

en el valor del inmueble por causa de la obra realizada por una entidad estatal, aumento que es benéfico para el dueño del mismo. En esa medida, aparentemente el proyecto se refiere a que no debe aumentar la contribución cobrada al dueño a causa de dicho incremento del valor. Sin embargo, dado que esta contribución no se realiza de forma periódica y sistemática, sino por el contrario, esporádicamente cuando se realizan obras públicas que incrementan el valor del inmueble, no es clara la comparación entre el IPC y una eventual contribución por valorización.

**Conclusiones:**

Asilas cosas, el Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado “Mediante el cual se dignifica al adulto mayor y su familia”, se considera inconstitucional en ocasión a su vulneración a los artículos 158, 169, 294, 317, 362; al estar creando un tratamiento preferencial a tributos de las entidades territoriales y quebrantar el principio de unidad de materia.

Adicionalmente, el proyecto de ley se considera inconveniente, ya que la población destinataria de la medida no está claramente diferenciada; lo cual genera discriminación para ciertos adultos mayores y no se centra en la protección a los más vulnerables. Por otro parte, el beneficio propuesto implica una restricción en el aumento de ciertas contribuciones, tasas o impuestos, sin tener en cuenta la naturaleza y el objeto de estos últimos, ni el posible impacto fiscal que podría generar una medida como la propuesta.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, doctora Beatriz Uribe Botero, en cuatro (04) folios, al Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado, *mediante el cual se dignifica al adulto mayor y su familia*.

Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador, *Álvaro Ashton Giraldo*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara*.

**CONTENIDO**

Gaceta número 772 - Jueves, 14 de octubre de 2010	
SENADO DE LA REPÚBLICA <span style="float: right;">Págs.</span>	
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 76 de 2010 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para garantizar el suministro de los elementos de habilitación, rehabilitación y ayudas técnicas para la población colombiana en condiciones de discapacidad.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 70 de 2010 Senado, por la cual se definen normas sobre la responsabilidad social empresarial, la protección infantil y se dictan otras disposiciones.....	3
Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al Proyecto de ley número 001 de 2010 Senado, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.....	5
Concepto Jurídico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado, mediante el cual se dignifica al adulto mayor y su familia.....	6