



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 304

Bogotá, D. C., viernes 27 de mayo de 2005

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 321 DE 2005 CAMARA

por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de mayo de 2005.

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, *por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a la plenaria de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia negativa, para el primer debate al Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, *por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones* cuyo autor es el honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara Antioquia.

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, *por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones* cuyo autor es el honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez.

El proyecto de ley tiene por objeto, según su título y el artículo 1º adicionar la Ley 711 que reglamenta la ocupación de cosmetología y establecer los beneficios y el alcance de dicha ley.

La iniciativa objeto de la presente ponencia consta de 8 artículos que se refieren al objeto, sobre las artes y oficios que se benefician con la ley, los requisitos de formación académica, mecanismos de acreditación para quienes no cumplen los requisitos para ejercer las artes o profesiones, sobre la actualización y capacitación, sobre los mecanismos de cooperación, de las asociaciones, sobre las sanciones y la vigencia de la ley.

El legislador a través de la Ley 711 de 2001 estableció un marco regulatorio de la ocupación de cosmetólogo, consciente de la necesidad de reglamentar una ocupación que lleva implícita un riesgo social, específicamente en el campo de la salud pública, reglamento en consonancia con la jurisprudencia nacional al respecto.

La Ley 711 de 2001, por la cual se reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética, hace referencia a la cosmetología como una ocupación, siendo esta designación la correcta, toda vez que existen diferencias conceptuales entre lo que se entiende como una ocupación, un arte o una profesión; al respecto la profesión se adquiere por medio de un proceso académico reglamentado y acreditado, se entiende por oficio la adquisición de aptitudes a través del tiempo y la práctica, por arte el cultivo de aptitudes estéticas con las cuales se nace, y por ocupación el empleo de las aptitudes en un oficio o actividad de la cual se puede obtener lucro.

Igualmente su tratamiento legal también tiene consecuencias, por ello la jurisprudencia nacional ha reconocido que tanto las profesiones como los oficios pueden ser objeto de reglamentación, estos últimos en la medida en que impliquen un riesgo social, y es precisamente este riesgo para la salud de los usuarios el que se protege en la Ley 711, básicamente con las medidas tendientes a prohibir a los cosmetólogos la ejecución de procedimientos invasivos, las que exigen un adiestramiento mínimo y las relacionadas con la acreditación de los establecimientos y la vigilancia y control de las autoridades locales.

Lo anterior por cuanto en el proyecto de ley objeto de la presente ponencia, en el artículo 2º se hace referencia a las artes y profesiones, en forma indiscriminada, tal vez queriendo equiparar ambos conceptos, lo cual es un error que puede dar lugar a interpretaciones en contra de quienes se pretende favorecer con el mismo proyecto de ley, siendo correcta la utilizada en la Ley 711 que se refiere a la ocupación de la cosmetología.

En el artículo 2º del proyecto, también se relacionan una serie de áreas y para ello se dice que quienes las desarrollan serían los beneficiarios de los efectos de la ley, lo cual es un contrasentido, en primer lugar al confundir un área de desempeño con quien la ejecuta e igualmente, al hacer mención en forma específica de los beneficiarios de la ley, se retrocede, toda vez que la Ley 711, sabiamente y como corresponde a una ley en su carácter de ser impersonal y abstracta dejó abierto el campo de acción de los cosmetólogos, solamente establece el límite frente a los procedimientos invasivos como una medida preventiva y de salvaguarda de la salud de los usuarios; por el contrario en el proyecto se petrifica el campo de acción de esta ocupación al cerrar la posibilidad de nuevos procedimientos, técnicas y avances en este campo.

En otro artículo del proyecto, concretamente en el artículo 3º sobre los requisitos de capacitación, fuera de ser bachiller se exige formación con una intensidad horaria en belleza integral de 1.000 horas y por área o actividad de 320, con lo cual se aumentan los requisitos de la Ley 711 que solo se refiere a programas de capacitación teórica-práctica en el área de la cosmetología, con una intensidad mínima de 500 horas.

Ahora si lo que se pretende es la acreditación extraordinaria de algunas personas que se ocupan en las áreas de la cosmetología, como parece ser la intención según lo dispuesto en el artículo 4º de la iniciativa, esta medida puede ser adoptada por las autoridades competentes, a través de la potestad reglamentaria del presidente con relación a las leyes, sin necesidad de expedir una ley que como ya lo dijimos no generar avances en relación con la ocupación de cosmetólogo.

Por lo tanto, a pesar de las buenas intenciones que persigue la iniciativa al pretender favorecer un grupo social importante, se convierte en un retroceso frente a los avances logrados en la Ley 711 de 2001.

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito presentar la siguiente

Proposición

Solicito a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se archive el Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, *por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara Antioquia.

PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 333 DE 2005 CÁMARA

*por la cual se incluye los medicamentos Sildenafilos
(ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual)
dentro del POS y POSS.*

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2005

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Respetado doctor:

Me dirijo a usted con el fin de hacerle entrega de la ponencia negativa para primer debate en la Comisión Séptima al Proyecto de ley número 333 de 2005 Cámara, *por la cual se incluye los medicamentos sildenafilos (ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual) dentro del POS y POSS*, presentado por el honorable Representante *Venus Albeiro Silva*.

Cordialmente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara Antioquia.

Honorables Representantes:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 333 de 2005 Cámara, *por la cual se incluye los medicamentos sildenafilos (ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual) dentro del POS y POSS.*

El proyecto de ley tiene por objeto, según su artículo 1º, incluir en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POSS) el medicamento *Sildenafilos* (ayudas para la disfunción eréctil o impotencia sexual).

La iniciativa objeto de la presente ponencia consta de un capítulo y 5 artículos que se refieren al objeto, al control y la regulación, la inclusión del tratamiento y el servicio, al alcance de la medicación, y a la vigencia de la ley.

Marco jurídico

La Constitución Nacional estableció en su artículo 49 que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que también le corresponde al Estado, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control, asimismo, 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.

Posteriormente la Ley 100 de 1993 en el artículo 171 creó el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adscrito al Ministerio de la Protección Social, como Organismo de Dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de carácter permanente.

En desarrollo del mandato constitucional, básicamente en lo relacionado con las competencias en materia de salud, el legislador en la Ley 100 y específicamente en el artículo 172, fijó las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, en el numeral 1 dispuso que le corresponde definir el Plan Obligatorio de Salud para los afiliados, según las normas de los regímenes contributivo y subsidiado, de acuerdo con los criterios definidos en esa misma ley, y en el numeral 5 de este mismo artículo se dispuso que le corresponde también definir los medicamentos esenciales y genéricos que harán parte del Plan Obligatorio de Salud.

A su vez en el parágrafo 2° del artículo 162 se dijo que los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud serán actualizados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del sistema.

Lo anterior quiere decir que los medicamentos que se encuentran dentro del Plan Obligatorio en Salud (POS), se actualizan teniendo en cuenta estudios técnicos especializados; basados en factores poblacionales, epidemiológicos, tecnológicos, financieros o económicos.

Siendo todos importantes y de acuerdo con los resultados que arrojen dichos estudios el Consejo decide de igual manera si se mantienen o no los medicamentos dentro del POS y el POSS.

Por su parte el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud precisa estos criterios mediante el Acuerdo 008, que en sus artículos 5° y 6° dispone:

“Artículo 5°. Aprobar como criterio fundamental para inclusión de actividades, intervenciones o procedimientos dentro del Plan Obligatorio, la mayor efectividad en la utilización de los recursos, mayor eficacia en términos de los resultados deseados y a un costo que sea social y económicamente viable para el país y la economía.

Artículo 6°. Adoptar como principio guía de orientación del Plan Obligatorio de Salud, la inclusión de servicios que conduzcan a la solución de los problemas de mayor relevancia en cuanto a morbilidad, número de años perdidos por discapacidades o muerte temprana y costo-efectividad”. (Subrayas fuera de texto).

Así el CNSSS no solamente es un órgano de carácter consultivo para el sector salud, sino que desempeña un papel de **dirección del sistema** con capacidad para tomar **decisiones de carácter vinculante** para todas las instituciones que lo integran.

Debe recordarse además que el Sistema de Seguridad Social en Salud concebido por el legislador en la Ley 100, obedece a una política social fundada en los principios de solidaridad y universalidad constitucionalmente previstos, al respecto a señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-112 de 1998.

“La prestación de los servicios públicos, en este caso de salud, ‘depende particularmente de la política social diseñada y promovida por el Estado y su capacidad económica y financiera para asumir los costos que demanda la implementación y el funcionamiento del correspondiente sistema. La cobertura e integralidad de la seguridad social, esto es, el cubrimiento de todas las contingencias negativas que afectan la salud y las condiciones y el logro de una especial calidad de vida de la población, necesariamente deben guardar proporcionalidad con las posibilidades económicas del Estado que reduce su actividad a un proceso gradual, al desarrollo de un programa *instrumentado por el Estado Social de Derecho, como se deduce de la normatividad constitucional*’”.

Consideraciones de la ponencia

La iniciativa objeto de la presente ponencia, como dijimos, pretende que se incluya en el Plan Obligatorio en Salud, tanto en el contributivo como en el subsidiado, el medicamento *Sildenafil* como ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual.

Sea lo primero hacer alguna claridad sobre la patología y su tratamiento. Que es la disfunción eréctil, según el Médico Especialista en Urología, doctor José María Berrián Polo, Director del Departamento de Urología de la Universidad de Navarra, **“Existe disfunción eréctil cuando el hombre es incapaz de conseguir la suficiente rigidez del pene, que permita una penetración vaginal completa, que dé lugar a un orgasmo con eyaculación en el fondo vaginal posterior, resultando una relación sexual satisfactoria. Esta incapacidad se tiene que manifestar de forma persistente, para poder considerarlo como alteración. Actualmente se ha eliminado el término de impotencia, con el fin de quitar todo sentido peyorativo. El término de disfunción eréctil, se ciñe a la capacidad de erección del pene y no incluye alteraciones de deseo sexual, eyaculación u orgasmo”**.

La edad es el factor de riesgo más importante para padecer disfunción eréctil de cualquier grado y a más edad, mayor severidad del proceso. La disfunción eréctil puede ser un síntoma de otras enfermedades importantes, como la diabetes, hipertensión, aterosclerosis, enfermedades hepáticas, etc. Otras veces es consecuencia de la toma crónica de fármacos, con acción hormonal, psicótropos o antihipertensivos. Tanto el abuso de alcohol como drogas (cocaína, heroína, etc.) se ha asociado a disfunción eréctil. El tabaco produce disfunción eréctil por daño vascular, pero también se ha asociado como factor de riesgo independiente a las enfermedades crónicas relacionadas con el consumo de tabaco.

Dado que la disfunción eréctil está desencadenada, en la mayoría de las ocasiones, por múltiples factores, el tratamiento debe atender a diferentes facetas. Deberá estar orientado según las expectativas y deseos del paciente, con la participación de su cónyuge en la discusión y elección del tratamiento.

Existe una serie de actuaciones comunes a todo tipo de disfunción eréctil. Conviene orientar el estilo de vida en los casos de estrés y exceso de trabajo.

Aunque la mayoría de los pacientes se beneficiarán de un tratamiento sintomático, es decir, sin relación con la causa, en algunas ocasiones se recurre al tratamiento causal, como puede ser el tratamiento de un psicólogo especializado en sexología cuando la causa es psíquica, o el tratamiento quirúrgico de una lesión arterial de una paciente joven que ha sufrido un traumatismo.

Como tratamiento sintomático se ha mostrado eficaz la administración oral de un comprimido que contiene citrato de sildenafil, vardenafilo o tadalafilo. Estos medicamentos actúan, cuando existe estimulación sexual, aumentando el flujo sanguíneo del pene. Su mecanismo de actuación es sobre la cadena enzimática que facilita la relajación de los pequeños músculos lisos que regulan el flujo de sangre en el pene. Siempre se deben de administrar bajo criterio médico, pues no están exentos de efectos adversos.

Hay otros tratamientos que limitan la espontaneidad, por lo que son poco utilizados. Pueden ser útiles en algunos casos los dispositivos que provocan la erección realizando vacío sobre el pene. Otras veces es la aplicación de un anillo en la base del pene cuando existiendo erección inicial, es poco duradera, por fuga de sangre a través de las venas.

Como tratamientos de segunda línea se utilizan medicamentos que el propio paciente se inyecta en los cuerpos del pene. Tienen algún efecto secundario que conviene evitar con un buen entrenamiento del paciente.

Como tratamiento de tercera línea está la colocación de prótesis de pene. Es la última opción, por su agresividad. La tasa de satisfacción es alta, pero no está exenta de complicaciones, especialmente la infección de la prótesis, en las personas diabéticas.

Se considera que la disfunción afecta en una proporción distinta, según los países, así en Estados Unidos el 52% de los hombres entre 40 y 70 años tienen disfunción eréctil en algún grado, por el contrario en España sólo será del 17% para varones con edades comprendidas entre 40 y 70 años y del 12% para los que tienen entre 25 y 70 años, en Colombia se estima que la disfunción eréctil afecta a por lo menos 4 millones de hombres, sin que hasta el momento existan estudios del Ministerio de la Protección Social al respecto.

En segundo lugar es preciso entonces referirme a la iniciativa objeto de esta ponencia y en este sentido se dijo en el marco normativo que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud es la cabeza del Sistema de Seguridad Social en Salud, que le corresponde como competencia establecer los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del sistema; como bien se dice en los incisos 1°, 2°, y 3° del artículo 162 de la Ley 100 de 1993, y en el parágrafo 2° del mismo.

La competencia está radicada en esta entidad por ser especializada en esta clase de estudios, siendo destacable el factor financiero que se refiere a la parte económica para asumir el costo de la inclusión del medicamento con denominación genérica Sildenafil dentro del POS y el impacto frente a la sociedad y el mismo sistema.

Al respecto es necesario recordar que el Sistema General de Seguridad Social en Salud crea una serie de relaciones interdependientes entre las instituciones que lo integran y define la UPC Unidad de Pago Per-Cápita como centro del equilibrio financiero, esta, no representa simplemente el pago por los servicios administrativos que prestan las EPS sino que representa en especial, el cálculo de los costos que implica el suministro de un servicio o un medicamento en condiciones medias de calidad y tecnología, lo cual significa, la prestación del servicio en condiciones de homogenización y optimización. La relación entre las entidades que pertenecen al sistema y los recursos que fluyen dentro del ciclo de prestación del servicio de salud, forman un conjunto inescindible.

Entretanto el Proyecto de ley 333 de 2005, no tiene en cuenta que el Plan Obligatorio de Salud es un plan de beneficios integrado a un esquema de aseguramiento que depende de los recursos disponibles en el sistema, recursos destinados para la prima respectiva (o UPC) y que al ser escasos deben ser racionalmente utilizados, en atención a los principios de la prevalencia del interés general y la vigencia de un orden justo, así como los principios del servicio público de la Seguridad Social como son la eficiencia y la solidaridad, lo cual dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se debe reflejar en la capacidad del mismo para dar solución efectiva y eficiente a los mayores y peores problemas de salud de la población, exigiendo por lo tanto la estricta priorización del gasto mediante un plan de beneficios adecuado y costo-efectivo.

La iniciativa objeto de la presente ponencia, no hace referencia a la sostenibilidad financiera, no analiza el costo de la iniciativa y tampoco el impacto sobre la UPC o Unidad de Pago Per-Cápita.

El proyecto tampoco se fundamenta en criterios de equidad, toda vez que en la exposición de motivos no se hace una ponderación que determine la necesidad de incluir este medicamento en el POS, frente a otras patologías que en razón de la escasez de recursos están, hoy día por fuera del él.

La falta de recursos determina que algunos medicamentos no estén cubiertos por el POS, a pesar de que se requieran, por lo cual debe priorizarse buscando atención para aquellas patologías que más afectan a la comunidad, en particular los que ponen en riesgo la vida o causan minusvalía y repercuten en el bienestar general, es decir que tengan un impacto negativo sobre la salud pública.

Por ejemplo para la inclusión de nuevos medicamentos que son esenciales, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y el Ministerio, han requerido análisis intensos para decidir cuales deben ser incluidos, buscando aquellos que son altamente beneficiosos para los grupos más vulnerables de la población como fue el caso en diciembre del 2004 cuando mediante Acuerdo 282 el CNSSS incluyó entre otros al medicamento, *Surfactante* pulmonar con el cual se salvan vidas entre la población infantil cuyos derechos prevalecen sobre otros

En otra oportunidad el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en diciembre de 2003, oportunidad en la que se incrementó la UPC para la vigencia del 2004, y después de analizar y concluir la disponibilidad de recursos suficientes para ello, así como la sostenibilidad del equilibrio financiero con relación a la UPC, decidió incluir en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo al *Stent Coronario* y la determinación de carga viral para VIH. Dichos beneficios están vigentes una vez el Acuerdo correspondiente (N° 254) fue publicado en el *Diario Oficial*.

La disfunción eréctil o la impotencia sexual masculina, a pesar de tratarse de un problema que afecta a un segmento de la población masculina, que los compromete psicológicamente y que inclusive se ha reconocido por vía tutela, en consideración a los efectos individuales que ha ocasionado, no representa en Colombia un problema de salud pública, ya que no repercute en las estadísticas vitales por no ser causa de muerte o de minusvalía y su impacto en las estadísticas de morbilidad estarían por verificarse, además que las cifras presentadas en la ponencia son extraídas de un estudio financiado por uno de los laboratorios que tiene la patente (y/o registro en el país) del Sildenafil lo cual obliga a descartar cualquier sesgo antes de considerar dichas estadísticas.

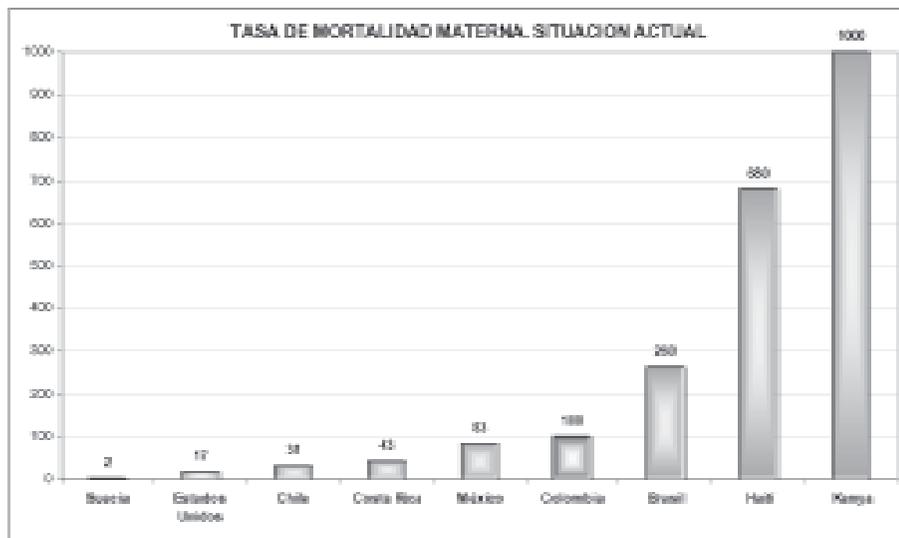
De otra parte es importante tener en cuenta las estadísticas que suministra el DNP, Departamento Nacional de Planeación sobre morbimortalidad infantil en Colombia según las cuales:

- En Colombia, ha disminuido significativamente la mortalidad de menores de cinco años, pasando de cifras cercanas al 60 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1975-1980 a menos de la mitad en el quinquenio 1995-2000.

- Hoy la mitad de las muertes se relacionan con **afecciones perinatales, enfermedades infecciosas, accidentes y desnutrición** (esta última causa representa el 13% de las muertes de niños con más de 28 días).

- Aún persiste la brecha rural-urbana tanto en la mortalidad infantil como en la mortalidad de menores de cinco años, como reflejo de la inequidad en la posibilidad de vida y desarrollo de los niños.

Pero a pesar de lo anterior Colombia presenta una situación deplorable en el contexto latinoamericano y mundial (Ver cuadro):



Por lo tanto sin lograr erradicar los problemas de salud que nos califican como un país subdesarrollado y lograr resolver los graves problemas de inequidad social y falta de acceso a servicios de salud básicos o a la protección social efectiva, como que la mitad de la población aun no tiene acceso a un Plan Obligatorio de Salud, no es oportuno ni conveniente cubrir alternativas de solución a otros problemas como la disfunción eréctil.

Sería sumamente inconveniente que el legislador apruebe a través de este proyecto la inclusión en el POS y en POSS, el suministro de Sildenafil como ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual, sin los soportes técnicos, análisis financieros y cálculos actuariales que determinan su impacto en la UPC y sostenibilidad en el tiempo de esta prestación, así desde el punto de vista de la morbilidad y salud pública aceptaríamos que es una patología prioritaria que requiere tratamiento farmacológico, lo que no es cierto.

Además, si fuese cierto que es un problema prioritario de salud pública entre nosotros, ¿por qué ha de incluirse un fármaco de esta naturaleza solamente para los asegurados en el Sistema de Seguridad Social y no para todos los colombianos?

El legislador debe ir más allá de la motivación razonada de un proyecto de ley y adentrarse en las variables que determinan la priorización o no para incluir un medicamento como nueva prestación en el POS y POSS como lo hace el Comité Técnico Asesor de Medicamentos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Por las razones expuestas me permito presentar la siguiente:

Proposición

Solicito a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes se archive el Proyecto de ley número 333 de 2005 Cámara, por la cual se incluye los medicamentos Sildenafil (ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual) dentro del POS y POSS.

Atentamente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,

Representante a la Cámara Antioquia.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 363 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Morales en el departamento del Cauca.

Doctor

WILLIAM ORTEGA ROJAS

Presidente

Comisión Cuarta

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por usted nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Reseña histórica

El municipio de Morales (Cauca) fue fundado el veintisiete (27) de septiembre de 1806 por los beneméritos: Juan Manuel Morales, Roque de Figueroa, Juan de Rivera, Antonio Torres, Manuel María Charria, Carlos de Velasco y Joaquín Baptista, quienes compraron los terrenos de la que se llamara la Viceparroquia de San Antonio de Padua del Atico al señor Juan Antonio Torres.

A partir su fundación el municipio de Morales ha concurrido al desarrollo y progreso de Colombia, gracias al enorme potencial humano y de recursos naturales que posee. Cuenta en sus anales con sitios como el “El Almorzadero”, en donde Antonio Nariño diseñó sus estrategias para enfrentar al General Barreiro en el Punto de “Calibío” y por donde transitaban las tropas libertadoras para librar al gran Valle de Pubenza de la dominación realista. Por sus ubérrimas tierras transita la economía del país, siendo el segundo productor de café dentro del departamento, con más de cinco millones de kilos de este grano producidos al año y que por falta de infraestructura comercial y organizativa se fugan hacia otros municipios, a los que alimenta económicamente en desmedro de su propio desarrollo; primer poseedor de bauxita a cielo abierto a nivel mundial, según estudios que reposan en Ingeominas. Es un gran emporio turístico para la subregión occidental al contar con la majestuosidad del lago “La Salvajina”; este renglón no ha logrado explotarse a máximo grado debido quizá al olvido a que ha sido sometido por parte de un Estado indolente e insensible al dolor de patria que manifiesta una población humilde y con enorme sentido de pertenencia a la que en doscientos años de vida se le ha mantenido sumida en un ostracismo recalcitrante en donde el *no futuro* acompaña sus faenas diarias.

Cuenta Morales con una gran oportunidad para el país, su territorio ocupado por etnias afrodescendientes; Paeces y Blancos por sí solos hablan de la biodiversidad cultural y solo es llamar a la Nación para que se involucre dentro de ese gran merecido homenaje que el próximo veintisiete de septiembre de dos mil seis (2006) la comunidad en cabeza de sus organizaciones sociales, resguardos indígenas y todas las fuerzas vivas programan tributar, esperando en sí, no solamente una máxima de júbilo o exaltación a los doscientos años de un pueblo sinónimo de paz, sino también un acto de reivindicación social y económica con la cual desaparezca ese oscurantismo que no ha dejado abrir los ojos hacia un amanecer lleno de esperanza y de fe en el cumplimiento de los fines del Estado.

Problemática del municipio

El municipio de Morales (Cauca), a raíz de la construcción del embalse “La Salvajina” cuya inauguración se efectuó el 25 de agosto de 1985, que inundó sus mejores tierras, con el fin de beneficiar a los grandes emporios agrícolas del Valle del Cauca, sirviendo como regulador de las inundaciones que provocaba el río Cauca en 68.900 hectáreas de tierra, al tiempo que garantizaba el drenaje de otras 62.800 hectáreas y que, además, concibió para beneficio de la Nación la producción de 270.000 kilovatios de energía, ha sido víctima de las graves repercusiones que esta obra trajo consigo y que enumeramos así:

1. No existió reubicación laboral, social, ni cultural para las personas que podemos considerar damnificadas por esta obra, conllevando a una explosiva manifestación de desconcierto en la comunidad que hasta la fecha no se ha logrado solucionar; muchos de los miembros de esas comunidades hoy en día sin posibilidades de trabajo, alejadas de sus usos y costumbres vienen siendo dentro de los estudios de focalización existentes, el mayor núcleo indicador del alto grado de necesidades básicas insatisfechas que presenta el municipio de Morales.

2. El municipio de Morales, en el departamento del Cauca, creyendo hacer su mejor negocio para paliar la difícil situación dejada por la construcción del referido embalse, ante la venta que efectuó la Nación de la Empresa de Energía del Pacífico “EPSA” productora de energía eléctrica teniendo como insumo las aguas de “La Salvajina”, adquirió 65.070 acciones a través de la Financiera Energética Nacional entidad a la cual se le habían entregado en fiducia, según consta en el contrato del 28 de agosto de 1996 suscrito entre la Nación, la FEN y la EPSA, por un valor de ciento sesenta y un mil trescientos setenta y un pesos (\$161.371) cada una, pagaderas a veinte años transcurridos a partir del primero de abril de 1997, con un período de gracia de 3 años a capital, pago de cuotas trimestrales iguales y un interés del seis por ciento anual, teniéndose que a la fecha, el municipio de Morales, solo ha cancelado un 29% al capital, habiéndose tenido que recurrir en varias oportunidades ante el sector financiero para lograr sostener esos títulos representativos de capital social de EPSA, sacrificando sus limitados ingresos propios de libre destinación; ni siquiera los dividendos que actualmente se liquidan, las transferencias del sector eléctrico para funcionamiento (art. 45 de la Ley 99 de 1993), el impuesto de industria y comercio y el pago del predial que cancela la empresa de energía alcanzan para cubrir las obligaciones anuales.

Pero este no es solo el problema, si analizamos que la vida útil del embalse se está agotando, ya que según estudios elaborados por expertos en la materia, debido a la sedimentación producida por el alto grado de desperdicios que a diario vierten al río Cauca y a la erosión que produce las constantes subidas de los niveles y las talas indiscriminadas en sus riberas, el embalse solo sobrevivirá por un período máximo de doce años más en el evento en que no se asuman dispositivos técnico-ambientales orientados a salvar nuestro lago cabe preguntarse ¿qué pasará con el municipio de Morales (Cauca) cuando ya no cuente con esta su máxima fuente de ingresos? Consideramos que no tendrá capacidad el municipio de Morales para pagar sus obligaciones y al no poder excusarse por el incumplimiento se verá abocado a que la FEN haga efectiva la garantía prenda de primer grado y sin tenencia del acreedor sobre acciones a favor de la Nación—perdiendo por lo tanto toda una inversión con la cual hubiera subsanado muchos de sus problemas y, el embalse “La Salvajina” por el que es conocido a nivel nacional, pero que solo ha beneficiado al consorcio dueño de la mayoría de las acciones “Houston-Caracas

Electric” por la venta de energía que produce y a la Nación por los ingresos invaluable que le genera, se habrá convertido en la más injusta acción cometida por el Estado Colombiano en contra de un pueblo ávido de progreso, practicante de la democracia y respetuoso de las instituciones.

3. Las comunidades residentes en el lado occidental o izquierda del Lago han sido víctimas de endemias producidas por distintos vectores cuando este baja su nivel, la proliferación de mosquitos y los humedales se convierten en agentes transmisores y generadores de enfermedades infectocontagiosas, aumentando los índices de morbimortalidad que existían en Morales antes de esta construcción.

4. Cuando el lago baja de nivel, los habitantes de la parte occidental quedan aislados por cuanto no hay transporte fluvial.

5. La zona anegada por el lago “La Salvajina” hace parte del Resguardo Indígena de Honduras, por lo tanto se adquirió sin tener en cuenta que estos predios son intransferibles a las voces de la Ley 89 de 1890, ocasionando en varias ocasiones protestas por parte de los indígenas.

El municipio de Morales busca sacar adelante un proyecto turístico y piscícola en el embalse “La Salvajina”, por el tiempo de vida que le queda a este, pero para ello requiere de recursos con los cuales pueda adelantar este propósito.

Análisis del proyecto y viabilidad jurídica

Esta iniciativa legislativa tiene su fundamento constitucional en el artículo 154 de nuestra Carta Política, que reza: “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución...”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la C-490 de 1994, “EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD—Violación / PRESUPUESTO NACIONAL- Reserva legal y automática ‘El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política’”. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. (El subrayado es fuera de texto).

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas de las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley, que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ellas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en

la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren las diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de la ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones...

En otra ocasión, la Corte Constitucional, en Sentencia C-343 de 1995, precisó: EL PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”. (Subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que en la forma como está redactado el proyecto de ley en su artículo 2º, es jurídicamente viable puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede dictar y aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional” o como en el caso concreto del proyecto en estudio “El Gobierno Nacional podrá incluir”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional: C-343 de 1995, C-490 de 1994, C-859 de 2001 y C-324 de 1997.

Conforme a las anteriores consideraciones, presentamos a la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente proposición.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rendimos ponencia favorable al proyecto de la referencia y respetuosamente nos permitimos proponer a la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 363 de 2005, *por medio de la cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Morales en el departamento del Cauca*, junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Buenaventura León León, Luis Eduardo Sanguino Soto,
Representantes a la Cámara, Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 363 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Morales en el departamento del Cauca.

Artículo 1º. Modificado, quedará así: La Nación se asocia a la celebración del bicentenario de fundación del municipio de Morales, departamento del Cauca a cumplirse el 27 de septiembre de dos mil seis (2006), y rinde reconocimiento a sus fundadores y a todas aquellas personas que le han dado lustre y brillo en sus 200 años de existencia.

Artículo 2º. Modificado, quedará así: De conformidad con los artículos 288, 365 y 366 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 200 numeral 3, y el artículo 150 numerales 3 y 9 del mismo estatuto, el Gobierno Nacional podrá bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad, y mediante el sistema de cofinanciación, participar en la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Morales, departamento del Cauca.

- a) Ejecución Proyecto Turístico en el Lago “La Salvajina”;
- b) Ejecución Proyecto Piscícola en el Lago “La Salvajina”;
- c) Construcción de 50 viviendas de interés social en la zona de territorio indígena.

De los honorables Representantes,

Buenaventura León León, Luis Eduardo Sanguino Soto,
Representantes a la Cámara, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 376 DE 2005 CAMARA

Procedimiento Especial Código Penal Militar.

Dando cumplimiento a la designación hecha por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos disponemos honrosamente a presentar ponencia al proyecto de ley en relación, cuyo objetivo es el de incorporar el procedimiento especial en el que se pretende crear, las garantías procesales establecidas en el artículo 29 de la Constitución Política, relacionadas con el Debido Proceso y consecuentemente con el derecho a la defensa.

Marco introductorio

En virtud a que la Constitución Política no impide que el legislador contemple la posibilidad de establecer un procedimiento especial para la investigación, acusación y juzgamiento de algunos delitos establecidos en el Código Penal Militar, se presenta el presente proyecto de ley toda vez que las disposiciones contempladas en el mismo no afectan la plena vigencia de los derechos fundamentales para acceder a la justicia, garantizando el Debido Proceso.

Teniendo en cuenta que la decisión del legislador en materia de política criminal es libre, y a lo único que debe estar sometida es a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, respetando siempre las garantías fundamentales consagradas por la Carta Política, procederemos a esbozar las razones por las cuales el proyecto de ley por el cual se adopta un procedimiento especial en el ámbito de la Justicia Penal Militar resulta ser conveniente y oportuno en aras a garantizar una pronta y efectiva Administración de Justicia.

El articulado propuesto, garantiza al procesado la oportunidad para presentar sus descargos, solicitar pruebas, controvertir las que

allegaron en su contra e impugnar las decisiones que se profieran. En virtud de lo anterior, es dable afirmar que este proyecto de ley incorpora el procedimiento especial que se pretende crear, las garantías procesales establecidas en el artículo 29 de la Constitución Política, relacionadas con el debido proceso y consecuentemente con el Derecho a la Defensa.

El proyecto de ley propugna por establecer un procedimiento expedito, que preserve todas las garantías constitucionales y legales para que quien se encuentra siendo procesado de uno de los delitos que se referencia en el proyecto, las ejerza con la más absoluta libertad. De esta manera, es importante destacar que el procedimiento especial que se pretende crear establece criterios claros para que este no se encuentre al arbitrio o discrecionalidad del investigador o del juzgador, en ningún momento se le niega a las partes las oportunidades procesales de ejercer los derechos respetándose también la sistemática del Proceso Penal Militar, pues cada una de las etapas que lo componen se agotan conforme a lo establecido en la ley, debiendo los funcionarios judiciales aplicar en sus decisiones los principios de presunción de inocencia, *in dubio pro reo* y prevalencia de la equidad consagrada en el artículo 230 de la Constitución Política.

A su vez, es de anotar que no obstante aunque las conductas contempladas dentro del proyecto de ley son catalogadas como delitos por ser cometidas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, es importante resaltar que en esencia se trata de conductas de menor lesividad, y ni para el procesado por el hecho punible, ni para el Estado, la menor entidad de dichos hechos punibles justifica un procedimiento ordinario con amplios términos, sino por el contrario y en aras de poder garantizar la pronta y efectiva administración de justicia se hace necesario establecer un procedimiento breve y garantista que procure la economía y celeridad del proceso.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta la especialidad de la actividad militar frente a la vida de los civiles, se hace imperativo crear las condiciones necesarias para hacer posible la buena marcha de la labor que cumple la Fuerza Pública, definiendo con rapidez la situación jurídica de sus miembros procesados por la comisión de un delito.

El proyecto de ley de la referencia regula el trámite que ha de adelantar el funcionario judicial que conoce de la comisión de uno de estos hechos delictivos estableciendo los términos procesales, que si bien resultan ser más breves garantizan al procesado el derecho a la defensa, en los que deben cumplirse la investigación, acusación y juzgamiento de los mismos. En atención a que la misma Corte Constitucional ha aceptado la posibilidad que el legislador, en desarrollo del mandato impuesto por la Carta Política cree regímenes procesales diversos en materia penal, reconociendo la especialidad de las materias en que dicha rama del derecho se aplica y la autonomía jurisdiccional de los Tribunales Penales Militares.

En este orden de ideas, la creación de un procedimiento especial aplicable a asuntos que son de conocimiento de la Justicia Penal Militar a través del establecimiento de los delitos que son de su competencia y las etapas y términos que han de darse durante la investigación, acusación y juzgamiento de cada caso es el resultado de la competencia otorgada por el artículo 221 de la Carta Política.

Es de señalar que el procedimiento especial en que el legislador establece términos más breves para adelantar cada una de las etapas procesales no configura por sí sólo una violación al debido proceso. Sólo existiría violación al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el evento de que la reducción de los términos procesales afecte las funciones básicas del

proceso penal confundiendo las etapas del proceso o en el evento de que se pretermita la posibilidad para el procesado de ejercer el derecho a la defensa mediante la supresión de oportunidades procesales que permiten al imputado conocer las actuaciones de las autoridades competentes e impugnarlas dentro de los términos señalados por la ley.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que el proyecto de ley que se estudia no pretermite ninguna de las etapas procesales y garantiza en cada una de ellas el derecho a la defensa de los procesados, es importante observar su necesidad y oportunidad ya que la celeridad en la administración de justicia y la posibilidad de definir pronta y eficazmente la situación de miembros de la Fuerza Pública, son finalidades legítimas a las que un proceso abreviado contribuye. Resulta acertado el proyecto toda vez que se define en el mismo claramente las etapas de instrucción, acusación y juzgamiento, lo que garantiza que el procesado pueda conocer todos los elementos de juicio con los que va a disponer el juez y el mérito de los mismos, de acuerdo con los hallazgos encontrados en la etapa de instrucción, pudiendo el sindicado intervenir y ejercer el derecho a la defensa en las oportunidad señaladas.

Finalmente, y en aras de garantizar la pronta y efectiva Justicia Penal Militar, teniendo en cuenta los altos niveles de congestión que se muestran por la ausencia de un procedimiento especial y abreviado para el trámite de ciertos delitos de menor lesividad, y teniendo en cuenta que con la propuesta consignada en el proyecto objeto de estudio se distinguen con claridad las etapas de investigación, acusación y juzgamiento de los delitos que se someten al procedimiento especial, lo cual garantiza el debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa, al tenerse la posibilidad por parte del sindicado y en general por parte de los sujetos procesales de conocer los cargos específicos y sus fundamentos de hecho y de derecho, pudiendo interponer los recursos de ley contra las providencias que se profieren en el proceso.

De lo anterior se colige, la urgencia y oportunidad de tramitar el presente proyecto de ley, toda vez que de no establecerse el procedimiento especial para ciertos delitos se estaría contribuyendo a aumentar la congestión judicial y de esta forma se estaría poniendo en peligro la pronta Administración de la Justicia Penal Militar.

Fundamento Constitucional

Consideramos que el proyecto se ajusta a lo dispuesto por la Constitución Política de la República en cuanto a su origen (art. 154), unidad de materia (art.158) y título (art.169).

Justificación y análisis

La reforma que se propone se justifica por los siguientes motivos:

1. La Corte Constitucional en la Sentencia C-178 de 2002 al revisar la constitucionalidad de los artículos 578 y 579 de la Ley 522 de 1999, señaló:

a) “...fue el propio constituyente quien reconoció al legislador un margen amplio de configuración para regular, mediante un código, la estructura y funcionamiento de las cortes marciales y tribunales militares; lo cual, por supuesto, incluye el catálogo de las conductas criminalmente reprochables, el sistema procedimental al que deben ajustarse los juicios que ante ellas se adelanten y el régimen del personal que tiene a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional...”. No puede afirmarse, como lo enseña la honorable Corte Constitucional, que el artículo 578 del Código Penal Militar, es contrario a la Constitución por el solo hecho de “...Someter a reglas procesales especiales conductas que tiene un régimen distinto al de los jueces ordinarios y que, además, en algunos casos castigan con mayor severidad a sus autores...”;

b) “... en lo que atañe al artículo 579 de la Ley 522 de 1999, la disposición regula el trámite que ha de adelantar el juez que conoce de la comisión de uno de estos hechos delictivos estableciendo los términos procesales –más cortos que los del proceso penal ordinario– en los que deben cumplirse la investigación, acusación y juzgamiento de los mismos. Sobre el particular, la Corte también ha aceptado la posibilidad que el legislador, en desarrollo de la Constitución, señale regímenes procesales diversos en materia penal, reconociendo la especialidad de las materias en las que se aplica y la autonomía jurisdiccional de los tribunales penales...”;

c) “... el fin que persiguen dichas disposiciones es legítimo en la medida en que propenden la creación de un proceso célere encaminado a determinar la responsabilidad de servidores del Estado a quienes se les encomiendan actividades esenciales relacionadas con la defensa de la soberanía, la integridad del territorio y del orden constitucional –artículo 217 C. P.–¹. De otro lado, el medio empleado para alcanzar dicha finalidad es adecuado en la medida en que es idóneo para alcanzar el fin perseguido, puesto que se resuelve de manera rápida y definitiva la situación jurídica de un integrante de la Fuerza Pública en beneficio de la calidad y buena marcha del tipo de servicio que prestan, el cual se rige por altos criterios de integridad, orden y disciplina...”.

2. La Corte Constitucional en la sentencia aludida señaló que la estructura del proceso penal debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Se recojan principios que garanticen el debate razonado de los argumentos enfrentados;

b) Que las demandas y pretensiones que presenten los ciudadanos en defensa de sus intereses pueden discutirse y resolverse sobre la base de procedimientos previamente establecidos;

c) Que haya una clara distinción de las etapas procesales que permitan antes de iniciar el juicio, conocer los hechos y pruebas en los que se sustenta la acusación; presentar recursos contra la acusación y preparar mejor la defensa

3. Desde la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 578 y 579 del Código Penal Militar se produjo una avalancha de procesos que se tramitaban por el procedimiento especial, a las Fiscalías Penales Militares de Primera y Segunda Instancia, a efecto de que adecuaran el procedimiento al rito de las Cortes Marciales, lo que desembocó en congestión judicial, en detrimento de una pronta y cumplida Administración de Justicia y a la prescripción de procesos.

4. Por expreso mandato constitucional, el procedimiento penal aplicable a los miembros de la Fuerza Pública tiene un carácter especial.

5. La Constitución no impide que el legislador contemple la posibilidad de establecer un procedimiento especial para la investigación, acusación y juzgamiento de algunos delitos establecidos en el Código Penal Militar.

6. La decisión del legislador en materia de política criminal es libre, y al único que debe estar sometida es a los criterios de la razonabilidad y proporcionalidad, respetando siempre las garantías fundamentales de los sujetos procesales; por lo que resulta acorde con la Constitución el texto de las normas que se proponen.

7. El procedimiento que se propone es un proceso mixto, donde cabe el procedimiento escrito en la fase de instrucción y la oralidad adquiere mayor importancia en las fases de formulación de cargos y de juicio.

8. En el procedimiento previsto en el articulado propuesto, el procesado tiene la oportunidad para presentar sus descargos, solicitar pruebas, controvertir las que se alleguen en su contra e impugnar las decisiones que se profieran. En consecuencia las garantías procesales establecidas en el artículo 29 de la Constitución, relacionadas con el debido proceso y el derecho de defensa, se encuentran incorporadas en este procedimiento.

9. Acatando lo previsto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-178 de 2002, se delimitaron perfectamente las fases procesales de instrucción, calificación y juicio.

10. El auto de cierre y el escrito de formulación de acusación admite el recurso de reposición.

11. Se establece un período probatorio en la etapa de juicio, garantizándose así el derecho de contradicción e intermediación. Se diseña el mecanismo para emitir una sentencia pronta frente a la declaratoria de culpabilidad, lo que permitirá otorgar una rebaja de pena. Se exige al Juez de Instancia anunciar el sentido del fallo y pronunciarse sobre la afectación y preservación de derechos fundamentales, lo que permitirá materializar los principios de pronta y cumplida justicia.

12. En ejercicio de las funciones que le asigna la Constitución al legislador en materia de Justicia Penal Militar, este al regular el Código Penal Militar puede disponer que la investigación, acusación y juzgamiento de determinados delitos, cuando estos últimos no comportan una mayor trascendencia socio jurídica, pueden ser ventilados en un proceso abreviado, como el que se diseña en la propuesta.

Lo anterior es razonable y constitucional dado que, aunque las conductas en cuestión son catalogadas como delitos por ser cometidas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el servicio (Sentencia C-361-2001), en esencia muchas de ellas son conductas de menor lesividad, y no justifican un procedimiento ordinario con amplios términos, sino por el contrario merecen un procedimiento breve, que respetando el derecho de defensa, imprima mayor economía procesal y celeridad en el procedimiento.

13. Los delitos contra la disciplina y el servicio básicamente requieren de una respuesta rápida y efectiva del Estado, para dichos atributos propios de las instituciones castrenses y policiales no se resquebrajen.

14. Se consagra como presupuesto de procedibilidad para algunos delitos, la querrela, y se concibe el desistimiento y la conciliación, siempre y cuando esté garantizando el derecho de las víctimas.

15. Se elimina el grado jurisdiccional de la Consulta para este tipo de procedimiento, con lo cual la segunda instancia se descongestiona. Y sin que ello signifique el desconocimiento de la doble instancia.

16. Por técnica legislativa y con el fin de evitar traumatismos, igualmente se considera que al proyecto de ley se debe adicionar un artículo que regule el tránsito de legislación.

17. En el diseño propuesto, consulta integralmente las observaciones que efectuó la Corte Constitucional frente al

¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-740 de 2001 M. P. Alvaro Tafur Gálvis. Al analizar la demanda presenta en contra de los artículos 117, 255 a 258 y el inciso final del artículo 579 de la Ley 522 de 1999, la Corte reconoció que el legislador, en uso de su potestad, bien pudo considerar la creación del procedimiento regulado por los artículos 578 y 579 de la Ley 522 de 1999, la definición definiendo los términos y etapas del mismo, y pudiendo señalar como innecesaria la intervención del Fiscal Penal Militar, sin que con ello haya desbordado el ejercicio de sus competencias (en esta oportunidad aclaró el voto el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, salvó parcialmente el voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería, presentó salvamento especial el Magistrado Manuel José Cepeda y salvó su voto el Magistrado Eduardo Montealegre Lynett).

procedimiento especial que consagraba el Código Penal Militar (Ley 522 de 1999), y permite resolver el problema de congestión de procesos que se presenta en la Justicia Penal Militar.

18. Este procedimiento constituye un avance, en punto de que garantiza sin lugar a dudas, dentro del marco de la celeridad y economía procesal, el debate y discusión razonable de los argumentos enfrentados; siendo el mejor escenario la audiencia pública donde impera la oralidad.

Guillermo Santos, Ponente Coordinador; General @ *Jaime Ernesto Canal*, Ponente.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a los honorables Representantes miembros de esta Comisión aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 376 de 2005 Cámara, *Procedimiento Especial Código Penal Militar*.

PROYECTO DE LEY NUMERO 376 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se adiciona un Procedimiento Especial al Código Penal Militar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 578 de la Ley 522 de 1999, quedará así:

Artículo 578. Delitos que se juzgan. Los delitos de desobediencia, abandono del puesto, abandono del servicio, abandono del servicio de soldados voluntarios o profesionales, deserción, del centinela, violación de habitación ajena, ataque al centinela, peculado por demora en entrega de armas, municiones y explosivos, abuso de autoridad especial, lesiones personales cuya incapacidad no supere los treinta (30) días, sin secuelas, hurto simple cuya cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos mensuales legales, hurto de uso, daño en bien ajeno, abuso de confianza, se investigarán, calificarán y fallarán por el procedimiento especial.

Para la investigación de los delitos de lesiones personales, salvo en los casos de concurso de delitos contra la disciplina y el servicio, hurto y abuso de confianza de los que trata este artículo, violación de habitación ajena y daño en bien ajeno, se procederá mediante querrela de parte y se requerirá agotar la audiencia de conciliación, que se tramitará, según el estado del proceso, ante el Juez de Instrucción Penal Militar o el Juez de Instancia, de conformidad con la etapa en que se encuentre la actuación.

En caso de no poderse llegar a un acuerdo dentro de los tres días siguientes a la citación de las partes, surtida a través de medio idóneo, se entenderá que no hay ánimo conciliatorio y se continuará con el trámite establecido en la presente normatividad.

Artículo 2°. El artículo 579 de la Ley 522 de 1999, quedará así:

Artículo 579. Trámite. El juez adelantará y perfeccionará la investigación en el término máximo de treinta (30) días, se oírán en indagatoria al procesado y se le resolverá su situación jurídica dentro de los tres (3) días siguientes, siempre que el delito por el cual se procede tenga prevista medida de aseguramiento consistente en detención preventiva; en caso contrario, no procederá tal pronunciamiento. Si no fuere posible oír en indagatoria al sindicado, se le declarará persona ausente, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el artículo 493 de esta ley.

Estos términos se ampliarán hasta en otro tanto, si fueron tres (3) o más procesados, o en el evento de delitos conexos que deban tramitarse bajo este mismo procedimiento.

Concluida la instrucción y recibido el proceso, el Fiscal lo estudiará dentro del término máximo de tres (3) días y si no existiere

prueba suficiente para calificar, podrá devolverlo por una sola vez, al Juez de Instrucción para que practique las pruebas indispensables en el término perentorio de diez (10) días. Cumplido lo anterior, el Fiscal dentro de los dos (2) días siguientes cerrará la investigación mediante auto de sustanciación contra el cual solo procede el recurso de reposición.

Las solicitudes relativas a la práctica de pruebas presentadas por los sujetos procesales, antes de producirse el cierre de la investigación por parte del Fiscal, serán decididas por el respectivo Juez de Instrucción para lo cual se remitirá la actuación.

Producida tal determinación, si encuentra mérito para acusar, formulará dentro de los cinco (5) días siguientes, la respectiva resolución, que contendrá una exposición fáctica y descripción jurídica de los cargos, de la cual entregará copia a los sujetos procesales y solicitará al Juez de conocimiento fije fecha y hora para celebración de audiencia de acusación y aceptación de cargos, quienes dispondrán de los términos consagrados en el artículo 354 del Código Penal Militar. Contra esta resolución sólo procede el recurso de reposición. En firme esta decisión el Fiscal adquiere la calidad de sujeto procesal, y se remitirá el proceso al Juzgado de Instancia, para que convoque a audiencia, la cual se celebrará dentro de los ocho (8) días siguientes, término dentro del cual deberán reunirse el Fiscal y el procesado, acompañado por su defensor, con el propósito de acordar si hay posibilidad de aceptar o no los cargos y las consecuencias que de ello sobrevendrían.

Llegado el día y la hora, el Juez de Conocimiento instalará la audiencia, advirtiéndole al sindicado, si está presente, que le asiste el derecho a guardar silencio y a no autoincriminarse y le concederá el uso de la palabra para que manifieste, sin apremio ni juramento, si ha llegado a un acuerdo con el Fiscal y en qué consiste este, o si se declara inocente o culpable.

En caso de declararse culpable, el Juez procederá a anunciar el sentido del fallo y dictará sentencia para los cargos aceptados dentro de los dos (2) días siguientes. Si se declara inocente, o se ha abstenido de expresarlo o de comparecer, una vez agotados los medios para lograr su presencia en la diligencia, primará la presunción de inocencia, evento en los cuales se surtirán los trámites propios de la audiencia pública, con la presencia de un profesional del derecho, previamente designado por el ausente, o nombrado de oficio por el Juez.

La declaración podrá ser mixta, o sea de culpabilidad para alguno de los cargos y de inocencia para los otros, evento en el cual, se diferirá el pronunciamiento sobre los cargos aceptados al momento de emitir sentencia.

La declaratoria de culpabilidad otorgará derecho a la rebaja de una sexta parte de la pena imponible respecto de los cargos aceptados.

Reunidas las condiciones para iniciar la audiencia, se correrá traslado a los sujetos procesales por el término de dos (2) horas renunciables, para que aporten, o soliciten las pruebas que consideren pertinentes y conducentes, que el Juez resolverá de plano acogiendo o rechazando, explicando los motivos por los cuales adopta su determinación. El rechazo será susceptible del recurso de reposición, que se resolverá en la audiencia pública. A renglón seguido, se procederá a su aceptación y práctica. Agotada tal etapa, se concederá un breve receso que no podrá exceder de una hora, para que las partes preparen sus alegaciones finales. Si las partes de común acuerdo deciden prescindir de esta suspensión, el Juez de conocimiento podrá continuar con la ritualidad del juicio oral, que a renglón seguido se establece:

El Juez concederá el uso de la palabra por una sola vez a los sujetos procesales en el orden señalado en el artículo 572 de esta ley. Agotadas las intervenciones, el Juez declarará que el debate ha terminado, anunciará el sentido del fallo, adoptará las previsiones derivadas de su decisión en cuanto a la afectación y preservación de derechos fundamentales, y proferirá la sentencia dentro de los dos (2) días siguientes. De todo lo actuado se levantará acta. De todo lo actuado se recogerá registro electromagnético que pueda ser utilizado por las partes o el Juez de segunda instancia.

Parágrafo 1°. Los aspectos procesales no previstos en este procedimiento se regularán de conformidad con lo normado para el Procedimiento de Corte Marcial.

Parágrafo 2°. Las decisiones proferidas en este procedimiento no serán susceptibles del grado jurisdiccional de consulta.

Artículo 3°. La Ley 522 de 1999 tendrá un artículo nuevo de carácter transitorio con el siguiente contenido:

Artículo 279A. Procesos en curso. Los procesos que deban tramitarse por el procedimiento especial a la entrada en vigencia de esta ley, en donde se hubiese iniciado el juicio, se continuará tramitando hasta su culminación por las normas de Procedimiento de Corte Marcial, salvo lo relacionado con los beneficios aquí establecidos, cuyo alcance y procedencia deberán ser decididos por el Juez de Instancia.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas aquellas disposiciones que le resulten contrarias.

Guillermo Santos, Ponente Coordinador; General @ *Jaime Ernesto Canal*, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 377 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Me ha correspondido por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 y se dictan otras disposiciones*, cuya iniciativa de origen parlamentario fue puesta a consideración de esta Célula Legislativa por el honorable Representante Plinio Edilberto Olano Becerra.

Importancia del proyecto de ley

La presente iniciativa que consta de ocho artículos, pretende beneficiar y reconocer la labor social que cumplen las organizaciones comunitarias que atienden a la población más vulnerable de nuestra geografía colombiana, como son niños, jóvenes, madres cabeza de familia y ancianos, en su mayoría asociadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a los organismos de Acción Comunal y las Asociaciones o Comités de Desarrollo y Control Social como usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios; por ende, se busca favorecer a los sectores más vulnerables otorgándoles la reducción del monto de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios facturados haciéndolos equivalentes a los inmuebles residenciales de estrato 1.

Es menester señalar, que esta propuesta en el sentido de que sea aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, previo los trámites legislativos y se convierta en Ley de la República,

lograría que estos entes que cumplen una función social exclusiva con los sectores marginados de la comunidad, optimicen los recursos pertinentes para el buen cumplimiento de sus objetivos fundamentales en pos de ese conglomerado social

En tal virtud, es imperiosa la colaboración entre el Estado y la Comunidad para estos efectos.

Con las anteriores consideraciones proponemos a los honorables Representante que ante esta noble iniciativa de carácter social la acojamos en su integridad y por tanto proponemos: Dese primer debate al Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones que me permito anexar.

Vuestra Comisión,

Alonso Acosta Osio,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 377 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 y se dictan otras disposiciones.

Modifícase el título del Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, quedará así:

Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El artículo 4° del Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo del artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994, que quedará así:

Artículo 89-7. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta ley, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.

Parágrafo. Para todos los fines legales, los inmuebles en que presten sus servicios las organizaciones comunitarias que atienden los sectores más vulnerables de la población y los Hogares Comunitarios de Bienestar, Hogares FAMI, Hogares Infantiles, restaurantes escolares, instituciones de protección y rehabilitación, Programas del Menor Infractor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programas de Atención al Adulto Mayor e Internado o Ambulatorio, Programas para la Mujer Cabeza de Familia, Organismos de Acción Comunal y Asociaciones o Comités, de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y todos aquellos que con ocasión del servicio atiendan a los sectores poblacionales más vulnerables serán considerados inmuebles residenciales de estrato 1°.

El artículo 5° del Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, se suprime.

Los artículos 6° y 8° del Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, se modifican, pasará a ser el 5° y quedará así:

Artículo 5°. Vigencia de la ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

TEXTO PROPUESTO POR EL PONENTE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 377 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO 1

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el esquema de subsidios, aplicable a los Hogares Comunitarios de Bienestar y/o las organizaciones comunitarias que atienden los sectores poblacionales más vulnerables en materia de subsidios aplicables a los servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* La presente ley aplica con ocasión del ejercicio del servicio prestado por los Hogares Comunitarios de Bienestar y/o las organizaciones comunitarias que atienden los sectores poblacionales más vulnerables, cualquiera que sea la denominación formal que dichos servicios adopten.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en la presente ley son sustantivas y tiene carácter imperativo, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 3°. *Definiciones.* Las siguientes definiciones serán adoptadas en la interpretación de la presente ley:

a) **Hogar Comunitario de Bienestar:** Inmueble cuyo parcial o total propietario, o tenedor sea una madre comunitaria, una mujer en estado de gravidez, o cabeza de familia, funcione un ancianato, o en general, donde sean prestados servicios comunitarios a los sectores poblacionales más vulnerables;

b) **Organización Comunitaria:** Persona jurídica sin ánimo de lucro, reconocida por el Estado Colombiano, cuyo fin es la gestión ante las autoridades;

c) **Sectores poblacionales más vulnerables:** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por tales los menores de cero (0) a siete (7) años, las mujeres en estado de gravidez y los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años.

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994, artículo que quedará así:

Artículo 89-7. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta ley, los hospitales, clínicas, puesto y

centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público, sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.

Parágrafo. Para todos los fines legales, los inmuebles en que presten sus servicios las organizaciones comunitarias que atienden los sectores más vulnerables de la población y/o los Hogares Comunitarios de Bienestar, serán considerados inmuebles residenciales de estrato 1.

Artículo 5°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

CONTENIDO

Gaceta número 304 - Viernes 27 de mayo de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 321 de 2005 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 711 (la cual reglamenta la ocupación de cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética) y se dictan otras disposiciones. 1

Ponencia negativa para primer debate en la Comisión Séptima al Proyecto de ley número 333 de 2005 Cámara, por la cual se incluye los medicamentos Sildenafilos (ayuda para la disfunción eréctil o impotencia sexual) dentro del POS y POSS. 2

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 363 de 2005 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Morales en el departamento del Cauca. 5

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 376 de 2005 Cámara, Procedimiento Especial Código Penal Militar. 7

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 377 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 y se dictan otras disposiciones. 11