



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 70

Bogotá, D. C., jueves 11 de marzo de 2004

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 179 DE 2004 SENADO

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 119. *Juntas Administradoras Locales.* En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales.

Parágrafo 1º. *Honorarios y seguros.* Por iniciativa del alcalde o del concejo municipal, los municipios y distritos podrán establecer mediante acuerdo el pago de honorarios a los ediles o comuneros por su asistencia completa y comprobada a sesiones plenarias, en un máximo equivalente al treinta por ciento (30%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde, por cada una de las sesiones, sin que en ningún caso puedan pagarse en el año mayor número de las autorizadas para los concejales municipales en el artículo 66 de la presente ley. Así mismo podrán establecer el pago de Seguros de Vida y de Salud para los ediles y comuneros, en los términos del artículo 68 de esta ley.

El acuerdo mediante el cual se adopte el pago de honorarios, reglamentará lo atinente al porcentaje de los mismos y de ser el caso, lo relativo a los seguros de vida y de salud. Además, fijará lo concerniente a la certificación y acreditación de la asistencia a sesiones para su pago.

Parágrafo 2º. Los concejos municipales, al expedir el acuerdo de que trata el parágrafo anterior, observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Parágrafo 3º. Cuando ocurran faltas absolutas de los ediles o comuneros, quienes llenen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

Artículo 2º. El artículo 132 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 132. *Reglamento interno.* Las juntas administradoras locales expedirán su propio reglamento en el cual se determinará, entre otras, las normas referentes a las sesiones, la actuación de sus miembros, la validez

de las convocatorias y de las sesiones, y en general, el régimen de su organización y funcionamiento. Los períodos de sesiones se regirán por lo previsto para los respectivos concejos municipales en el artículo 23 de esta ley.

Artículo 3º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del próximo período fiscal después de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 617 de 2000.

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República, Movimiento Mira.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### Las juntas administradoras locales

La Constitución Política de 1991 confió a las Juntas Administradoras Locales, trascendentales funciones para el desarrollo de los municipios colombianos. El artículo 318 de la Carta Política le atribuye funciones concernientes con los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, como también vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con los recursos públicos, además de lo concerniente a la distribución de las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. La Ley 136 de 1994 en su artículo 131, desarrolló aún más las funciones consagradas en la Constitución.

El artículo 119 de la mencionada ley, determina un número mínimo y máximo de miembros: "En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular...".

El último aparte del mismo artículo consagra que: "...Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad honorem". Es precisamente este aparte el que ha motivado la presentación del proyecto de ley que busca modificar los artículos 119 y 132 de la Ley 136 de 1994, para obtener que los comuneros puedan percibir remuneración por su trabajo, en igualdad de condiciones a los demás servidores públicos de elección popular, dando cumplimiento a los siguientes postulados constitucionales:

- Artículo 13 C. N. "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna

discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados...”.

- Artículo 25 C. N. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

- Artículo 53 C. N. “El congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcionalidad a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidas en normas laborales...”.

- Artículo 123 C. N. Atribuye a los miembros de las juntas administradoras locales la calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad.

La Constitución también consagra en sus artículos 323 y 324 que en el Distrito Capital funcionen en cada una de sus localidades juntas administradoras locales para un período de cuatro años. Estos están desarrollados en el Decreto 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, Distrito Capital.

La Ley 136 de 1994 consagra lo atinente a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, ley esta cuyo Título VII (artículos 119 a 140), se preocupa por regular lo concerniente a las Juntas Administradoras Locales, con excepción del Distrito Capital, toda vez que los ediles de la Capital de la República son regidos por el Decreto-ley 1421 de 1993, cuyo segundo capítulo (artículos 64 a 83) establece el régimen de organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales en la ciudad de Bogotá.

Al comparar lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 con lo consagrado en el Decreto-ley 1421 de 1993, referente al pago de honorarios de los ediles o comuneros, encontramos diferencias. Así, mientras el artículo 119 de la Ley 136 establece que sus servicios son ad honorem, el artículo 72 del Decreto 1421 que rige para los ediles de la Capital, consagra que tienen derecho al pago de honorarios por la asistencia a las sesiones plenarios y a las de comisiones permanentes.

Siendo esto así, existe un trato diferente, ya que todos los comuneros del país, incluidos los del Distrito Capital, desempeñan funciones constitucionalmente asignadas. Sin embargo, en lo referente a su remuneración, el trato es desigual. El presente proyecto de ley busca que este trato diferencial desaparezca y que los ediles del país puedan recibir honorarios por su trabajo. De esta manera, consideramos cumplidos los estatutos constitucionales en procura del fortalecimiento del municipio como motor del desarrollo nacional.

Además, encontramos que la Constitución Política reconoce la remuneración para los otros miembros de la demás Corporaciones Públicas de elección popular, como lo son: congresistas, diputados y concejales (artículos 187, 299 y 312 constitucionales), en su calidad de Servidores Públicos. Esta condición es detentada también por los comuneros o ediles del país.

La realidad nacional nos muestra que las juntas administradoras locales pueden, y deben, tener un protagonismo más evidente que el mostrado hasta ahora. Sus funciones, trascendentales para el desarrollo del municipio colombiano, no pueden abordarse sin la dedicación de un tiempo adecuado para el buen desenvolvimiento de las mismas. Muchos Comuneros expresan su dificultad de asistir a las sesiones de las juntas administradoras locales por la imposibilidad económica de su desplazamiento, por lo tanto, esta forma de trabajo comunitario debe contar con una remuneración de tipo económico, que les permita adelantar sus funciones de manera exitosa y efectiva en procura del interés de la comunidad.

Las importantes funciones públicas que la Constitución Política y la ley le asignan a las juntas administradoras locales, no pueden entenderse

como un asunto a tratar en tiempos libres, sin la debida dedicación que ellas requieren. Además, el régimen actual, hace de estas Corporaciones en Instituciones poco eficientes. Y, es que no pueden cumplir sus funciones con los alcances que tienen. En general se trata de personas que elegidos, obtienen una distinción cercana a lo formal, y que asisten, cuando lo hacen a las sesiones, luego de salir del trabajo o sus ocupaciones diarias. Salvo que se entendiese que personas con recursos económicos pudiesen ser miembros de las mismas, para dedicarle el tiempo requerido, haría justificable el régimen actual. Lo que vendría a traducirse en una limitación de la posibilidad de que muchos ciudadanos de las comunas o corregimientos hicieran parte de ellas, y a restringir el derecho a la participación política.

De otra parte, el hecho de que reciban honorarios, permitiría un mejor control ciudadano del cumplimiento de sus funciones, por cuanto, se les puede exigir mayor responsabilidad.

El Congreso de la República se encuentra en la facultad y libertad que la Constitución y la Ley le atribuyen, para legislar al respecto y posibilitar que los ediles o comuneros de los diferentes municipios colombianos, puedan contar con una retribución económica al trabajo realizado.

La Corte Constitucional se ha ocupado del tema al menos en dos sentencias de constitucionalidad (C-005/98 y C-313/02), y ha referido al respecto lo siguiente:

*“...3.10 Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, Gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las juntas administradoras locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexistencia por omisión...”.* Aparte tomado de la Sentencia C-313 de 2002. Corte Constitucional Colombiana.

El Congreso tiene por lo tanto, la facultad de darle trámite al proyecto de ley que modifica parcialmente la Ley 136 de 1994, en sus artículos 119 y 132, para contribuir a la gobernabilidad en los municipios colombianos que han optado por la división territorial de las comunas.

#### **Sobre el articulado del proyecto**

El artículo 1º del proyecto se dirige a modificar parcialmente el artículo 119 de la Ley 136 de 1994, en dos aspectos: Establece el período institucional de los Comuneros introducido por el Acto Legislativo número 2 de 2002, de cuatro años, a fin de armonizarlo con el nuevo período de las autoridades territoriales, y la posibilidad que los comuneros o ediles devenguen honorarios por la prestación de sus servicios, proponiendo un tope máximo equivalente al 30% del salario diario del alcalde de su respectivo municipio, así como el pago de Seguros de Salud y de Vida. La introducción de esta modificación obedece a la necesidad de reconocerle a estos servidores públicos sus esfuerzos en la actividad que desempeñan, y motivarlos para que aporten aún más al desarrollo del municipio.

Aspectos tales como la complejidad de las ciudades Colombianas, asociados a los fenómenos de crecimiento poblacional de las grandes urbes y a la problemática social y económica que ellas afrontan, se conjugan para obstaculizar la planeación realizada. Es por ello, que se necesita un grupo humano interesado en brindar soluciones, pero también reconocido laboralmente. Basta recordar el ejemplo vivido por los Concejales en el ámbito nacional, cuando ellos no recibían remuneración alguna por su actividad, y su desempeño no era el más adecuado. Simple reunión de notables, que podía atender, con su prestigio, autoridad o buen sentido común, los elementales problemas que se les planteaban. Hoy en día, la complejidad y la variedad de los asuntos públicos municipales requiere personas de dedicación exclusiva, conocedores, con formación técnica y profesional. Tanto así que algunas de esas Corporaciones han optado por normas de calidad como las denominadas ISO.

Se ha determinado un número máximo de sesiones que anualmente puedan ser pagadas, adoptando el mismo criterio establecido en la Ley 617 de 2000 para el caso de los concejos municipales.

Se ha dejado abierta la posibilidad para que sean los concejos municipales quienes, por iniciativa propia o del alcalde respectivo, adopten el pago y el monto de los beneficios creados a favor de los ediles y comuneros. Este margen de discrecionalidad obedece al hecho de que se hace necesario establecer previamente la fuente de recursos para la asunción del respectivo costo fiscal, dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, el artículo prevé la ocurrencia de faltas absolutas de los ediles, para determinar el derecho que asiste a quienes llenen las vacantes para percibir el pago de los beneficios creados mediante la presente ley.

El segundo artículo del proyecto complementa el artículo 132 de la Ley 136 de 1994, procurando enriquecer lo relativo a los temas que necesariamente deban ser abordados en los reglamentos internos de las JAL, y determinando de manera clara y concreta lo relativo a los períodos de sesiones de dichas corporaciones, tomando como parámetro el mismo utilizado por la ley para los concejos municipales.

El último artículo del proyecto prevé, que estas disposiciones sólo entrarán en vigencia hasta el próximo período fiscal, buscando con ello manejar un término de transición para que los municipios puedan prever en sus presupuestos lo relativo a este nuevo costo. Además deroga las disposiciones contrarias.

#### Impacto fiscal del proyecto de ley

Uno de los temas que más preocupa en la actualidad hace referencia al impacto fiscal de los proyectos de Ley. Este aspecto ha sido considerado en la presentación del mismo atendiendo a los siguientes criterios:

1. El proyecto entrará a surtir sus efectos legales en la próxima vigencia fiscal. En este período, las administraciones municipales buscarán mecanismos de adecuación para sus presupuestos con el objetivo de asumir los nuevos gastos que se pudieran causar.

2. Los concejos municipales, de manera discrecional podrán adoptar lo atinente a los honorarios de los ediles o comuneros de sus respectivos municipios; atendiendo las condiciones administrativas, sociales, políticas y fiscales, entre otras.

El proyecto de ley está diseñado para ser aplicado en 74 municipios colombianos donde existen actualmente electos 4407 ediles o comuneros. Si estos ediles o comuneros sesionaran con el máximo de sesiones permitidas por la ley, el valor anual implicaría la suma de \$33.174.321.378. Cada municipio de manera individual asumirá el valor de los honorarios de sus ediles o comuneros de acuerdo con el número de integrantes y sesiones estipulados en la Ley 136 de 1994. Ver Anexo número 1.

#### Anexos

##### N° 1

Municipio	Total Ediles municipio	Categoría	Valor día	Valor máximo total ediles año
1 Medellín	140	E	76.059	1.916.678.232
2 Cúcuta	112	E	76.059	1.533.342.586
3 Cali	252	E	76.059	3.450.020.818
4 Bello	77	1	64.445	893.213.383
5 Itagüí	49	1	64.445	568.408.516
6 Barranquilla	51	1	64.445	591.608.864
7 Cartagena	27	1	64.445	313.204.693
8 Manizales	126	1	64.445	1.461.621.899
9 Pereira	155	1	64.445	1.798.026.939
10 Dos Quebradas	65	1	64.445	754.011.297
11 Bucaramanga	140	1	64.445	1.624.024.332
12 Barrancabermeja	91	1	64.445	1.055.615.816
13 Ibagué	175	1	64.445	2.030.030.415
14 Palmira	153	1	64.445	1.774.826.591
15 Yumbo	71	1	64.445	823.612.340

Municipio	Total Ediles municipio	Categoría	Valor día	Valor máximo total ediles año
16 Popayán	133	2	46.551	1.114.435.967
17 Valledupar	77	2	46.551	645.199.771
18 Montería	227	2	46.551	1.902.082.441
19 Soacha	56	2	46.551	469.236.197
20 Neiva	126	2	46.551	1.055.781.443
21 Santa Marta	92	2	46.551	770.888.038
22 Villavicencio	105	2	46.551	879.817.869
23 Pasto	115	2	46.551	963.610.047
24 Buenaventura	91	2	46.551	762.508.820
25 Buga	63	2	46.551	527.890.721
26 Florencia	70	3	37.313	214.175.415
27 Yopal	75	3	37.313	229.473.659
28 Girardot	54	3	37.313	165.221.034
29 Cartago	63	3	37.313	192.757.873
30 La Ceja	5	4	31.175	12.781.668
31 Arauca	35	4	31.175	89.471.676
32 Duitama	84	4	31.175	214.732.022
33 Zipaquirá	25	4	31.175	63.908.340
34 Maicao	56	4	31.175	143.154.682
35 Ciénaga	40	4	31.175	102.253.344
36 Tumaco	35	4	31.175	89.471.676
37 Sincelejo	91	4	31.175	232.626.358
38 Apartadó	49	5	25.055	100.670.427
39 Turbaco	35	5	25.055	71.907.448
40 Paipa	5	5	25.055	10.272.493
41 Tauramena	5	5	25.055	10.272.494
42 Pitalito	109	5	25.055	223.940.339
43 Santa Rosa de Cabal	50	5	25.055	102.724.926
44 Espinal	70	5	25.055	143.814.896
45 Florida	49	5	25.055	100.670.427
46 Carmen de Viboral	35	6	18.886	54.204.226
47 Ebejico	20	6	18.886	30.973.844
48 Rionegro	16	6	18.886	24.779.075
49 Sonsón	14	6	18.886	21.681.691
50 Arjona	51	6	18.886	78.983.301
51 Magangué	60	6	18.886	92.921.531
52 Aguadas	7	6	18.886	10.840.845
53 Filadelfia	10	6	18.886	15.486.922
54 Marmato	6	6	18.886	9.292.153
55 Marquetalia	5	6	18.886	7.743.461
56 Manzanares	15	6	18.886	23.230.383
57 Pacora	5	6	18.886	7.743.461
58 Salamina	5	6	18.886	7.743.462
59 Fusagasugá	77	6	18.886	119.249.298
60 Pacho	9	6	18.886	13.938.230
61 El Banco	21	6	18.886	32.522.536
62 Providencia	7	6	18.886	10.840.845
63 Puerto Asís	20	6	18.886	30.973.844
64 Puerto Leguízamo	5	6	18.886	7.743.461
65 San Miguel	5	6	18.886	7.743.462
66 Villagarzón	10	6	18.886	15.486.922

Municipio	Total Ediles municipio	Categoría	Valor día	Valor máximo total ediles año
67 Armenia	79	6	18.886	122.346.682
68 Belén de Umbría	14	6	18.886	21.681.691
69 La Celia	7	6	18.886	10.840.845
70 Chaparral	63	6	18.886	97.567.607
71 Líbano	40	6	18.886	61.947.687
72 Planadas	5	6	18.886	7.743.461
73 San Luis	7	6	18.886	10.840.845
74 Venadillo	15	6	18.886	23.230.383
<b>Totales</b>	<b>4.407</b>		<b>2.613.830</b>	<b>33.174.321.378</b>

**Nota:** Según la Ley 617 de 2000. El máximo de sesiones ordinarias y extraordinarias para los Municipios de Categoría Especial y segunda será de 180. Para los municipios de Categoría Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta será de 82.

Pongo a disposición de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para su discusión y aprobación.

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República, Movimiento Mira.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 9 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 179 de 2004 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 179 de 2004 Senado, *por el cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2004

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

*Germán Vargas Lleras.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 180 DE 2004 SENADO

*por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS y se dictan otras disposiciones respecto al fortalecimiento del ejercicio de las profesiones de la salud.*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

CAPITULO I

TITULO I

NORMAS GENERALES

Artículo 1º. *Reestructuración y objetivo.* La presente ley reestructura el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como un servicio público esencial de carácter obligatorio, el cual se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, encargado de desarrollar en forma armónica y coherente los principios establecidos en la Constitución Nacional, a través de los siguientes objetivos específicos:

a) Fundamentar el SGSSS en los principios de universalidad, solidaridad, equidad y eficiencia, centralizado políticamente y descentralizado administrativamente y financieramente hasta el nivel departamental, distrital y de las ciudades capitales. Esto con el fin de ampliar la cobertura, pero no sólo en términos de carnetización sino de real prestación de servicios en todos los niveles de atención;

b) Asegurar la óptima calidad científica, técnica y ética de la atención de la salud fortaleciendo el profesionalismo médico y promoviendo su enriquecimiento intelectual;

c) Crear el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud para simplificar, reunir y actualizar todas las normas existentes en materia de Seguridad Social en Salud;

d) Crear el Sistema Unico de Afiliación al SGSSS y el Registro Unico de Aportantes (RUA) al Sistema General de Seguridad Social en pensiones, salud y protección laboral;

e) Fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) para que cumpla su función de ser el organismo rector y director del Sistema;

f) Garantizar la atención de la salud como un servicio público a cargo del Estado, asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, mediante la superación de la crisis hospitalaria nacional y garantizando el flujo oportuno y equitativo de recursos en el régimen subsidiado, mediante el giro directo de los mismos;

g) Otorgar al Ministerio de la Protección Social y las Direcciones Seccionales el liderazgo y la responsabilidad de la administración y financiación de los programas de fomento, promoción de la salud, prevención de la enfermedad crónica y degenerativa, de las enfermedades laborales, de los accidentes y de los programas de control de Fiebre Amarilla, Dengue, TBC, Malaria, Cólera, Lepra, Leishmaniasis, enfermedades de transmisión sexual, enfermedades emergentes y reemergentes, programas de vacunación y, los contenidos del Plan de Atención Básica (PAB), sin perjuicio de las actividades obligatorias que les correspondan a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC);

h) Crear el Fondo Nacional de Aseguramiento de las Enfermedades Catastróficas o de Alto costo (FEAC);

i) Crear mecanismos para agilizar el pronto y equitativo pago de los servicios que prestan las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y los profesionales de la salud;

j) Crear un período de transición para el Instituto de Seguros Sociales (ISS) con objetivos específicos;

k) Establecer normas generales tendientes a fortalecer el ejercicio de las profesiones de la salud y respetar su autonomía para incentivar la calidad y la humanización en la prestación de los servicios;

l) Fortalecer la Superintendencia Nacional de Salud como instrumento principal de vigilancia y control del SGSSS.

Artículo 2°. *Facultades al ejecutivo.* Facultase al Presidente de la República y al Ministerio de la Protección Social (MPS) para que en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la fecha de publicación en el *Diario Oficial* de la presente ley, previa revisión en todos los casos y concepto favorable del CNSSS:

a) **Expida el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud** que unifique, simplifique y compile todas las normas existentes en materia de Seguridad Social en Salud;

b) **Cree el Sistema Unico de Afiliación al SGSSS**, al cual se afiliarán tanto los usuarios del régimen contributivo, como los del subsidiado. Una vez afiliados, respetando el núcleo familiar, los cotizantes al régimen contributivo escogerán libremente entre el ISS o una cualquiera de las Empresas Promotoras de Salud (EPS). Los afiliados al régimen subsidiado quedarán inscritos en la Secretaría de Salud que le corresponda;

c) **Cree el Registro Unico de Aportantes (RUA)** al Sistema General de Seguridad Social en pensiones, salud y protección laboral;

d) **Ordene al administrador Fiduciario del FOSYGA** que una vez termine el último período de contratación vigente con las actuales Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), posterior a la publicación en el *Diario Oficial* de la presente ley, gire los recursos de la Subcuenta de Solidaridad directamente a los prestadores públicos o privados, de acuerdo con los contratos realizados entre estos y las secretarías de salud que en adelante asumirán las funciones administrativas que hasta su liquidación desempeñaban las ARS, incluida la contratación de prestación de servicios de salud a la población afiliada al régimen subsidiado. En adelante esta contratación de servicios con la red pública no será inferior al 60% en cada Secretaría de Salud;

e) **Cree el Fondo Nacional de Aseguramiento de las Enfermedades Catastróficas o de Alto costo (FEAC).** Una vez definidas por el CNSSS cada una de las patologías reconocidas como de alto costo y con base en estudios técnicos que correlacionen el costo relativo de estas patologías, su frecuencia y riesgo, el Ministerio de la Protección Social pondrá en funcionamiento el Fondo Nacional de Enfermedades de Alto Costo del SGSSS (FEAC), como una quinta subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA.

## TITULO II

### ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

Artículo 4°. *Dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud.* La dirección, coordinación, control y administración del SGSSS corresponden al Estado a través del Ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), las secretarías de salud y los Consejos Territoriales (CTSSS).

Parágrafo. Todo el Sistema así constituido está bajo la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, sin perjuicio de las funciones delegadas a los entes territoriales.

Artículo 5°. *Organización y niveles de operación del SGSSS.* El Ministerio de la Protección Social es el nivel administrativo y ejecutivo de las políticas públicas de salud orientadas por el CNSSS. Acorde con lo establecido en la presente ley, la organización y el funcionamiento del sistema se desarrollará a través de los siguientes niveles:

– **Nivel Nacional.** Ministerio de la Protección Social, el CNSSS y la Superintendencia Nacional de Salud.

– **Nivel Departamental.** Gobernadores, Secretarios Departamentales de Salud, Consejos Departamentales de Seguridad Social en Salud, y la Superintendencia Nacional de Salud.

– **Nivel Distrital.** Alcaldes Distritales, Secretarios Distritales de Salud, Consejos Distritales de Seguridad Social en Salud y la Superintendencia Nacional de Salud.

– **Nivel Capital.** Alcaldes municipales de las ciudades capitales, secretarios municipales de salud, consejos municipales de seguridad social en salud y la Superintendencia Nacional de Salud.

– **Nivel Municipal.** No serán descentralizados para los efectos de la presente ley y dependerán del nivel departamental respectivo, con excepción de aquellos que quedaron certificados al tenor de la Ley 715 de 2001.

Artículo 6°. *Integración del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* A partir de la vigencia de la presente ley se modifica la conformación y se asignan nuevas funciones al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), como el máximo órgano directivo del SGSSS, encargado de definir las políticas de la Nación Colombiana en materia de Política Pública y Seguridad Social en Salud.

La composición del CNSSS será tripartita, constituida por quince (15) miembros, así:

- Cinco (5) representantes del Gobierno Nacional: el Ministro de la Protección Social, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda o su delegado, un (1) representante de las entidades departamentales de salud, un (1) representante de las entidades municipales y distritales de salud y, el Presidente del ISS o el Vicepresidente de la EPS del ISS como su delegado.

- Cinco (5) representantes del sector empresarial: Un (1) representante de la gran industria, un (1) representante de la pequeña y mediana industria, un (1) representante de los comerciantes u otras formas asociativas como las Cajas de Compensación Familiar, un (1) representante del sector prestador de los servicios de salud (IPS) y un (1) representante de las EPS del sector privado.

- Cinco (5) representantes de los trabajadores y usuarios: un (1) representante de los médicos, un (1) representante de los profesionales de la Salud diferentes a la profesión médica, un (1) representante de los pensionados, un (1) representante de los usuarios y un (1) representante de las Centrales Obreras.

Parágrafo 1°. *Invitados permanentes.* Serán invitados presenciales permanentes a las reuniones del CNSSS: el Secretario Técnico del CNSSS, el Viceministro de Salud y Bienestar, el Superintendente Nacional de Salud, un (1) representante la Academia Nacional de Medicina, un (1) representante de las Federación Médica Colombiana, un representante de las Facultades, Escuelas o Departamentos de Salud Pública y un (1) representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. En caso de requerirlo, el CNSSS podrá citar a las organizaciones científicas, sindicales o técnicas necesarias para el soporte de sus debates.

Parágrafo 2°. *Selección y período de los representantes al CNSSS.* Los representantes no gubernamentales tendrán un período de dos (2) años y serán elegidos directamente por las instituciones que representen mayor número de afiliados, según lo establecido en las normas vigentes. Los representantes gubernamentales lo serán en razón del ejercicio de sus cargos, mientras posean la investidura legal. Para el caso del representante de los médicos, este será designado por la institución médica de carácter nacional con mayor número de afiliados; el representante de los profesionales de la salud, diferentes a la profesión Médica, será elegido por la Asociación que tenga el mayor número de afiliados.

Artículo 7°. *Presupuesto del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* Para garantizar la operación y realización de sus funciones, a partir de la vigencia de la presente ley, el CNSSS dispondrá de presupuesto propio, el cual se obtendrá de las subcuentas del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), en la proporción que defina el CNSSS.

El monto del Presupuesto será fijado por el CNSSS en la misma reunión que apruebe el Presupuesto del Fosyga; incluirá el valor de los honorarios de los representantes no gubernamentales, el valor de los pasajes, hoteles y viáticos de los consejeros que residan fuera de la ciudad donde se lleve a cabo la respectiva reunión, el valor de los estudios y soporte técnico que requieran los consejeros, publicaciones y demás soporte logístico.

Parágrafo 1°. *Honorarios de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* Los honorarios de los miembros no gubernamentales del CNSSS serán fijados por Acuerdo y se pagarán a cargo del Presupuesto del mismo. Dichos honorarios no excederán el equivalente a un salario mínimo legal vigente por sesión.

Artículo 8°. *Funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.* Además de las funciones establecidas en el artículo 172 de la Ley 100 de 1993, el CNSSS tendrá las siguientes funciones:

a) Dar concepto al Congreso de la República sobre el Plan de Salud para cada cuatrienio incluido en el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo dirigido a formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional sobre Salud y Seguridad Social en Salud, estableciendo metas de cobertura y reducción de tasas de morbilidad y mortalidad;

b) Revisar, estudiar y dar concepto favorable al Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Sistema Unico de Afiliación, Registro Unico de Aportantes y del Fondo de Enfermedades de Alto Costo (FEAC), presentado por el Gobierno Nacional;

c) Discutir, analizar y aprobar o no los proyectos de Acuerdo presentados por el Gobierno Nacional o por iniciativa de los miembros del CNSSS;

d) Aprobar los proyectos de ampliación de cobertura del SGSSS, así como su ampliación a nuevas contingencias;

e) Presentar al Gobierno Nacional proyectos de desarrollo legal y reglamentario de la presente ley;

f) Aprobar el proyecto de presupuesto anual de funcionamiento del CNSSS;

g) Aprobar el reglamento interno de honorarios y viáticos del CNSSS;

h) Asignar y delegar funciones a los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud (CTSSS);

i) Establecer cada año los criterios de distribución de los excedentes de la Subcuenta ECAT del Fosyga;

j) Contratar estudios que sirvan de soporte técnico para las decisiones del CNSSS;

k) Constituir comisiones técnicas permanentes o temporales que generen la información necesaria para la definición de políticas y la toma de decisiones por el CNSSS;

l) Las demás que le asignen la ley y los reglamentos.

Artículo 9°. *Secretaría técnica del CNSSS*. El CNSSS dispondrá de una secretaría técnica a cargo del presupuesto del CNSSS, independiente de las Direcciones del Ministerio, con funciones específicas, la cual se encargará de obtener, preparar, clasificar, procesar y archivar la información y documentación requerida para las deliberaciones y funciones del CNSSS. Así mismo, servirá de enlace entre el Ministerio y los consejeros, de apoyo técnico y logístico a los miembros del Consejo y será el encargado de la publicación de sus decisiones.

### TITULO III

#### DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES

Artículo 10. *Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud (CTSSS)*. A partir de la fecha de la vigencia la presente ley, los CTSSS en salud serán obligatorios en los niveles departamental, distrital y en las ciudades capitales; por tanto, las entidades territoriales de estos niveles que no lo hayan hecho. Estos Consejos Territoriales tendrán, en lo posible, análoga composición tripartita a la del CNSSS, pero con la participación de las entidades o asociaciones del orden departamental, distrital o capital.

El CNSSS definirá las funciones de los Consejos Territoriales, tomando en cuenta que a los Consejos Territoriales les corresponde en el nivel territorial de su zona de influencia, adoptar y adaptar a su región las políticas nacionales e implementar las propias que consideren necesarias para la buena marcha de las instituciones y el desarrollo adecuado de las políticas públicas de salud, en armonía con el Plan Nacional de Salud.

Artículo 11. *Selección, período, carácter, honorarios y funciones de los representantes a los Consejos Territoriales de Seguridad Social*. La selección, período, carácter, honorarios y funciones de los CTSSS, serán definidos por el CNSSS en forma semejante a los establecidos para el Consejo Nacional, aplicados al nivel seccional.

### TITULO IV

#### VIGILANCIA Y CONTROL DEL SISTEMA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Artículo 12. La Superintendencia Nacional de Salud será un organismo adscrito a la Presidencia de la República, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Parágrafo. Sus funciones serán las que define el artículo 233 de la Ley 100 de 1993.

### CAPITULO II

#### TITULO V

#### SALUD PUBLICA

Artículo 13. *Responsabilidad del Estado*. El Plan de Atención Básica de que trata el artículo 49 de la Constitución Nacional (la salud pública, los planes de vacunación masiva, el saneamiento ambiental, la atención de enfermedades como la fiebre amarilla, el dengue, el cólera, la lepra, la tuberculosis, el paludismo, las enfermedades de transmisión sexual, el Sida y en general las enfermedades emergentes y reemergentes) será responsabilidad directa del Ministerio de la Protección Social y de las secretarías de salud territoriales en cuanto a promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento.

Para su financiación se contará con recursos propios del Ministerio de la Protección Social y los de la Subcuenta respectiva del Fosyga, así como el porcentaje de la UPC subsidiada que defina el CNSSS.

El CNSSS definirá con precisión las actividades obligatorias de promoción y prevención, no incluidas en el PAB, que deben realizar las EPS, dirigidas a los afiliados como individuos, las cuales están comprendidas dentro del valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

Parágrafo 1°. *Actividades de promoción y prevención*. Las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad y todas aquellas establecidas en el Plan de Atención Básica (PAB), serán prestadas a través de la red pública; a manera de excepción podrán ser contratadas con otras instituciones de reconocida idoneidad, previo concepto favorable del Consejo Territorial de Salud respectivo.

### CAPITULO III

#### TITULO VI

#### RED PUBLICA DE SERVICIOS DE SALUD

Artículo 14. *Financiación de las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas del primer nivel de atención*. A partir de la vigencia de la presente ley, los hospitales, puestos y centros de salud que formen parte de la red pública de servicios que se dediquen exclusivamente a la atención del primer nivel de complejidad o a las acciones de promoción y prevención y las contenidas en el Plan de Atención Básica, recibirán las asignaciones correspondientes a sus presupuestos de gastos por el sistema de subsidios de oferta con los recursos del Sistema General de Participaciones. Para el efecto, se establecerán planes de desempeño con la respectiva Secretaría de Salud que faciliten el control de gestión.

Los ingresos por venta de servicios que realicen estas instituciones por atención de pacientes del régimen contributivo o del subsidiado o por cualquier otro concepto, formarán parte de su presupuesto. Cada presupuesto establecerá metas en este sentido, según reglamentación del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 15. *Financiación de las instituciones prestadoras de servicios de salud de II y III Nivel*. A partir de la vigencia de la presente ley los hospitales de II y III nivel que formen parte de la red pública de servicios, no contemplados en el artículo anterior, se financiarán con recursos del Sistema General de Participaciones y recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga, por el Sistema de pagos fijos globales prospectivos por atención de actividades finales en salud tanto para la población afiliada al régimen subsidiado, como para la población no afiliada al Sistema.

Los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga serán girados directamente por el administrador fiduciario a los prestadores públicos o privados, de acuerdo con los contratos realizados entre estos y las secretarías de salud que en adelante asumirán las funciones administrativas que hasta su liquidación desempeñaban las ARS, incluida la contratación de prestación de servicios de salud a la población afiliada al régimen subsidiado.

Artículo 16. *Recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga.* Los recursos destinados para la atención en salud en el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, no podrán ser congelados, retenidos, demorados ni modificada su destinación.

Artículo 17. *Recursos para hospitales públicos.* En cada vigencia se destinará el 60% de los excedentes de la subcuenta de ECAT del Fosyga, para fortalecer la red nacional de urgencias y la red pública de servicios, con énfasis en los hospitales universitarios y docentes, de acuerdo con los criterios de distribución que establezca el CNSSS. De estos recursos, como mínimo, el 20% se destinará a inversión, modernización y actualización tecnológica.

#### TITULO VII

##### PLAN OBLIGATORIO DE SALUD SUBSIDIADO

Artículo 18. *Contenido del Plan de Salud Subsidiado.* Con base en estudios técnicos realizados por el Ministerio de la Protección Social y con los nuevos recursos establecidos en la presente ley, el CNSSS establecerá las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la población afiliada al régimen subsidiado y para ampliar progresivamente el contenido del POS subsidiado. Se incluirán actividades, intervenciones y procedimientos que correspondan al II y III nivel de complejidad, en tal forma que se dé cumplimiento al propósito de un solo Plan de Beneficios en el Sistema, antes del 1° de enero del año 2010. El CNSSS reajustará proporcionalmente el valor de la UPC respectiva.

Artículo 19. *Subsidios parciales.* El CNSSS reglamentará los subsidios parciales para trabajadores independientes nivel III y nivel IV del Sisbén, financiando un porcentaje no inferior al 40% de la UPC en el primer caso y al 20% en el segundo.

A los entes territoriales que alcancen coberturas mayores al 90% de la población con NBI, podrán, se les podrá cofinanciar programas de subsidios parciales.

#### TITULO VIII

##### FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS SECRETARIAS DE SALUD EN EL REGIMEN SUBSIDIADO

Artículo 20. *Nuevas funciones de las secretarías de salud departamentales, distritales y capitales.* A partir de la vigencia de la presente ley las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital asumirán las funciones de administradoras del régimen subsidiado en su zona geográfica.

Las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital se encargarán de la “Sisbenización” y carnetización de los beneficiarios del régimen subsidiado; una vez cumplan con el requisito de afiliación, garantizarán a sus afiliados el plan de beneficios establecidos en el POS subsidiado, mediante contratación directa con la red pública de servicios en un porcentaje no inferior al 60%, o con la red privada.

Las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital podrán disponer por costos de administración hasta del 8% del valor de las Unidades de Pago por Capitación Subsidiada que le correspondan, según lo establezca el CNSSS, tomando en cuenta el desarrollo desigual de las regiones.

Una vez perfeccionados los contratos entre las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital y los hospitales o los prestadores privados, el administrador fiduciario del Fosyga girará un anticipo no inferior al 60% del valor del contrato y continuará girando en doceavas partes mensuales hasta su terminación, previa constancia de cumplimiento por parte de la secretaría de salud respectiva.

Los períodos de contratación serán de un año, a partir del 1° de abril de cada año, salvo, permiso expreso del CNSSS en casos excepcionales.

Parágrafo 1°. En aquellos casos cuando a juicio del CNSSS la Secretaría de Salud no esté capacitada para administrar el régimen subsidiado, por excepción, se podrá delegar la administración en una Caja de Compensación Familiar de reconocida eficiencia, dentro de los mismos términos establecidos en la presente ley.

Artículo 21. *Traspaso de los actuales afiliados a las ARS.* Previo concepto favorable del CNSSS, el Ministerio de la Protección Social

establecerá el traspaso de los afiliados actuales de las ARS a las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital, tomando en cuenta los períodos de contratación y, en todo caso, garantizando la continuidad de la atención de los usuarios.

Artículo 22. *Proceso de liquidación de las ARS.* La Superintendencia Nacional de Salud se encargará del proceso de liquidación de las actuales ARS, tomando en cuenta los períodos de contratación y reconociendo el valor proporcional de las Unidades de Pago hasta el día del traslado a las secretarías de salud de los niveles departamental, distrital y capital. El traslado de estos afiliados no podrá exceder del término del período de contratación correspondiente al año 2004. El Ministerio de la Protección Social reglamentará las medidas correspondientes.

En el proceso de liquidación de las ARS, el Ministerio de la Protección Social establecerá por decreto medidas tendientes a excluir de la masa de liquidación y honrar las deudas del régimen subsidiado correspondientes a servicios de salud prestados por IPS o por profesionales de la salud.

#### CAPITULO IV

##### TITULO IX

##### REGIMEN CONTRIBUTIVO

Artículo 23. *Período de transición para el ISS.* Durante un período de tiempo, transitorio y definido de tres (3) años, la EPS del ISS podrá utilizar el recaudo total de los aportes, con el fin de lograr la liquidez suficiente y adecuar su funcionamiento hacia la compensación plena. Esta circunstancia no excluirá la responsabilidad de compensar; durante el tiempo previsto como transitorio, se adecuarán los procesos para modernizar el sistema de información. El período de transición cumplirá el doble propósito de:

- i) Favorecer la liquidez operativa para garantizar la prestación de los servicios, el pago oportuno a las ESE y a los proveedores, y
- ii) Corregir los problemas del sistema de información y compensación.

Parágrafo 1°. Durante el período de transición definido en el presente artículo, el ISS presentará informes semestrales al CNSSS y a la Superintendencia Nacional de Salud, sobre los avances obtenidos en los objetivos propuestos.

Artículo 24. *Fondo Nacional de Aseguramiento de las Enfermedades de Alto Costo (FEAC).* Una vez definidas por el CNSSS cada una de las patologías reconocidas como de alto costo, dentro del término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley; el Ministerio de la Protección Social pondrá en funcionamiento el Fondo Nacional de Enfermedades de Alto Costo (FEAC), como una quinta subcuenta del Fosyga, que se encargará de asegurar el valor de los tratamientos de dichas patologías a todos los afiliados al SGSSS. La subcuenta de aseguramiento de enfermedades de alto costo contará con los siguientes recursos:

1. El porcentaje de la UPC del régimen contributivo determinado por el CNSSS en la misma reunión que se establezca el valor de la UPC para cada vigencia; porcentaje que se descontará mensualmente por el administrador fiduciario de la Subcuenta de Compensación.
2. El porcentaje de la UPC del régimen subsidiado determinado por el CNSSS en la misma reunión que se establezca el valor de la UPC respectiva para cada vigencia; porcentaje que se descontará mensualmente por el administrador fiduciario de la Subcuenta de Solidaridad.
3. Los rendimientos financieros de la subcuenta de compensación provenientes del recaudo nacional de los aportes de los afiliados del régimen contributivo.
4. Los rendimientos financieros que produzca la administración de los citados recursos.

El CNSSS hará los ajustes correspondientes del valor de la UPC y del POS. En todo caso las EPS responderán por el aseguramiento de las patologías de alto costo y cobrarán al FEAC los costos de los tratamientos, según las tarifas definidas por el CNSSS de proyecto presentado por el Ministerio de la Protección Social.

CAPITULO V  
TITULO X  
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 25. *Naturaleza de la medicina.* La medicina es la ciencia, arte y profesión que reúne el conjunto de conocimientos científicos y procedimientos técnicos para aplicarlos en la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, en la terapéutica y rehabilitación del ser humano y procurar el mejoramiento de la salud individual y colectiva, sin distingo alguno de razas o credos religiosos o políticos.

Es de su esencia el respeto a la dignidad de la persona humana, en la vida y en la muerte. Por consiguiente, el ejercicio de la medicina tiene implicaciones éticas, humanísticas y humanitarias que le son inherentes.

Artículo 26. *Del acto médico.* El acto médico es el conjunto de acciones producto de los conocimientos propios de la medicina que, aplicados por el médico debidamente autorizado para ejercer la profesión, se orientan a la promoción de la salud, la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la enfermedad y readaptación laboral del ser humano, en actividad interdisciplinaria con todos los profesionales del área de la salud y ciencias afines.

El acto médico es una actividad intelectual y autónoma, de aplicación del conocimiento y del buen juicio clínico, en un marco de estricto profesionalismo y compromiso ético, para la recuperación del enfermo. Es una forma especial de relación entre personas en la cual se concreta la relación médico-paciente. Por lo tanto, es una forma especial de contrato denominado de asistencia médica, el cual genera obligaciones de medios, mas no de resultados.

Artículo 27. *Autonomía en el ejercicio de los profesionales de la salud.* Las EPS, IPS públicas o privadas, las Secretarías Territoriales de Salud y todos los participantes del SGSSS, respetarán la autonomía de los profesionales de la salud respecto a su ejercicio; la Superintendencia Nacional de Salud velará con especial interés por el cumplimiento de esta norma.

Serán prácticas prohibidas constreñir el criterio profesional, coartar la solicitud de exámenes necesarios para el diagnóstico oportuno, impedir la libre remisión de pacientes al especialista o a otras instituciones de igual o superior nivel, cuando las circunstancias médicas lo ameriten y no exista conflicto de intereses, limitar la prescripción de medicamentos necesarios, establecidos o no en el manual aprobado por el CNSSS y demorar el pago de servicios prestados.

Parágrafo 1°. *El tiempo necesario para las actividades intervenciones y procedimientos en salud.* Los tiempos de la actividad asistencial de los profesionales de la salud estarán sujetos a estándares internacionales y pueden ser contextualizados racionalmente sin constreñir la autonomía del profesional, según concepto de los respectivos Tribunales Nacional y Seccionales de Etica.

En todo caso, el profesional de la salud dedicará a su paciente el tiempo necesario para hacer una evaluación adecuada de su estado de salud e indicar los exámenes e interconsultas indispensables para precisar el diagnóstico y prescribir la terapéutica correspondiente. Para ello, dispondrá, como mínimo, en los servicios de consulta externa programada, de veinte (20) minutos por cada paciente, o más en casos especiales como las consultas de psiquiatría y psicología y de otras especialidades.

Artículo 28. *Del ejercicio de la medicina.* Entiéndase como tal la aplicación del conjunto de medios orientados por el conocimiento y el buen juicio clínico del profesional, cuyo fin es la promoción de la salud, el diagnóstico precoz, la terapéutica y rehabilitación del ser humano y el mejoramiento de la salud individual y colectiva, sin distingo alguno. El profesional pondrá el empeño, diligencia, pericia, conocimiento, prudencia y cuidado para una correcta ejecución del acto médico, conforme a las normas de excelencia evaluadas de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, y a la disponibilidad de recursos (estado del arte o "lex artis").

Artículo 29. *Consentimiento informado.* Excepto en los casos de urgencias o en los que no fuere posible la realización de procedimientos quirúrgicos o tratamientos médicos convencionales por las condiciones

clínicas del paciente, el profesional de la salud tratante deberá informar al enfermo, o a sus familiares más cercanos, o a sus representantes legales, acerca de los riesgos y eventuales complicaciones previstas, de acuerdo con el estado del paciente y los medios disponibles para su atención; información que quedará consignada en documento firmado por las partes ante testigos.

Cuando el procedimiento se deba realizar en un menor, el consentimiento otorgado por sus padres o representantes legales, será válido siempre y cuando se trate de consentimiento cualificado y persistente (libre, consciente, expreso, claro y con comprensión de posibilidades, límites y riesgos) y que se respete la garantía de los derechos a la vida, la integridad personal, la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad.

Será válido el consentimiento informado otorgado por el menor adulto, siempre que su decisión no comprometa de manera grave su vida o integridad personal.

Parágrafo. Del consentimiento informado debe quedar constancia escrita y debidamente firmada por las partes.

Artículo 30. *De las condiciones para el ejercicio.* El profesional de la salud deberá disponer de las condiciones mínimas humanas, técnicas y de bioseguridad que le permitan actuar con autonomía profesional, independencia y garantía de calidad. En caso de que no se cumplan esas condiciones mínimas, podrá abstenerse de prestar el servicio, siempre y cuando no se trate de un caso de urgencia médica o quirúrgica, e informar de ello a las instancias de control interno de las instituciones correspondientes, sin que por ello se le pueda menoscabar en sus derechos o imponer sanciones.

Artículo 31. *Investigación científica y producción de biológicos.* Estas acciones, de capital importancia en la salud pública, continuarán primordialmente a cargo del Instituto Nacional de Salud, que será fortalecido mediante suficientes asignaciones presupuestales y el mantenimiento de su autonomía científica y administrativa que garanticen la más alta idoneidad de sus profesionales.

Parágrafo. El SGSSS deberá asignar partidas presupuestales para dar soporte a la investigación científica en las universidades e institutos de investigación.

TITULO XI  
RECONOCIMIENTO ECONOMICO

Artículo 32. *De la remuneración.* Los profesionales de la salud tienen derecho a recibir remuneración por su trabajo, la cual constituye su medio normal de subsistencia. Es entendido que el trabajo o servicio de estos profesionales solo lo beneficiarán a él o ella y a quien reciba la atención, pero nunca a terceras personas que pretendan explotarlo comercial o políticamente. Siendo la retribución económica de los servicios profesionales un derecho, el profesional de la salud recibirá una remuneración u honorarios dignos y equitativos, acordes con su formación curricular, conocimientos científicos y la importancia y circunstancias de cada uno de los actos que le corresponda cumplir.

El valor de la remuneración del profesional de la salud no incluye los costos de la infraestructura física y técnica, administrativos o gerenciales, los cuales deberán ser asumidos y pagados de manera adicional por quien corresponda.

Parágrafo 1°. *De las tarifas mínimas.* Las tarifas de honorarios mínimos producto del ejercicio de la medicina serán presentadas para su aprobación al CNSSS, previa elaboración de un proyecto entre el Gobierno Nacional, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI), el Colegio Médico Colombiano, la Federación Médica Colombiana y las Asociaciones Científicas de Especialidades; para las demás profesiones de la Salud las tarifas, se acordarán entre los dos primeros y la Confederación de Profesionales de la Salud (COPSA).

Estas tarifas mínimas son de cumplimiento obligatorio por parte de los aseguradores y entidades que contraten servicios de salud, bajo la veeduría de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 2°. *Relación privada.* Si se trata de relación contractual privada o particular, los honorarios profesionales se fijarán de común acuerdo entre el profesional de la salud y el paciente, sus familiares o representantes legales.

Artículo 33. *Racionalización del número de facultades de medicina y ciencias de la salud.* En lo sucesivo para abrir nuevos programas o facultades de las ciencias de la salud, además de los requisitos legales existentes, deberá demostrarse ante el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, la Academia Nacional de Medicina y Ascofame, la necesidad del programa o facultad en la región, las posibilidades de mercado laboral de sus egresados y la garantía de los escenarios educativos y de práctica idóneos para los estudiantes, incluido un convenio docenciaservicio con un hospital de III nivel en funcionamiento.

Artículo 34. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, reforma en lo pertinente las normas sobre los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular las Leyes 14 de 1962 y 100 de 1993.

Cordialmente,

Germán Vargas Lleras,  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### 1. Preámbulo

La Constitución de la República de Colombia en su artículo 49 consagra como un derecho social la atención de la Salud para todos los colombianos y establece la responsabilidad del Estado para su provisión como un servicio público y la potestad de regular su prestación por entidades privadas.

La Ley 100 de 1993 define los principios de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia en la atención de la Salud y la seguridad social, pero deja la organización de la prestación de los servicios sujeta a las fuerzas del mercado, al institucionalizar las empresas intermediarias con ánimo de lucro, lo cual ha conducido a una discrepancia entre el marco filosófico enunciado y la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). De esta manera, la reforma ha sido implementada con un enfoque basado en un libre mercado imperfecto, asimétrico y precariamente controlado.

Las consecuencias de esta contradicción entre los loables principios sociales en que se inspira la Ley 100 y su ejecución a través de un sistema administrativo que impide su ejercicio pleno, por introducir elementos que mercantilizan el derecho a la atención de la salud, han sido muy graves en términos de baja cobertura y calidad de la atención médica y en una elevada acumulación de recursos financieros en las empresas intermediarias. El organismo que debe regular y controlar las distorsiones de la ley, la Superintendencia Nacional de Salud, no cuenta con los recursos suficientes ni con la autonomía ni la capacidad para ejercer un adecuado control y una efectiva regulación que pueda garantizar la equidad y evitar las marcadas distorsiones en el SGSSS.

Al cumplirse la primera década de la Reforma de la Salud en Colombia, es oportuno realizar su balance político, social y económico, para introducir los ajustes estructurales necesarios. Aun cuando el gran reto de la Reforma fue la universalización de la cobertura, hoy, diez años después, hay cerca de veinte millones de compatriotas que carecen de protección. Este segmento de la población, denominado de los "vinculados", debe buscar su atención en la red pública hospitalaria, red que se encuentra casi paralizada por una crisis sin precedentes.

También se estableció en 1993 que el mercado y la competencia generarían calidad y eficiencia; pero la práctica ha demostrado, con dolorosas evidencias, que nadie compete por atender al que no tiene con qué pagar, ni por los consumidores crónicos de servicios de salud como hoy, peyorativamente, se denomina a los enfermos con padecimientos degenerativos o enfermedades que demanden altos costos en su tratamiento. Paradójicamente, ellos son quienes más necesitan los servicios.

Al lado de los logros de potencial impacto social en términos de ampliación de la cobertura y facilidad de acceso, aparece evidente una debilidad en los aspectos técnicos y científicos de la atención, lo cual se traduce en deterioro de la calidad, como lo han demostrado estudios realizados por la Academia Nacional de Medicina.

Además, en el Régimen Subsidiado se encuentra una gran dificultad en la atención por parte de los hospitales públicos, los cuales afrontan una crisis sin antecedentes en la historia del país.

Como consecuencia de la inadecuada implementación de la Ley 100, la actividad central en la prestación de la atención de la salud ha perdido su calidad profesional y ética, puesto que se ha reducido a ser un insumo más, equiparable al gasto en materiales de curación o a otro cualquiera de naturaleza puramente administrativa. En este sentido, el acto terapéutico ha quedado bajo el control gerencial de la empresa que presta el servicio y se rige únicamente por estrechas metas de contención de costos.

Adicionalmente, el resultado de este proceso es un *ominoso fenómeno de desprofesionalización de la Medicina*, con pérdida de la autonomía en la toma de decisiones clínicas y la carencia de programas de investigación, de capacitación y de soporte bibliográfico y documental para el profesional de la salud. La medicina es fundamentalmente una actividad intelectual y posee un creciente cuerpo de conocimiento científico. Este es el capital intelectual de la medicina. El SGSSS ha desconocido en forma absoluta la necesidad de fortalecer y enriquecer el capital intelectual de la medicina como un factor determinante principal de la calidad de la atención. En realidad, al cumplirse diez años de promulgada la Ley 100 de diciembre de 1993, el SGSSS carece, como lo ha denunciado la Academia Nacional de Medicina, de un sistema de información. El acto médico y el del profesional de la salud, se fundamentan en el manejo adecuado de la información. Un servicio de salud, así como un programa de medicina preventiva y de salud pública, es también, en esencia, un sistema de información. La calidad y la efectividad del acto médico dependen en gran parte de la disponibilidad inmediata y de fácil acceso a documentación científica pertinente, la cual es inexistente en la actualidad. Ciertamente, el desarrollo de la reforma no se ha acompañado de esfuerzos proporcionales por estimular la investigación, las publicaciones científicas, ni el desarrollo de sistemas de información clínica y estadística para determinar niveles de calidad y planear la innovación de las estructuras y los servicios.

Son muy diversas las voces e interpretaciones acerca del sentido, los alcances y los aciertos y desaciertos de la Ley 100 de seguridad social en Colombia. Ellas expresan desde la posición de defensores a ultranza<sup>1,2</sup> ó defensores con observaciones críticas<sup>3</sup>, pasando por informes de diferentes comisiones de análisis y evaluación<sup>4,5</sup>, por las expresiones de académicos y profesionales<sup>6</sup>, hasta la posición francamente crítica de diferentes analistas, gremios y salubristas<sup>7,8 y 9</sup>.

Mirando el panorama en conjunto, se puede concluir que la Ley 100 de 1993 no parece ser un modelo a copiar ni tampoco un proyecto a satanizar. En lugar de apostar a su fracaso, en este proyecto de ley se pretende retomar sus principios y construir nuevas propuestas en la medida de las necesidades y posibilidades del país.

El presente proyecto de ley propone la corrección de las contradicciones y fallas en la ejecución de la Ley 100 de 1993 y busca restablecer la

1 Londoño, Juan Luis. *¿Qué sigue después de la Ley 100?* En: Franco S. (editor). *La Salud Pública Hoy*. 435-448. Universidad Nacional de Colombia, marzo 2003.

2 Londoño, J. L., Frenk, J. «Structured Pluralism: towards an innovative model for Health System Reform in Latin America». *Health Policy*, vol. 41. p: 1-36. 1997.

3 Castaño, R. A., Arbeláez J. J., Giedion U., Morales L. G. *Evolución de la equidad en el Sistema Colombiano de Salud*. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo. CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, mayo de 2001.

4 República de Colombia. Ministerio de Salud. Programa Universidad de Harvard. *La reforma de salud en Colombia y el Plan Maestro de implementación*. Informe Final. Santafé de Bogotá, abril de 1996.

5 ASALUD, Fundación Corona, FES, FESCOL. *Ley Cien: cuatro años de implementación*. Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1998.

6 Academia Nacional de Medicina. *Ley 100 de 1993: reforma y crisis de la salud. I y II*, Santa Fe de Bogotá, febrero de 1999 y 2002.

7 Franco, S. *La reforma a la seguridad social en salud en Colombia: una mirada desde la salud pública*. Documento presentado en la X Conferencia Nacional de Salud de Brasil. Brasilia, septiembre de 1996.

8 De Currea, V. Hernández, M. Paredes, N. Provea. *La salud está grave: una visión desde los derechos humanos*. Ediciones Antropos, Santa Fe de Bogotá, mayo, 2000.

9 Restrepo Z. J. «El seguro de salud en Colombia: Cobertura universal?». *Revista Gerencia y Políticas de Salud*. V. 1, No 2:25-40. Pontificia Universidad Javeriana, septiembre 2002.

función irrenunciable del Estado en la organización de un sistema de provisión de la atención de la Salud que sea compatible con lo establecido en la Constitución y con los principios democráticos que la inspiran.

## 2. MARCO JURIDICO

### 2.1 Constitución Nacional

El artículo 48 de la C. N. determina el concepto de seguridad social e introduce la participación de los particulares en la prestación de los servicios:

*“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los colombianos el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que lo determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley”.*

*“No se podrán utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella. La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”.*

El artículo 49 de la C. N. establece:

*“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

Se debe destacar del mandato constitucional, el capítulo sobre la finalidad social del Estado y de los servicios públicos como dice el artículo 365:

*“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.*

Y el artículo 366:

*“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son las finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.*

*“Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

### 2.2 Ley 100 de 1993

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social, conformado por el Sistema General de Pensiones, el Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Sistema de Riesgos Profesionales y los Servicios Sociales Complementarios.

El SGSSS incluye el Plan de Atención Básica (PAB), el Plan Obligatorio de Salud (POS) con sus dos regímenes, Subsidiado y Contributivo, y la protección frente a los Accidentes de Tránsito, Desastres Naturales y Terrorismo (ECAT). Las personas de mayor capacidad económica pueden adquirir con cargo a sus propios recursos, los Planes Adicionales de Salud (PAS) que pueden cubrir todo o parte de aquello que no está incluido en el POS.

El SGSSS es administrado por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) para el Régimen Contributivo y por las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), quienes contratan la prestación directa de los servicios con las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), propias o externas, públicas o privadas, y con los hospitales públicos, hoy convertidos en Empresas Sociales del Estado (ESE).

Dentro de los objetivos del SGSSS estaba la cobertura universal de todos los colombianos para el año 2001 en todos los niveles de complejidad (artículo 151 de la Ley 100, subrayado). Este objetivo fundamental, es la razón de ser del SGSSS, que aún está lejos de cumplirse, porque en la actualidad existen cerca de 20 millones de compatriotas sin protección específica en salud, como lo demuestra el siguiente cuadro de cobertura<sup>10</sup>. Por ello, se hace necesario impulsar las medidas expuestas en el presente Proyecto para lograr tal objetivo.

### Cobertura del SGSSS para diciembre de 2002

Población	Habitantes
Población Total	44.500.000
Afiliada Régimen Contributivo	13.165.463
Afiliada Régimen Subsidiado	11.444.003
Sin Seguridad Social (45%)	19.890.534
Población NBI 2003	16.680.692
Población pobre sin aseguramiento	5.236.689
<b>Población a cargo de entidades territoriales.</b>	
<b>Entre:</b>	<b>5.236.689 – 19.890.534</b>

Lo verdaderamente preocupante es la población no afiliada, cerca de 20 millones de colombianos, que no tienen empleo ni recursos suficientes para afiliarse a una EPS, sin llegar a ser tan extremadamente pobres como para merecer el subsidio que les permita afiliarse a una ARS. Los no afiliados carecen de un sistema específico de protección en salud y se han convertido en sujetos de discriminación por parte del SGSSS.

La Ley 100 de 1993, ratificada en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003), ordenó el cambio total del financiamiento de los hospitales públicos al suprimir progresivamente los recursos de oferta y transformarlos en recursos de demanda. Es decir, en lo sucesivo los hospitales públicos no dispondrán de un presupuesto propio, sino que dependerán de la facturación y compraventa de servicios. Sin embargo, conservan la obligación constitucional de garantizar la atención de los no afiliados (19.890.534 habitantes) y de los eventos no incluidos en el POS, sin que para ello dispongan de recursos específicos. El proyecto busca fuentes de recursos para garantizar este propósito.

## 3. OTRAS SEÑALES DE ALARMA EN EL SGSSS

### 3.1 Salud Pública

Si existe un indicador que mida la eficacia de un sistema de salud, lo es por excelencia la incidencia de las enfermedades de interés en salud pública: si el sistema es bueno, estas enfermedades deberán disminuir y, sí, al contrario, la salud pública desmejora, el sistema de salud debería ser reevaluado. Esto es lo que debe hacerse en nuestro país. Veamos los principales indicadores, que hablan por sí solos<sup>11</sup>:

DINAMICA DE LA POBLACION (Estimaciones para el 2002)		
Tasa global de fecundidad por mujer	2,6	
Tasa específica de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años de edad	79,5	
Media anual de nacimientos	979,260	
Tasa bruta de natalidad (nacidos vivos por 1000 habitantes)	22,4	
Media anual de defunciones	239,903	
Tasa bruta de mortalidad por 1000 habitantes	4,44	
Tasa de mortalidad infantil estimada por 1000 nacidos vivos	25,6	
Esperanza de vida al nacer (años)	TOTAL	72,2
	Hombres	69,2
	Mujeres	75,3
Numero de personas desplazadas por la violencia en el 2001	341.925	

<sup>10</sup> CNSSS. Informe a las Comisiones Séptima del Congreso de la República, 2002-2003.

<sup>11</sup> OPS/OMS/Ministerio de Salud. Indicadores Básicos 2000.

ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	
Proporción de población con cobertura de acueducto en el 2000	94,8%
Población urbana beneficiada con conexión a acueducto	96,5%
Población rural beneficiada con conexión a acueducto	27,3%
Proporción de población con agua de buena calidad en 1998	70,0%
Proporción de población con acceso a servicios de eliminación de excretas en el 2000	87,3
Cobertura de alcantarillado en cabeceras municipales	89,8%
Proporción de población urbana con servicio de recolección basura en 1998	84,2%

FACTORES DE RIESGO		
Proporción de niños con bajo peso al nacer (menos de 2.500 gramos)	7,0%	
Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años	Total	6,7%
	Hombres	6,6%
	Mujeres	6,9%
Prevalencia de lactancia materna exclusiva en niños menores de 6 meses	11,6%	
Índice de dientes cariados, perdidos y obturados a los 12 años	2,3	
Prevalencia de hipertensión arterial	12,3%	
Prevalencia de diabetes mellitus tipo II	2,0%	
Prevalencia de sobrepeso en la población según índice de Masa Corporal	Total	5,5%
	Hombres	4,6%
	Mujeres	6,4%
Prevalencia de tabaquismo	Total	18,9%
	Hombres	26,8%
	Mujeres	11,3%
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en mujeres en edad fértil	52,8%	
Proporción de mujeres entre 25 y 69 años con citología cervicouterina en los últimos tres años	68,4%	

COBERTURAS DE VACUNACIÓN 2001		
Niños menores de 1 año con esquema completo de vacunación	DPT	77,6%
	Anti poliomelítica	80,5%
	BCG	84,8%
	Anti hepatitis B	78,1%
	Anti haemophilus influenzae tipo B	53,6%
Niños de 1 año con esquema completo de Triple Viral	85,5%	

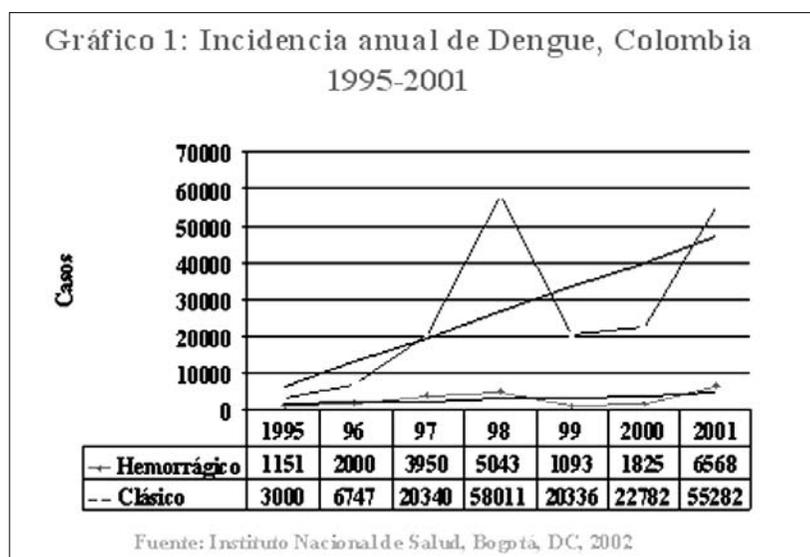


Gráfico 2: Incidencia Anual de Malaria (IPA), Colombia, 1960-2002

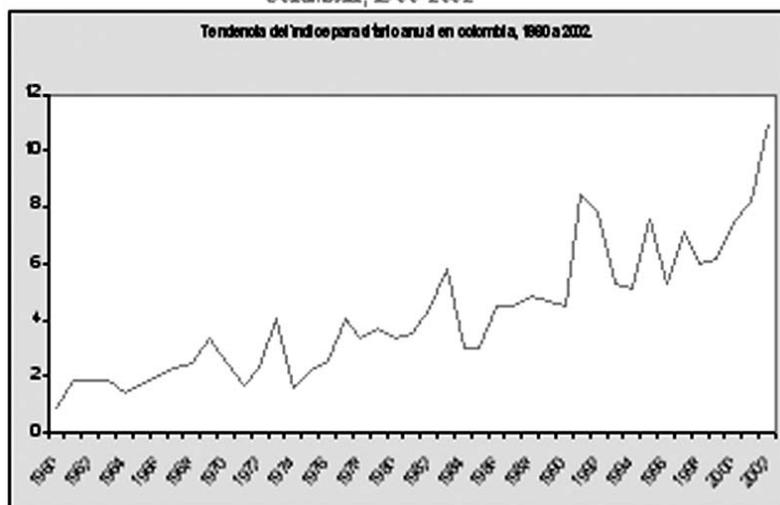
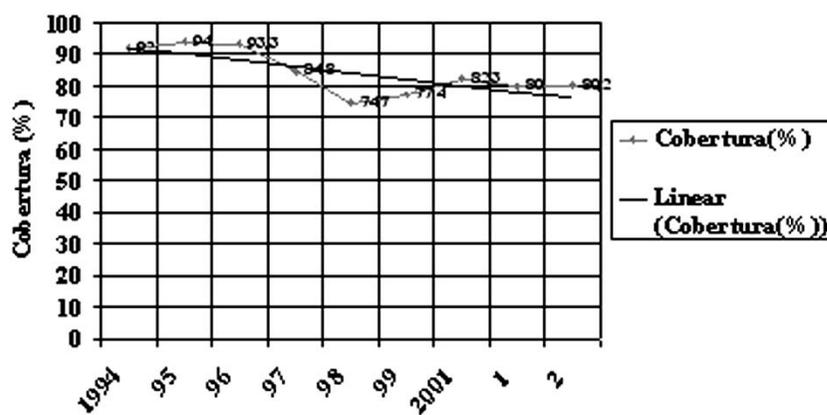


Gráfico 3: Cobertura de vacunación contra poliomielitis en menores de 1 año (tres dosis), Colombia, 1994-2002



Fuente: Instituto Nacional de Salud, Bogotá, 2002

Varias patologías infecciosas se han expandido de manera preocupante. Revisando fuentes oficiales<sup>12</sup> se obtienen datos como los siguientes, para el quinquenio 1996-2000: se registró un promedio anual en el quinquenio de 30.232 casos de Dengue Clásico, con una tasa a mitad de período de 75.6 por 100.000 habitantes. Más preocupante aún, mientras antes de la Reforma el número de casos de Dengue había permanecido relativamente constante, después de 1994 se ha mostrado una tendencia ascendente, en parte debido a la disminución de actividades de control de vectores. Esta es una actividad de Salud Pública que se debe ejecutar como actividad primordial y prioritaria (ver gráfico 1).

El número anual de casos de Malaria ya llega a los 150.000-200.000, con una marcada tendencia al ascenso desde 1994 (ver gráfico 2) siendo también una consecuencia de la disminución de actividades de salud pública tales como control del vector, acciones de diagnóstico precoz y tratamiento en el primer nivel de atención, en particular en áreas rurales.

Según informe de la Organización Panamericana de la Salud<sup>13</sup> del año 2001, las coberturas nacionales de inmunización en niños menores de un año solo aventajan en la región a las de Haití y Paraguay. Todos los demás países tienen una situación de vacunación mejor que la de Colombia. Para 1999, según la misma Organización, en sarampión sólo se tenía cubierto al 76% de los niños, con BCG al 79% y con la triple DPT al 81%. Diez años antes, en 1989 la cobertura antituberculosa había llegado hasta el 94% de la población, mientras las dos restantes inmunizaciones tenían cifras similares<sup>14</sup>.

Es evidente que la vacunación en el país ha disminuido a niveles preocupantes y que de continuar descendiendo se podrían presentar situaciones alarmantes de salud pública por la susceptibilidad de la población que conduce a brotes epidémicos de consecuencias lamentables, como es el caso de la poliomielitis, enfermedad erradicada en Colombia desde 1989 y en el continente desde 1991 (ver gráfico 3). El nivel de cobertura no debería ser inferior al 95%, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo<sup>15</sup>.

Un hecho fehaciente que confirma el abandono de las acciones preventivas en salud con la implementación de la Ley 100 de 1993 es la epidemia de fiebre amarilla, que ha cobrado 48 muertes en 2003 y lo que va corrido de 2004.

En este campo el Proyecto propone que el Ministerio de la Protección Social y las Secretarías Seccionales retomen el manejo de la salud pública por ser de interés general y no sea limitado a los afiliados al SGSSS. Esto, sin perjuicio de las acciones individuales de promoción y prevención que corresponden a las ARS y EPS y que han sido extremadamente defectuosas.

12 Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud. *Informe epidemiológico nacional*. Bogotá. Revisión de los números correspondientes a la primera quincena de enero de 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

13 Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud. *Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos 2000*. Washington, 2001.

14 Ministerio de Salud. *La salud en Colombia: diez años de información*. Bogotá, 1994, p: SS-81.

15 Ley 812 de 2003. Plan Nacional de Desarrollo.

También ha sido motivo de honda preocupación la carencia de sueros antiofídicos de especies nativas, que hasta hace poco, como en el caso de la vacuna contra la fiebre amarilla, eran producidos con reconocimiento internacional de alta calidad por el Instituto Nacional de Salud.

El Instituto Nacional de Salud ha sufrido un grave deterioro en su estructura financiera, lo cual incide negativamente sobre el desarrollo de la investigación científica, la producción de biológicos y su capacidad de control de la calidad de los laboratorios clínicos del país.

### 3.2 Operación del Régimen Subsidiado

Actualmente los recursos del régimen subsidiado son girados desde el Ministerio de la Protección Social (Fosyga, Fisalud) a los gobernadores, estos a los alcaldes, quienes a su vez contratan con las Administradoras (ARS), y ellas contratan los servicios con las IPS (clínicas privadas u hospitales). En este proceso tan complejo se pierden o se desvían los recursos de la salud: en el mejor de los casos los pagos demoran hasta 180 días en promedio nacional<sup>16</sup>.

Lo anterior, incluyendo perversos mecanismos de glosas arbitrarias de las cuentas ha dado lugar a la instauración de una “cultura de no pago” en el SGSSS que explica, principalmente, el colapso de la red hospitalaria.

Este Proyecto propone simplificar el proceso por el giro directo de los recursos sin situación de fondos, desde el Fosyga a las clínicas y hospitales, sin ninguna intermediación. Los contratos los realizarán y vigilarán directamente las entidades territoriales, sin manejar el recurso. El proyecto deja la posibilidad de intermediación por parte de las Cajas de Compensación Familiar que hayan demostrado eficiencia, en aquellos departamentos que carezcan de los medios para realizar una buena gestión, según criterio del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

### 3.3 Colapso hospitalario

La red pública de hospitales de Colombia requiere con urgencia medidas que aseguren el flujo permanente, oportuno, adecuado y equitativo de los recursos. Definitivamente los hospitales de primer nivel de complejidad y los centros y puestos de salud requieren recursos de oferta, so pena de desaparecer, con consecuencias impensables para la comunidad más pobre y vulnerable, que es la que acude a ellos.

Los hospitales públicos están seriamente amenazados. Los departamentos y municipios pueden contratar con ellos hasta cierto tope presupuestal; sin embargo, deben continuar atendiendo pacientes no afiliados al SGSSS, los más pobres, con los escasos recursos de oferta de los hospitales aumentando, inevitablemente, su situación deficitaria. Carecen de liquidez que les permita comprar medicamentos y suministros para la atención de los pacientes, lo cual representa una amenaza a la calidad de la atención y en un riesgo para los pacientes. Adicionalmente, la reestructuración que se ha adelantado en algunos de ellos ha sido orientada solamente a la disminución de las plantas de personal sin dirigirse a resolver problemas estructurales como mejorar la liquidez, disminuir el tiempo de recuperación de recursos o evitar el creciente endeudamiento, como lo demuestra el estudio realizado por la Academia Nacional de Medicina<sup>17</sup>.

El Proyecto propone un sistema de financiación con control de gestión; establece el sistema de pagos fijos globales prospectivos comprobados por su eficiencia en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y define cuáles serán los recursos para los hospitales de II, III y IV nivel de atención.

### 3.4 Régimen Contributivo

La totalidad de las EPS públicas están intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud; por tanto, no pueden afiliarse, lo que propicia el marchitamiento de las empresas públicas de Seguridad Social como el ISS, Caprecom y Cajanal. El país requiere la presencia del Estado en la Seguridad Social Pública para garantizar la regulación del sistema.

El caso del ISS es lamentable porque este es uno de los principales patrimonios de Colombia. Es la entidad de seguridad social más grande del país por su amplia cobertura de la geografía nacional, la magnitud del

recurso humano propio y contratado, el gran volumen de recursos financieros que maneja en los negocios de salud, pensiones y riesgos profesionales, las instalaciones administrativas y de servicios que posee en todo el territorio nacional y la cantidad de población que cubre. Así mismo, es una de las empresas más complejas del Estado dada la diversidad de servicios que ofrece a la población y la heterogeneidad de estamentos políticos, sociales, laborales, sindicales, técnicos, científicos, financieros, administrativos y de control con los cuales tiene relación.

A raíz de los cambios introducidos en el país con la estructuración del SGSSS implantado por la Ley 100 de 1993, se produjeron importantes modificaciones que han obligado al ISS a cambiar sus modelos de operación y a repensar su quehacer para responder adecuadamente a los nuevos retos. El Seguro Social no ha tenido un verdadero período de transición que le permita adaptarse al Sistema. El Proyecto busca subsanar esta situación creando un período de transición para el ISS, con objetivos específicos.

Durante el período de transición el ISS utilizará el recaudo de la cotización, descontado el punto de solidaridad, como su principal fuente de recursos. Hará el proceso de compensación a manera de ejercicio de tal forma que le permita efectuar las acciones necesarias para modernizar y actualizar plenamente su base de datos acorde con las exigencias del SGSSS.

### 3.5 Vigilancia y control

Un aspecto protuberante en la falla del SGSSS es su debilidad en vigilancia y control.

Estas acciones solo pueden desarrollarse en forma efectiva a partir de un sólido sistema de información y un registro único de aportantes. Ninguno existe, y es difícil de entender la razón por la cual en los 10 años de ejecución de la Ley 100 no se hayan podido estructurar, a pesar de los reclamos que en este sentido han hecho numerosas instituciones, entre ellas la Academia Nacional de Medicina<sup>18</sup>.

Por otra parte, la Superintendencia Nacional de Salud es un organismo débil, carente de recursos y de instrumentos adecuados para el cumplimiento de su delicada labor.

Además, la Superintendencia está adscrita al Ministerio de la Protección de Salud, en cuyas dependencias funciona, lo cual le resta independencia y autonomía.

### Conclusión

Para terminar esta Exposición de Motivos, conviene citar a dos eminentes Profesores de Políticas de Salud y de Economía Médica de la Universidad de Harvard, quienes, refiriéndose a la atención gerenciada de la salud (*managed care*), que es el modelo impuesto en Colombia por la Ley 100, en un reciente Editorial en la prestigiosa revista *Science*<sup>19</sup> dicen:

*“Al apoderarse de la financiación y del manejo de los servicios de salud, los intermediarios financieros se han convertido en fuerzas políticas poderosas en cuanto a mantener el actual caótico, pero altamente rentable, sistema de salud. Tanto los médicos como los pacientes son rehenes en cuanto a las decisiones de los aseguradores que operan con ánimo de lucro”.*

Por las razones anteriores, someto a consideración de la Corporación el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

*Germán Vargas Lleras,*  
Senador de la República.

<sup>16</sup> Asociación Médica Colombiana. Documentos Técnicos, Reunión de Consenso. Chinautá, 2001.

<sup>17</sup> Academia Nacional de Medicina, Comisión de Salud. Diagnóstico financiero de los hospitales públicos de tercer nivel. Bogotá, 2004.

<sup>18</sup> Academia Nacional de Medicina. *Ley 100 de 1993: reforma y crisis de la salud. I y II*, Santa Fe de Bogotá, febrero de 1999 y 2002.

<sup>19</sup> Richmond J. B., Fein R. Health insurance in the USA. Editorial, *Science*, Vol. 301, Sept. 2003.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 10 de marzo de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 180 de 2004 Senado, *por el cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se dictan otras disposiciones respecto al fortalecimiento del ejercicio de las profesiones de la 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 del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 10 de marzo de 2004

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.

*Germán Vargas Lleras.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 23 DE 2003 SENADO**

*por la cual se reglamenta el proceso de elección de los Secretarios y Subsecretarios de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Constitucionales Permanentes.*

Doctor

Humberto Gómez Gallo

Presidente de la Comisión Primera Senado de la República

Honorables Senadores:

Dando cumplimiento a la designación que me hiciera el señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 23 de 2003, Senado, *por la cual se reglamenta el proceso de elección de los Secretarios y Subsecretarios de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Constitucionales Permanentes*.

No fue posible presentar esta ponencia con anterioridad debido a que me correspondió trabajar como ponente en otros proyectos de acto legislativo y de ley bajo el apremio de términos constitucionales, que por fortuna han sido superados, por lo menos en lo que al Senado de la República respecta. Por ejemplo, el proyecto de ley que estableció la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación y el que modificó la ley estatutaria de la administración de justicia.

Esta iniciativa fue presentada a consideración del Congreso de la República por la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive, el día 20 de julio de 2003.

#### **Consideraciones generales**

El proyecto consta de 11 artículos y tiene como finalidad establecer un mecanismo objetivo para conformar una lista de elegibles, sobre la cual se permitiría elegir a los Secretarios y Subsecretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, así como de sus respectivas Comisiones Constitucionales Permanentes.

La honorable Senadora autora del proyecto insiste en la necesidad de que el Congreso de la República se ocupe del tema y expida una ley que introduzca un sistema de méritos para la escogencia de los referidos funcionarios, creando mecanismos que generen confianza ante la opinión pública frente a los procesos de elección que se realizan en estas Corporaciones a fin de facilitar la escogencia de personas calificadas para proveer los cargos señalados, lo que además redundaría en un mejor desempeño del Congreso de la República dadas las importantes funciones y responsabilidades asignadas a estos funcionarios.

Agrega la Senadora Moreno Piraquive en su proyecto que las entidades en todo el mundo procuran continuamente aumentar su nivel de competencia, en un constante esfuerzo por mejorar su gestión, situación que solo es posible en la medida en que se consiga ser mejor, comparativa

y competitivamente. Contexto que no puede ser ajeno al sector público, donde se necesita que cada vez exista mayor eficiencia, efectividad y calidad, puesto que su beneficiario directo no es un solo segmento en particular sino toda la Nación.

Según el criterio de la citada congresista, se busca hacer un aporte al desarrollo de la labor legislativa, garantizando que quienes resulten elegidos para desempeñar las funciones de Secretarios y Subsecretarios, cuenten con aptitudes y conocimientos que garanticen un eficiente desempeño de sus funciones, por cuanto no se puede perder de vista que en dichos funcionarios recae la responsabilidad de buena parte de los aspectos operativos del proceso legislativo. Como ejemplo, señala la publicación oportuna de los proyectos de Ley y ponencias en la Gaceta del Congreso, la grabación de las sesiones, el registro de las votaciones, la dirección de la formación del archivo legislativo respectivo, la vigilancia y custodia de los expedientes de investigaciones legislativas que se adelanten en la Corporación respectiva a los altos Funcionarios del Estado, así como el correspondiente trámite de los mismos, entre otros.

Por último, considera necesario resaltar que la propuesta en ningún momento desconoce la facultad de las plenarias de Senado, la Cámara de Representantes y sus Comisiones de elegir al Secretario y Subsecretario respectivos, sino que simplemente introduce una metodología para garantizar que los candidatos a dicha elección cuenten con aptitudes y conocimientos deseables y útiles para el desempeño de la función a la cual aspiran.

#### **Inconstitucionalidad del proyecto**

La iniciativa en estudio merece varios reparos de orden constitucional y legal por contrariar de manera ostensible la normatividad vigente, a saber:

1. El párrafo del artículo 6° del Acto Legislativo número 01 de 2003, contentivo de la Reforma Política Constitucional, establece: *“Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la Ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales”*.

2. El proyecto establece un período de dos (2) años para los Secretarios Generales de cada Cámara. Al respecto es necesario tener en cuenta que el Acto Legislativo número 01 de 2003, en su artículo 7° estableció para estos funcionarios un período de cuatro (4) años.

3. El artículo 125 de la Carta Política dispone: *“los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, serán nombrados por concurso público”*.

El artículo 135 de la Constitución Política (modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2003) prescribe: *“FACULTADES DE LAS CAMARAS elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara”*.

Según lo anterior, se concluye con claridad meridiana que, estando fijado el sistema de nombramiento por elección para los Secretarios Generales de las dos Cámaras, mediante norma Constitucional, no cabe el concurso público o de méritos ordenado por medio de Ley. Es menester primero reformar la Constitución.

4. El artículo 384 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) estableció como función electoral del Congreso la de elegir Secretarios y Subsecretarios Generales de las Comisiones Constitucionales, entre otros.

El artículo 11 de la Ley 3ª de 1992 establece: “*En cada Comisión Constitucional Permanente habrá un Secretario, elegido, por la mayoría de los votos de los asistentes para el respectivo período constitucional de las Comisiones Permanentes. Deberá, además de reunir las mismas calidades constitucionales exigidas para ser miembros de la respectiva Cámara, tener conocimiento sobre los temas de su competencia...*”.

De acuerdo con lo anterior, los Secretarios y Subsecretarios de las Comisiones Constitucionales Permanentes son elegidos por períodos legales de cuatro (4) años; por consiguiente no son de libre nombramiento y remoción y tampoco son funcionarios de carrera administrativa.

Es decir, el sistema de nombramiento de estos servidores públicos es de elección y excluye, en consecuencia, el concurso público de méritos en obediencia al artículo 125 Constitucional. Para incorporar el concurso público de méritos a estos funcionarios, es necesario modificar la Ley Orgánica del Reglamento Interno del Congreso, incluso si se quiere cambiando el sistema de elección de estos empleados.

Lamentablemente, el proyecto de Ley de la Referencia no tiene esos exclusivos y específicos alcances. Ha sido presentado como un proyecto de ley ordinaria y violando la Constitución ha incluido a los Secretarios Generales de ambas Cámaras.

#### **Inconveniencia y otros comentarios**

Somos partidarios de la carrera administrativa en toda la función pública porque compartimos el espíritu y la letra de la Ley 443 de 1998 que votamos afirmativamente. Es un compromiso impostergable del Estado colombiano garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

Establecer por mandato legal una cuasi carrera administrativa para cargos de naturaleza eminentemente política como se propone en el proyecto, me parece inconveniente. La elección de los secretarios de las cámaras y de los secretarios de las comisiones del Congreso siempre han obedecido a las normales y legítimas combinaciones políticas que al interior del Congreso se hacen como parte o elemento adicional de la elección de mesas directivas.

Las calidades para ocupar esos cargos, exigidas por la Constitución y la ley, son suficientes a fin de garantizar la eficiencia, la transparencia y la moralidad en la función pública. Cuando el constituyente o el legislador considere que esas calidades son precarias, puede perfectamente hacerlas más exigentes, modificando los estatutos normativos correspondientes.

El régimen de carrera administrativa lo entendemos como un todo, desde la convocatoria pública pasando por el concurso de méritos, hasta llegar al nombramiento en propiedad de los empleados que tengan éxito en sus aspiraciones de llegar a ser servidores públicos. No puede predicarse una verdadera carrera administrativa en cargos públicos cuyo origen emana indirectamente del pueblo, por ser elegidos por quienes recibieron un mandato popular en las urnas al ser elegidos Congresistas. La estabilidad laboral de esos funcionarios es relativa ya que gozan de un período constitucional o legal y las posibilidades de ascenso no existen.

No obstante lo inmediatamente anterior, debo decir por mi experiencia parlamentaria que estos servidores públicos elegidos por el Congreso, dada su capacidad, devoción en el trabajo, lealtad con la institución, responsabilidad administrativa y por ser depositarios de una especial confianza tanto de las distintas mesas directivas como de los congresistas, permanecen excepcionalmente muchos años en el ejercicio de sus cargos por la vía de la reelección, la cual está autorizada indefinidamente. Terminan haciendo carrera pero no, dentro de los lineamientos legales de la carrera administrativa, sino por la vía de la decisión política colegiada que hacen las cámaras, fundamentada en la mayoría de las veces en los méritos y en la experiencia de estos funcionarios públicos.

Los actos de elección a que se contrae el proyecto de ley son actos políticos. Desde el punto de vista formal porque emana de un órgano

político y desde el punto de vista material por su propia naturaleza y por la calidad de la autoridad pública de quien los produce, sin escapar como es obvio al control jurisdiccional. Por lo demás y para corroborar mi calificación de acto político al acto de elección, debo afirmar que los secretarios mencionados por mandatos superiores son parte vertebral en la elaboración de las leyes y de los actos legislativos. Son servidores públicos de particular confianza para el Congreso y para los congresistas, incluidas naturalmente las comisiones constitucionales permanentes y legales.

La Corte Constitucional ha establecido unos criterios para determinar hasta dónde llega la carrera administrativa. Ha dicho que debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Refiriéndose a los empleos de libre nombramiento y remoción, sostiene que se debe establecer la función misma en su desarrollo esencial, en la exigencia de una confianza plena y total o que implique una decisión política (Sentencia C-195 abril 21-94. M.P. Vladimiro Naranjo. Subrayado nuestro).

Por lo dicho y a la luz de esta jurisprudencia constitucional, se justifica en este caso la excepción a la carrera administrativa. Y si la Corte Constitucional hizo la excepción para empleos de libre nombramiento y remoción, con mayor razón para aquellos de período constitucional o legal, que como lo hemos advertido en este informe, son de plena y total confianza para el buen suceso constituyente o legislativo, o para el control político, y que además se consagran como el resultado de una indiscutible decisión política emanada del Congreso.

Por las consideraciones anteriormente expuestas sobre el Proyecto de ley número 23 de 2003, “por la cual se reglamenta el proceso de elección de los secretarios y subsecretarios de las cámaras legislativas y sus comisiones constitucionales permanentes”, propongo a la honorable Comisión Primera su archivo.

Atentamente,

*Dario Martínez Betancourt,*  
Senador Ponente.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 245 DE 2003 SENADO 019 DE 2002 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.*

Cumpliendo con el encargo asignado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, rendimos ponencia para primer debate al Proyecto de ley 019 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones, cuyo autor es el honorable Representante *Carlos Alberto Zuluaga Díaz*, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

##### **1. Antecedente legislativo**

Las micro, pequeña y mediana empresas empezaron a ser consideradas como objeto de políticas de apoyo, en la década del 60. En 1961 se creó la Corporación Financiera Popular a fin de canalizar recursos hacia la pequeña empresa; el Decreto 444 favoreció la exportación de productos intensivos en mano de obra; la Caja Agraria creó una línea de crédito industrial; a finales del decenio se estableció el Fondo Financiero Industrial y se autorizó al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, para invertir hasta el 10% de sus ingresos a favor de grupos marginados entre los cuales se consideraban a la pequeña y mediana empresa.

En la década del 70, la OIT promovió a nivel internacional la importancia de las Pymes como elemento clave para la generación de empleo. En el país se establecieron los Programas de Promoción Profesional Popular Urbana y Rural, implementados en el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, buscando promover la capacitación y el fomento a la creación de empresas, canalizando solicitudes de crédito a través de la Corporación Financiera Popular.

En esta década se ofreció la primera clasificación de pequeña y mediana empresas, teniendo en cuenta el número de empleados. Se consideró como pequeña industria a aquella que empleaba de 10 a 49 trabajadores y como mediana, la que empleaba entre 50 y 199. El BID creó el Programa de Pequeños Proyectos a fin de fomentar microempresas vía ONG.

A mediados de los años 80, se dio inicio a la participación del sector privado en el apoyo a las Microempresas, con el Programa de Apoyo a la Microempresa, diseñado por la Fundación Carvajal.

En 1984, se propuso el primer Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, reconociendo al sector informal de la economía.

Los instrumentos de acción fueron la capacitación en gestión empresarial, la asesoría en trámite de créditos y asistencia técnica para la comercialización y organización gremial.

Se creó el Consejo Evaluador como regulador de las acciones del sector público y privado del manejo de los recursos que provenían del BID, y colocados a través de ONG.

En 1985, con el patrocinio de la Unicef y del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, se realizó el primer taller nacional de asociaciones de microempresas, creándose la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, Conamic.

La primera ley aprobada por el Congreso de la República en relación con el tema fue la **Ley 78 de 1988**, la cual tuvo iniciativa gubernamental. En ella se recogieron todas las experiencias anteriores en el desarrollo de las actividades de promoción y fomento de las micro, pequeña y mediana empresas.

Se dio la primera definición y clasificación legal de las Mipymes, se establecieron las reglas de juego para efectos de crédito de fomento y se promovió la organización gremial que facilitara la concertación entre los sectores privados y el Gobierno. Se desarrollaron medidas y estímulos tributarios, se establecieron los Consejos Asesores para la microempresa y aparte, el de la pequeña y mediana industria. Además se creó la División de Mipyme en el Ministerio de Desarrollo y se contempló una figura de coordinación intersectorial.

Se reformó la Corporación Financiera Popular, brindándole herramientas para la financiación de las Mipymes.

**Se dio destinación específica de porcentajes de recursos del IFI, Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena y Fonade a programas Mipymes y crea el Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico de la Microempresa y la Pequeña y Mediana Industria.**

La **Ley 590 de 2000** es la última legislación sobre las Mipymes, fruto de un gran esfuerzo de concertación, debates interinstitucionales y regionales, la cual acumuló todas las experiencias al respecto, llegando a la que se considera la reglamentación más ambiciosa frente al tema de las Mipymes.

En esta ley se definieron en categorías las micro, pequeñas y medianas empresas según parámetros de activos y personal ocupado, haciendo extensivos los beneficios de la ley a los artesanos colombianos.

Creó dos Consejos Superiores, uno de Pequeña y Mediana Empresas y otro de Microempresa. Se ordenó al IFI, al Fondo Nacional de Garantías, al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a Colciencias, a Bancoldex y Proexport a establecer dependencias especializadas para adelantar programas hacia la Mipymes.

El DNP, con el Ministerio de Desarrollo, debió incluir las políticas y programas hacia las Mipymes en el Plan Nacional de Desarrollo, se creó el Registro Unico Empresarial a cargo de las Cámaras de Comercio.

La ley ordenó a las entidades públicas para que promovieran e incrementaran la participación de las Mipymes como proveedoras de los bienes y servicios que ellas demanden y además que prefieran en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicios a las Mipymes.

La ley promovió la organización de ferias locales y nacionales, la conformación de centros de exhibición e información permanente para dinamizar los mercados en beneficio de las Mipymes.

Se creó el Fomipyme, para financiar proyectos, programas y actividades para el desarrollo de las Mipymes, la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos al fomento y promoción, para lo que realizaría operaciones de cofinanciamiento.

Este fondo se creó con dos cuentas, una para la microempresa, cuya fuente de recursos es el Presupuesto Nacional, y otra para las Pequeñas y Medianas Empresas, cuya fuente sería el Fondo de Productividad y Competitividad y recursos del Presupuesto Nacional, las cuales se pueden nutrir con aportes y créditos de organismos multilaterales de desarrollo, donaciones, herencia o legados.

**Se estableció el Fondo Emprender, como cuenta adscrita al Ministerio de Agricultura para apoyar a las Mipymes rurales, aportando capital social y financiando preinversión, en asocio con los productores y las entidades territoriales.**

Los Centros de Desarrollo Productivo al servicio de la microempresa se incorporaron a Colciencias.

El Gobierno debería propender, en conjunto con el Banco de la República, a la democratización del crédito y estimularía además la democratización accionaria.

El monto máximo por operación de préstamo como microcrédito es de 25 smmlv. Se autorizó a los intermediarios financieros y organizaciones especializadas en microcrédito para cobrar honorarios y comisiones de conformidad con lo autorizado por el Consejo Superior de la Microempresa. El Fondo Nacional de Garantías podría otorgar condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo.

Se establecieron condiciones especiales para que el Fondo Nacional de Garantías venda los bienes recibidos como dación en pago, para volverlos líquidos rápidamente y poder otorgar nuevas garantías.

Las Mipymes serían beneficiarias de las garantías a favor de sus acreedores determinadas en la Ley 550 de 1999

Los municipios, distritos y departamentos podrían establecer regímenes especiales sobre impuestos, tasas y contribuciones que estimulen a las Mipymes.

**Las empresas nuevas Mipymes, constituidas a partir de la promulgación de la ley, tendrían reducciones del 75% en el primer año, 50% en el segundo y 25% en el tercero, de los aportes parafiscales destinados al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, ICBF y Cajas de Compensación.**

**En conclusión:**

– La **Ley 590 de 2000** es la última legislación sobre las Mipymes, fruto de un gran esfuerzo de concertación, debates interinstitucionales y regionales, la cual acumuló todas las experiencias al respecto, llegando a la que se considera la reglamentación más ambiciosa frente al tema de las Mipymes.

– En esta ley se definieron en categorías las micro, pequeñas y medianas empresas según parámetros de activos y personal ocupado, haciendo extensivos los beneficios de la ley a los artesanos colombianos.

– Creó dos Consejos Superiores, uno de Pequeña y Mediana Empresas y otro de Microempresa.

– Se ordenó al IFI, al Fondo Nacional de Garantías, al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a Colciencias, a Bancoldex y Proexport a establecer dependencias especializadas para adelantar programas hacia las Mipymes.

– El DNP, con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debió incluir las políticas y programas hacia las Mipymes en el Plan Nacional de Desarrollo.

– Se creó el Registro Unico Empresarial a cargo de las Cámaras de Comercio.

## 2. Justificación de la ponencia

Sin embargo la Ley 590 de 2000 no contempló ciertos aspectos fundamentales que la hicieran operante y por eso esta ponencia considera introducir algunos ajustes a fin de volver la norma funcional y operativa:

– El objetivo es lograr la reactivación de un sector muy importante de la economía nacional, como es el relacionado con las micro, pequeñas y medianas empresas.

– El crecimiento económico casi imperceptible, una tasa de desempleo del 16% y una tasa de subempleo del 35,5% hacen ver la aguda crisis laboral que estamos atravesando y nos exige tomar determinaciones que tiendan a fortalecer los sectores de la economía más importantes y paradójicamente más olvidados. Es por eso que las Mipyme forman parte de un significativo sector que indiscutiblemente es necesario fortalecer, ya que es la única manera de que nuestra economía muestre un mejoramiento notable.

– Se amplía la definición de microempresa donde se incluyen las Famiempresas.

– Se adiciona un tercer parámetro para la clasificación de este sector en micro, pequeña y mediana empresa. Este factor son las Ventas brutas.

– Se armoniza la definición de micros, pequeñas, medianas y grandes empresas con los conceptos que maneja la mayoría de los países de América.

	<b>Mediana</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Micro</b>
<b>Ventas</b>	Entre 10.351 y 38.835 smlmv	Entre 1.251 y 10.350 smlmv	Entre 32 y 1.250 smlmv
<b>Activos</b>	Entre 5001	Entre 501 y 5.000 y 48.544 smlmv	500 smlmv excluida la vivienda
<b>Empleado</b>	Entre 51 y 200 trabajadores	Entre 11 y 50 trabajadores	No superior a 10 trabajadores

– Se crea el **Sistema Nacional de las Mipymes**, conformado por el Consejo Superior de Pequeña y Mediana empresa, el Consejo Superior de Microempresa y los Consejos Regionales. **Esta figura no existía en la ley 590/00**

– Se incluye en estos Consejos tres representantes de la academia, un representante de la Banca de Desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

– Se establecen las funciones precisas a cada uno de los Consejos Superiores y Regionales, aspecto que no existía en la ley 590/00.

– Se establece la Secretaría Técnica Permanente y las Secretarías Técnicas regionales para los Consejos.

– Se introduce una normatividad donde establece que el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, apoyará los programas de generación de empleo. Así mismo el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, acreditará ante las entidades financieras para el otorgamiento de micro crédito, al personal calificado que creen nuevas microempresas.

– De igual manera se introdujo una norma sobre la democratización del crédito. El gobierno Nacional tendrá en relación con las Mipymes la función de formular políticas de democratización del crédito y financiamiento para el establecimiento de nuevas empresas. Los créditos interbancarios otorgados por el Banco de la República se darán, previa evaluación de la Superintendencia Bancaria, sobre los indicadores que muestran un mejoramiento progresivo de la democratización del crédito comercial que otorgue el establecimiento bancario.

– El Fondo Nacional de Garantías podrá otorgar condiciones especiales de garantía para generadoras de empleo por el 80% del valor del crédito.

– Se involucran nuevas instituciones en los consejos por la importancia que tienen en el desarrollo del sector tales como: Sena, Finagro, Banca de Desarrollo, agremiaciones de microempresarios.

– Se introduce como propuesta que los créditos interbancarios otorgados por el Banco de la República se darán, previa evaluación de la Superintendencia Bancaria, sobre los indicadores que muestran un mejoramiento progresivo de la democratización del crédito comercial que otorgue el establecimiento bancario.

– La modificación propuesta tiene por objeto crear herramientas para apoyar a los microempresarios.

– Darle carácter de obligatoriedad a la creación de los Consejos Nacionales y Regionales.

– Separar los Consejos de Pymes, de los Consejos de Microempresarios, ya que el perfil de los propietarios y directores de unas y otras es diferente.

– El gobierno del doctor Álvaro Uribe destinará 5 billones de pesos para microcrédito, que si todos se hicieran por el tope máximo de \$13.280.000 (40 salarios mínimos), estaríamos hablando de 376.000 créditos para microempresarios, los cuales requieren el acompañamiento institucional para su capacitación y para su comercialización, si no queremos ver que gran parte de estos recursos se pierdan.

– Algunas instituciones han manifestado que sería mejor hacer una nueva ley dirigida solo a los microempresarios. Nosotros creemos que esto sería inconveniente puesto que es muy importante la concatenación de las políticas de las micros con las pymes, porque la idea es ayudar a que los microempresarios se formalicen, se organicen y que crezcan para llegar a ser pymes.

A través de oficio número 000175 de fecha 16 de febrero de 2004, el Ministro de Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, recomienda hacer unas precisiones en lo referente en adecuar los nombres de los diferentes ministerios de acuerdo a lo reglado en la Ley 790-2002, como también la de modificar el Artículo primero y el párrafo del Artículo 18 del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara en sesión del día 20 de junio de 2003, al igual la de eliminar los artículos 6º y 26 del texto aprobado, por considerar que estos son idénticos a los artículos 6º y 46 descritos en la Ley 590 de 2000.

## Proposición

Por las consideraciones y argumentos expuestos anteriormente, solicito a la Comisión Tercera del Senado de la República, se dé primer debate al Proyecto de ley número 245 del 2003 Senado, 019 de 2002 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Gabriel Zapata Correa,  
Honorable Senador.

## TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 245 DE 2003 SENADO, 019 DE 2002 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

### Disposiciones generales

Artículo 1º. **El literal b) del artículo 1º de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

b) Estimular la **promoción** y formación de mercados altamente competitivos mediante el fomento a la permanente creación y funcionamiento de la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas, Mipymes;

Artículo 2º. **El artículo 2º de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 2º. Definiciones.** Para todos los efectos, se entiende por micro, incluidas las Famiempresas, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los siguientes parámetros:

1. Mediana Empresa:

a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o

b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a cuarenta y ocho mil quinientos cuarenta y cuatro (48.544) salarios mínimos mensuales legales vigentes;

c) Cuyas ventas brutas anuales estén comprendidas entre 10.351 y 38.835 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Pequeña Empresa:

a) Planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores, o

b) Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, o

c) Cuyas ventas brutas anuales estén comprendidas entre 1.251 y 10.350 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. Microempresa:

a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores, o

b) Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, o

c) Cuyas ventas brutas anuales estén comprendidas entre 32 y 1.250 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Los estímulos, beneficios, planes y programas consagrados en la presente ley, se aplicarán igualmente a los artesanos colombianos, y favorecerán el cumplimiento de los preceptos del plan nacional de igualdad de oportunidades para la mujer.

### CAPITULO II

#### Marco institucional

Artículo 3º. **El artículo 3º de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 3º.** *Créase el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por los Consejos Superior de Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de Microempresa y los Consejos Regionales.* El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo o quien haga sus veces, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto el Viceministro correspondiente.

3. El Ministro de la Protección Social o en su defecto el Director General del Sena.

4. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o en su defecto el Viceministro correspondiente.

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto el Subdirector.

**6. Tres representantes de las Instituciones de Educación Superior, designados por sus correspondientes asociaciones: Universidades (ASCUN), Instituciones Tecnológicas (ACIET) e Instituciones Técnicas Profesionales.**

7. El Presidente Nacional de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas, ACOPI

8. El Presidente Nacional de la Federación de Comerciantes, Fenalco.

9. El Presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras.

10. Un representante de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

11. Un representante de los Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, quien reglamentará tal elección, en todo caso esta debe ser rotativa.

12. Un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, designado por la Federación Colombiana de Municipios.

13. Un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, designado por la Conferencia Nacional de Gobernadores.

15. Un representante de la Banca de Desarrollo en el sector financiero.

Parágrafo 1°. Créase el **Consejo Regional de Pequeña y Mediana Empresa**, el cual estará conformado así:

1. El Gobernador del Departamento o su delegado.

2. Un representante de la Corporación Autónoma Regional.

3. El director de Planeación departamental.

4. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

5. Un representante de la Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Empresa, Acopi.

6. Un representante de la Federación de Comerciantes, Fenalco.

7. Un representante de la Cámara de Comercio. En el caso de existir dos o más cámaras de comercio en una misma región dicho representante será elegido entre ellos.

8. Un representante de los alcaldes Municipales de cada Departamento, el cual será elegido entre ellos mismos.

Parágrafo 2°. Créase el **Consejo Regional de Microempresa**, el cual estará conformado así:

1. El Gobernador del Departamento o su delegado.

2. El director de Planeación Departamental.

3. El director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

4. Un representante de la Confederación Nacional de Empresarios de la Microempresa Conamic si lo hay en la región, o en su defecto un representante de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de apoyo a los microempresarios, designado por el Gobernador.

**5. Un representante de la Banca de Desarrollo con presencia en la región.**

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, reglamentará, dentro de los noventa (90) días siguientes a la sanción de la presente ley, las funciones de los **Consejos Regionales** tanto de **Pequeña y Mediana Empresa** como de **Microempresa** de tal manera que se guarde armonía con las funciones establecidas en la Ley 590 de 2000 a los Consejos Superiores y en especial teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

1. Debe propiciar la investigación de mercados y planes de exportación sectoriales y regionales.

2. Promover la creación de sistemas de financiación y acceso a capitales.

3. La gestión tecnológica y del conocimiento de las Mipymes.

4. Propiciar el acompañamiento y asesoría de las Mipymes.

5. Establecer programas emprendedores y espíritu empresarial regional.

6. Propiciar el desarrollo de programas y recursos de negocios.

7. Avalar proyectos presentados ante el Fomipymes.

8. Fomentar, en coordinación con el Consejo Superior de Pequeña y mediana empresa, la conformación y la operación de Consejos regionales de Micro, Pequeñas y medianas empresas, así como la formulación de políticas regionales de desarrollo para dichas empresas.

Parágrafo 4°. La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior estará a cargo del Director General de Industria del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces, cuyas funciones generales son:

1. Las asignadas por los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana empresa y de Microempresa.

2. Enviar un informe detallado, trimestralmente, a los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana empresa y de Microempresa.

3. Realizar seguimiento constante y permanente sobre acciones y programas realizados en cada región nacional.

4. Establecer mecanismos y programas permanentes que acerquen la economía informal y subterránea a la formalización para que tengan acceso a todos los factores de producción.

5. Articular a nivel nacional, conjuntamente con las Secretarías Técnicas Regionales, todo lo relacionado con los incentivos a la actividad empresarial.

6. Impulsar la formulación de planes de desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana empresa.

7. Establecer programas y promover estrategias de comercialización en el mercado nacional e internacional de productos y servicios.

8. Asesorar y acompañar al Consejo Superior.

9. Apoyar el desarrollo de diagnóstico y estudio sobre Mipymes en sus aspectos culturales, sociales, empresariales, ambientales y económicos, en coordinación con las secretarías técnicas regionales.

10. Solicitar y coordinar informes periódicos bimensuales a las Secretarías Técnicas Regionales relacionadas con sus actividades y gestiones.

11. Llevar el registro regional de las Mipymes, información esta que será entregada mensualmente por cada una de las Secretarías Técnicas Regionales. Igualmente tendrá la obligación de suministrar periódicamente esta información al Departamento Nacional de Estadística, DANE.

Parágrafo 5°. Créanse las **Secretarías Técnicas Regionales para los Consejos de la Pequeña y Mediana Empresa y Microempresa**, cuya designación estará a cargo de cada Consejo regional, exaltando en tal posición a uno de sus miembros, quien desempeñará el cargo como coordinador ejecutivo, sin remuneración o contraprestación económica alguna, y sus funciones son:

a) Las asignadas por los Consejos de Pequeña, Mediana y Microempresas Superiores Nacionales y Regionales;

b) Enviar un informe detallado bimensual a la Secretaría Técnica Permanente en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces a cerca de las acciones realizadas en cada región;

c) Realizar seguimiento constante y permanente sobre acciones y programas realizados en la respectiva región;

d) Establecer mecanismos que acerquen la economía informal y subterránea a la formalización para que tengan acceso a todos los factores de producción;

e) Articular entre el nivel nacional y regional todo lo relacionado con incentivos a la actividad empresarial;

f) Promover la participación de los Alcaldes en el Consejo Regional;

g) Impulsar a la formulación de planes de desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana empresa en la región.

h) Establecer y promover estrategias de comercialización en el mercado nacional e internacional de productos y servicios regionales, en coordinación con los organismos competentes y con la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior.

i) Asesorar y acompañar al Consejo Regional.

j) Apoyar el desarrollo de diagnóstico y de estudio sobre Mipymes en sus aspectos culturales, sociales, empresariales, ambientales y económicos.

k) Registrar las Mipymes regionales y enviar tal registro a la Secretaría Técnica Permanente para su registro nacional.

Parágrafo 6°. Cuando el Consejo Superior o Regional lo estime conveniente, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos estatales o a particulares.

**Artículo 4°. El artículo 4° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 4°. Funciones del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa.** El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, tendrá las siguientes funciones:

a) Contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de promoción empresarial de las pequeñas y medianas empresas, Pymes;

b) Analizar el entorno económico, político y social; su impacto sobre las Pymes y sobre la capacidad de estas para dinamizar la competencia en los mercados de bienes y servicios;

c) Contribuir a la definición, formulación y ejecución de programas de promoción de las Pymes, con énfasis en los referidos al acceso a los mercados de bienes y servicios, formación de capital humano, modernización y desarrollo tecnológico y mayor acceso a los mercados financieros institucionales;

d) Contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las Pymes que se realicen dentro del marco de los planes de desarrollo y las políticas de gobierno;

e) Proponer políticas y mecanismos de fortalecimiento de la competencia en los mercados;

f) Propender por la evaluación periódica de las políticas y programas públicos de promoción de las Pymes, mediante indicadores de impacto y proponer los correctivos necesarios;

g) Procurar la activa cooperación entre los sectores público y privado, en la ejecución de los programas de promoción de las pequeñas y medianas empresas;

h) Estimular el desarrollo de las organizaciones empresariales, la asociatividad y las alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a este sector;

i) Adoptar sus estatutos internos;

j) Promover la concertación, con alcaldes y gobernadores, de planes integrales de apoyo a la pequeña y mediana empresa;

k) Realizar reuniones periódicas trimestrales;

l) Rendir informes trimestrales de las acciones y resultados alcanzados;

m) Las demás compatibles con su naturaleza, establecidas por la ley o mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades permanentes consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, orientadas a la promoción de las pequeñas y medianas empresas en Colombia;

n) Presentar informe anual de gestión y resultados a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes;

o) Establecer y promover estrategias de comercialización nacional e internacional de productos y servicios.

**Artículo 5°. El artículo 5° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 5°. Del Consejo Superior de Microempresa.** El Consejo Superior de Microempresa, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto, el Viceministro correspondiente.

3. El Ministro de Protección Social o en su defecto, el Director Nacional del Sena.

4. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o en su defecto, el Viceministro correspondiente.

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto, el Subdirector.

6. Un representante de las universidades, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

7. El Presidente Nacional de la Confederación Nacional de Empresarios de la Microempresa, Conamic.

8. Dos (2) representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a las microempresas, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

9. Un representante de los Consejos Regionales para las micro, pequeñas y Medianas empresas, designado por los mismos consejos.

10. Un representante de los alcaldes de aquellos Municipios en los cuales se encuentra en funcionamiento un plan de desarrollo de las pequeñas, medianas y microempresas, elegido por la Federación Colombiana de Municipios.

11. Un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas.

12. Un miembro de la Asociación Bancaria de Colombia, designado por esta, de las entidades financieras especializadas en el manejo del microcrédito.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior de Microempresas estará a cargo del Director General de Industria del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. El Consejo Superior de Microempresas, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos estatales o particulares vinculados directamente con las medianas, pequeñas y microempresas.

**Artículo 6°. El artículo 7° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 7°. Atención a las Mipymes por parte de las entidades estatales.** Sin perjuicio de la dirección y diseño de las políticas dirigidas a las Mipymes a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de pequeña y mediana empresa, Consejos regionales, Secretaria Técnica permanente y Secretarías Técnicas Regionales, cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención a las Mipymes, el Fondo Nacional de Garantías, el Sena, Colciencias, Bancoldex, Proexport, Finagro, Fondo Agropecuario de garantías, Banco Agrario, las Compañías Promotoras y Corporaciones Financieras y las demás entidades vinculadas al sector, establecerán dependencias especializadas en la atención a estos tipos de empresas y asignarán responsabilidades para garantizar la materialidad de las acciones que se emprendan de conformidad con las disposiciones de la presente ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Parágrafo. Competerá exclusivamente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces la Coordinación General de la actividad especializada hacia las Mipymes que desarrollen las entidades de que trata este artículo.

**Artículo 7°. El artículo 8° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 8°. Informes sobre acciones y programas.** Las entidades estatales integrantes de los Consejos Superiores de Pequeña y Mediana Empresa, y de Microempresa, así como el Fondo Nacional de Garantías, el Sena, Colciencias, Bancoldex, Proexport, Finagro, Fondo Agropecuario de Garantías, Banco Agrario, las Compañías Promotoras y Corporaciones Financieras y las demás entidades vinculadas al sector, informarán semestralmente a la Secretaría Técnica de los consejos sobre la índole de las acciones y programas que adelantarán respecto de las Mipymes, la cuantía de los recursos que aplicarán a la ejecución de dichas acciones, programas y resultados de los mismos.

**Artículo 8°. El artículo 9° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 9°. Estudio de políticas y programas dirigidos a las Mipymes en el curso de elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.** El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, estudiará en el curso de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

### CAPITULO III

#### Acceso a mercados de bienes y servicios

**Artículo 9°. El artículo 12° de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

**Artículo 12. Concurrencia de las Mipymes a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado.** Con el fin de promover la concurrencia de las micro, pequeñas y medianas empresas a los mercados de bienes y servicios que crea el funcionamiento del Estado, las entidades indicadas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 o de la ley que la modifique, consultando lo previsto en esa ley y en los convenios y acuerdos internacionales:

1. Desarrollarán programas de aplicación de las normas sobre contratación administrativa y las concordantes de ciencia y tecnología, en lo atinente a preferencia de las ofertas nacionales, desagravación

tecnológica y componente nacional en la adquisición pública de bienes y servicios.

2. Promoverán e incrementarán, conforme a su respectivo presupuesto, la participación de micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de los bienes y servicios que aquellas demanden.

3. Establecerán, en observancia de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley, procedimientos administrativos que faciliten a micro, pequeñas y medianas empresas, el cumplimiento de los requisitos y trámites relativos a pedidos, recepción de bienes o servicios, condiciones de pago y acceso a la información, por medios idóneos, sobre sus programas de inversión y de gasto.

4. Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, preferirán en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministros y servicio a las Mipymes nacionales.

Parágrafo. El incumplimiento de los deberes de que trata el presente artículo por parte de los servidores públicos constituirá causal de mala conducta.

Artículo 10. **El artículo 13 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 13. *Orientación, seguimiento y evaluación.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, con el apoyo de las redes de subcontratación, orientará, hará seguimiento y evaluará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente ley, formulará recomendaciones sobre la materia y dará traslado a las autoridades competentes cuando se evidencia el incumplimiento de lo previsto en dicho artículo.

Artículo 11. **El artículo 14 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 14. *Promoción.* Las entidades públicas del orden nacional y regional competentes, los departamentos, municipios y distritos promoverán coordinadamente, la organización de ferias locales y nacionales, la conformación de centros de exhibición e información permanentes, y otras actividades similares para dinamizar mercados en beneficio de las Mipymes.

Parágrafo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces expedirá y promoverá una política en materia de ferias y exposiciones.

#### CAPITULO IV

##### Desarrollo Tecnológico y Talento Humano

Artículo 12. **El artículo 17 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 17. *Del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Fomipyme.* Créase el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, como una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

Parágrafo. El Fomipyme realizará todas las operaciones de cofinanciación necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 13. **El artículo 21 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 21. *Dirección del Fomipyme.* La dirección y control integral del Fomipyme está a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien garantizará el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Para estos efectos el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá contratar una auditoría especializada en manejo financiero, de gestión y demás aspectos que se consideren necesarios.

Artículo 14. **El artículo 22 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 22. *Integración del Consejo Administrador del Fomipyme.* El Consejo Administrador del Fomipyme, estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá personalmente o por delegación en el Viceministro de Comercio, Industria y Turismo.

2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

3. El Presidente del Instituto de Fomento Industrial, IFI, o quien haga sus veces.

4. Tres (3) de los integrantes del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, designados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

5. Dos (2) de los integrantes del Consejo Superior de Microempresa, designados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Artículo 15. **El artículo 23 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 23. *Funciones del Consejo Administrador del Fomipyme.* El Consejo Administrador del Fomipyme tendrá las siguientes funciones:

1. Determinar los criterios de utilización y distribución de los recursos del Fomipyme.

2. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fomipyme presentado a su consideración por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como sus modificaciones. Allí se indicarán de forma global los requerimientos presupuestales por concepto de apoyo técnico, auditoría y remuneraciones fiduciarias necesarios para garantizar el manejo integral del Fomipyme y se detallarán los ingresos y gastos de cada una de las subcuentas.

3. Aprobar anualmente los criterios de distribución de los excedentes existentes a 31 de diciembre de cada año, en cada una de las subcuentas del Fomipyme, de conformidad con la ley y con los reglamentos internos.

4. Estudiar los informes sobre el Fomipyme que le sean presentados periódicamente por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces, y señalar los correctivos que, a su juicio, sean convenientes para su normal funcionamiento.

5. Estudiar los informes presentados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o quien haga sus veces y hacer las recomendaciones pertinentes para el adecuado cumplimiento y desarrollo de los objetivos del Fondo.

6. Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará fondos de capital de riesgo, y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas.

7. Aprobar el manual de operaciones del Fomipyme.

8. Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme permitirá el acceso de las entidades de microfinanciamiento a los recursos del Fondo en los términos de la presente ley.

9. Las demás que le señale la ley y sus reglamentos.

Artículo 16. **El artículo 26 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 26. *Sistemas de información.* A partir de la vigencia de esta ley, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estimulará y articulará los Sistemas de Información que se constituyan en instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa y en alternativas de identificación de oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y progreso integral de las mismas.

Parágrafo. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, diseñará un sistema de información estadística que permita conocer el número de Mipymes, el valor de la producción, el valor agregado, el empleo, la remuneración a los empleados, el consumo intermedio, el consumo de energía, las importaciones y exportaciones por sector económico y por regiones. La actualización de estos datos será anualmente.

Artículo 17. **El artículo 31 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 31. *Programas educativos para Mipymes y de creación de empresas.* El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, las universidades e institutos técnicos y tecnológicos, sin perjuicio de su régimen de autonomía, considerarán lo dispuesto en la presente ley a efecto de establecer diplomados, programas de educación no formal, programas de extensión y cátedras especiales para las Mipymes y a promover la iniciativa empresarial.

Parágrafo. *Apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, a programas de generación de empleo.* El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, brindará asesoría a sus estudiantes sobre la creación y organización de pequeñas, medianas y microempresas, acorde con estudios previos de factibilidad de mercado, contribuyendo así al fomento del empleo y el crecimiento de las Mipymes.

#### CAPITULO V

##### Acceso a mercados financieros

Artículo 18. **El artículo 34 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 34. *Préstamos e inversiones destinados a las Mipymes.* Para efecto de lo establecido en el artículo 6° de la Ley 35 de 1993, cuando el

Gobierno Nacional verifique que existen fallas del mercado u obstáculos para la democratización del crédito, que afecten a las micro, pequeñas y medianas empresas, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República determinará de manera temporal la cuantía o proporción mínima de los recursos o líneas de crédito, que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos que realicen **actividades de otorgamiento de créditos** al sector de las Micro, pequeñas y medianas empresas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional destinará un porcentaje de las utilidades que se decreten a favor de la Nación en el Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A., Bancoldex, en cada ejercicio económico a partir de la vigencia de esta Ley, para atender las actividades propias de la promoción financiera que realice Bancoldex de las Mipymes en general con énfasis en los que hagan parte de la cadena exportadora, a través de mecanismos que permitan la apertura de mercados y el acceso al crédito en condiciones competitivas.

Artículo 19. **El artículo 35 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 35. *Democratización del Crédito.* El Gobierno Nacional tendrá, con relación a las Mipymes, las funciones de formular políticas de democratización del crédito y financiamiento para el establecimiento de nuevas empresas, promover la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso de estas empresas al mercado financiero institucional y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.

Los créditos interbancarios otorgados por el Banco de la República se darán, previa evaluación de la Superintendencia Bancaria, sobre los indicadores que muestran un mejoramiento progresivo de la democratización del crédito comercial que otorgue el establecimiento bancario.

Artículo 20. **El artículo 39 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 39. *Sistemas de Financiamiento.* Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendiéndose como tal aquel crédito que se otorgue por el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación ese préstamo es de **cuarenta (40)** salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que en ningún tiempo el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía. Autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar en calidad de honorarios y comisiones, de conformidad con las tarifas que autorice el Consejo superior de Microempresa, un valor total no superior al **7.5% anual** sobre el crédito, no reputándose tales cobros como intereses, para efecto de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.

Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial. Así como las capacitaciones, las cuales en el caso de necesitarse serán dictadas sin costo adicional para el microempresario o en su defecto sean realizadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

En todo caso, las entidades financieras que promuevan crédito a microempresarios a través de bancos de primer piso, a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o cooperativas dedicadas al crédito microempresarial, darán un tratamiento equitativo en cuanto se refiere a las condiciones de tasa de redescuento.

Artículo 21. **El artículo 40 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 40. *Condiciones especiales de crédito a empresas generadoras de empleo.* El Fondo Nacional de Garantías S. A. podrá otorgar condiciones especiales de garantía a empresas especialmente generadoras de empleo, por un **ochenta por ciento (80%)** del valor del crédito requerido para el emprendimiento, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, el cual se debe llevar a cabo dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá condiciones especiales que permitan al Fondo Nacional de Garantías, la venta de los bienes recibidos como dación en pago, con el fin de volverlos líquidos a la mayor brevedad, y así otorgar nuevamente, con esos recursos, garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas Mipymes. El Fondo Nacional de Garantías o quien haga sus veces publicará periódicamente en un diario de circulación nacional, la relación de los activos recibidos como dación en pago y podrá ofrecerlos a los microempresarios para su explotación según el uso y tipo de actividad que desarrolle cada uno.

CAPITULO VI

**Creación de Empresas**

Artículo 22. **El artículo 41 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 41. *Destinación de los recursos del artículo 51 de la Ley 550 de 1999.* **También** serán beneficiarios de los recursos destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, prevista en el artículo 51 de la Ley 550 de 1999, todas las micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 23. **El artículo 42 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 42. *Regímenes Tributarios Especiales.* Los municipios, los distritos y departamentos podrán **con concepto previo favorable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda**, establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

Artículo 24. **El artículo 45 de la Ley 590 de 2000 quedará así:**

Artículo 45. *Líneas de crédito para creadores de empresa.* El Instituto de Fomento Industrial o quien haga sus veces y el Fondo Nacional de Garantías establecerán, durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y para las garantías dirigidas a los creadores de micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 28 y 43 de la Ley 590 de 2000 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Gabriel Zapata Correa,*  
Senador de la República.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 70 - Jueves 11 de marzo de 2004  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 179 de 2004 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994. ....	1
Proyecto de ley número 180 de 2004 Senado, por la cual se realizan modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS y se dictan otras disposiciones respecto al fortalecimiento del ejercicio de las profesiones de la salud. ....	4
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 23 de 2003 Senado, por la cual se reglamenta el proceso de elección de los Secretarios y Subsecretarios de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Constitucionales Permanentes. ....	13
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 245 de 2003 Senado, 019 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. ....	14