



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - N° 530

Bogotá, D. C., viernes 15 de agosto de 2008

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 305 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud,
POS, la entrega de prótesis oculares.*

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2008

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 305 de 2008 Cámara, por medio de la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud, POS, la entrega de prótesis oculares.

Respetado doctor Rosero:

Por medio de la presente me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en los términos del artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 al **Proyecto de ley número 305 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud, POS, la entrega de Prótesis Oculares.

Objetivo del proyecto

La finalidad del proyecto es considerar y clasificar las prótesis oculares y los elementos protésicos anexos como ortesis en el Plan Obligatorio de Salud con la única finalidad de corregir y suplir defectos funcionales, proteger la salud, la vida y la integridad, garantizando a los ciudadanos el acceso al sistema de salud.

Justificación del proyecto

El proyecto de ley por la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud la entrega de Prótesis Oculares busca ampliar la cobertura del Sistema General de Seguridad Social extendiendo la cobertura y el alcance inicial que dio el legislador al Plan Obligatorio de Salud.

El Plan Obligatorio de Salud, POS, entendido como el conjunto básico de servicios de atención en salud a que tiene derecho, en caso de necesitarlos, todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud al cual están obligadas a garantizar a sus afiliados las Entidades Promotoras de Salud y las Adaptadas, debidamente autorizadas por esta Superintendencia o por el Gobierno Nacional respectivamente, para funcionar en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sus contenidos son definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud e incluye educación, información y fomento de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, en los diferentes niveles de complejidad así como el suministro de medicamentos esenciales en su denominación genérica.

La motivación principal del proyecto es entregar a las personas que deben utilizar prótesis oculares como causa de una malformación congénita, accidente, lesión, trauma y/o enfermedad, prótesis oculares para su tratamiento médico, con el fin de mejorar la calidad de vida y contribuir a su funcionalidad, y así mismo brindar igualdad de oportunidades en su vida personal, escolar, laboral evitando así cualquier tipo de discriminación de que puedan ser objeto estas personas.

La necesidad de ofrecer a los afiliados y beneficiarios del sistema general de seguridad social cobertura integral que propenda por el bienestar en la salud de la población Colombiana y garantizar el acceso a los servicios de salud.

Consideraciones de carácter legal

La Constitución Política de 1991, en el Capítulo II “*De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales*” consagró el Derecho a la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio, consagrado por el ordenamiento constitucional como un derecho fundamental e irrenunciable por todos los habitantes del territorio nacional.

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social...” (negritas y subrayado fuera de texto).

“Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran” (negritas y subrayado fuera de texto).

“Artículo 48. 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 habitantes 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 determine la ley” (negritas y subrayado fuera de texto).

“Artículo 366. **El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son 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**” (negritas y subrayado fuera de texto).

Coherente con las anteriores disposiciones constitucionales, la Ley 100 de 1993, en su artículo 2 contiene los principios que rigen el servicio público de seguridad social en salud.

Dichos principios están definidos por la ley de la siguiente forma:

Eficiencia. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Solidaridad. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Integralidad. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta ley.

Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

Participación. Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

La misma Ley 100 de 1993 en el artículo 156, literal c) dispone que: “c) Todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud recibirán un Plan Integral de protección de la salud, con atención preventiva, médicoquirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominado el Plan Obligatorio de Salud, POS”.

Jurisprudencia constitucional. Aparte de las sentencias señaladas por el autor de la ley en su exposición de motivos, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido en las siguientes providencias:

Sentencia C-599 de 1998, Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, consideró el alcance constitucional del derecho a la seguridad social en salud y señaló que “La consagración constitucional del derecho a la salud y la aplicación al sistema general de salud de los principios de solidaridad, universalidad o integralidad, no aparea la obligación del Estado de diseñar un Sistema General de Seguridad Social que esté en capacidad, de una sola vez, de cubrir integralmente y en óptimas condiciones, todas las eventuales contingencias que puedan afectar la salud de cada uno de los habitantes del territorio. En estas condiciones, quienes están en capacidad de sufragar u ofrecer un mejor servicio—mejores condiciones hoteleras, tecnologías más avanzadas o tratamientos cosméticos que no son cubiertos por el Plan Obligatorio—tienen derecho a hacerlo dentro de unas condiciones de mercado particularmente reguladas por el Estado.

Respecto al Sistema de Seguridad Social en Salud la Corte manifestó que “al diseñar el Sistema de Seguridad Social en Salud, el legislador se encuentra sometido a una serie de normas constitucionales que limitan y orientan su capacidad de acción. En efecto, en primer lugar, cualquier sistema de esta naturaleza debe respetar las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales. Así por ejemplo, sería abiertamente inconstitucional una reglamentación que discriminara a una parte de la población o que exigiera a los usuarios del sistema una renuncia desproporcionada de su derecho a la intimidad. En segundo término, el legislador debe orientar la regulación del derecho a la seguridad social en salud conforme lo dispuesto por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En otras palabras, cualquiera que sea la forma que escoja la ley para hacer efectivo este derecho, debe, necesariamente, tender a garantizar que toda la población colombiana, a través de una distribución equitativa de los recursos, tenga acceso a bienes y servicios que satisfagan adecuadamente sus necesidades en materia de salud.

Concepto de la Superintendencia Nacional de Salud

El doctor Juan Fernando Romero Tobón, Jefe (E.) de la Oficina Jurídica de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante concepto de fecha 18 de abril de 2006, relacionado con la aplicación del artículo 12 de la Resolución 5261 de 1994, señaló que:

“El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, mediante el Acuerdo 008 de 1994, estableció el Plan Obligatorio de Salud y ordenó al Ministerio de Salud la expedición del Manual con miras a unificar criterios en la prestación de servicios de salud dentro de la Seguridad Social en Salud, como garantía de acceso, calidad y eficiencia. Dicho Ministerio, a través de la Resolución 5261 de 1994, estableció el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud que, tal y como su nombre lo indica, fija las actividades a seguir para garantizar la atención en salud demandada por los usuarios conforme a la patología presentada. En este sentido, corresponde al médico tratante prescribir el tratamiento o actividad a seguir conforme al listado de actividades, procedimiento e intervenciones relacionadas en la Resolución 5261 y que de

esta manera resuelva de manera efectiva, eficiente y eficaz las dolencias del paciente. Corresponde al profesional de la salud precisar el procedimiento con el cual tratará la patología presentada por la paciente.

El artículo 12 de la Resolución 5261 de 1994, “por la cual se establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”, expedida por el Ministerio de Salud (hoy en día fusionado en el Ministerio de la Protección Social), establece:

ARTICULO 12. UTILIZACION DE PROTESIS, ORTESIS, APARATOS Y ADITAMENTOS ORTOPEDICOS O PARA ALGUNA FUNCION BIOLOGICA. Se definen como elementos de este tipo, aquellos cuya finalidad sea la de mejorar o complementar la capacidad fisiológica o física del paciente. Cuando el paciente requiera su utilización y se encuentren expresamente autorizados en el plan de beneficios, se darán en calidad de préstamo con el compromiso de devolverlos en buen estado salvo el deterioro normal; en caso contrario deberá restituirlos en dinero por su valor comercial.

Parágrafo. Se suministran prótesis, órtesis y otros: marcapasos, prótesis valvulares y articulares y material de osteosíntesis, siendo excluidas todas las demás. En aparatos ortopédicos se suministrarán: muletas y estructuras de soporte para caminar; siendo excluidos los zapatos ortopédicos, plantillas, sillas de ruedas, medias con gradiente de presión o de descanso, corsés, fajas y todos los que no estén expresamente autorizados” (se resalta).

En cuanto a la prótesis, se ha generado una discusión intensa con las EPS que, en una visión fragmentada de los derechos reconocidos en la Ley 100 de 1993, han pretendido cercenarlos. Ello ha sido zanjado a nivel constitucional, entre otros, en la Sentencia T-1278 del 6 de diciembre de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra: A través del POS, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud establece los servicios de salud que deben prestar las EPS a las personas que estén afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud por el Régimen Contributivo. Sin embargo, el Plan Obligatorio de Salud consagra la existencia de exclusiones y limitaciones, que en general serán todas “aquellas actividades, procedimientos, intervenciones, medicamentos y guías de atención integral que expresamente defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que no tengan por objeto contribuir al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad; aquellos que sean considerados como cosméticos, estéticos o suntuarios, o sean el resultado de complicaciones de estos tratamientos o procedimientos”. De igual manera, el artículo 18 de la Resolución 5261 de 1994, prescribe: “De las exclusiones y limitaciones del plan obligatorio de salud. En concordancia con lo expuesto en los artículos anteriores y para poder dar cumplimiento a los principios de universalidad, equidad y eficiencia enunciados en la Ley 100 de 1993, el Plan Obligatorio de Salud tendrá exclusiones y limitaciones que en general serán todas aquellas actividades, procedimientos, intervenciones y guías de atención integral que no tengan por objeto contribuir al diagnóstico y rehabilitación de la enfermedad; aquellos que sean considerados como cosméticos, estéticos o suntuarios, y aquellos que expresamente se definan por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, incluyendo los que se describen a continuación (...)

i) (Están excluidas las) actividades, intervenciones y procedimientos no expresamente consideradas en el presente Manual”.

Esta Corporación ya ha elaborado hermenéuticas en igual sentido. En efecto, la Sentencia T-859 de 2003 concluyó que resulta inadmisibles a la luz de los principios constitucionales la interpretación según la cual el procedimiento aloinjerto hueso tendón hueso se encontraba incluida en el POS, mientras que el suministro del injerto indispensable para llevar a cabo tal intervención, se encontraba excluido del mismo. La Sala de Revisión extrajo la siguiente regla jurisprudencial:

“En conclusión, la aplicación de un criterio finalista—búsqueda del logro del más alto nivel posible de salud—autoriza el argumento a fortiori, conforme al cual habiéndose dispuesto el cubrimiento en el POS de un procedimiento determinado, se entiende incluido todo aquello necesario para su realización, lo que necesariamente incluye el suministro del injerto o alo-injerto en el presente caso”.

“Puede sostenerse que tiene naturaleza de derecho fundamental, de manera autónoma, el derecho a recibir la atención de salud definida en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado—Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias—, así como respecto de los elementos derivados de las obligaciones básicas definidas en la Observación General número 14. Lo anterior por cuanto se han definido los contenidos precisos del derecho, de manera que existe un derecho subjetivo claro a favor de quienes pertenecen a cada uno de los subsistemas—contributivo, subsidiado, etc., (...) La naturaleza de derecho fundamental que tiene el derecho a la salud en los términos del fundamento anterior, implica que tratándose de la negación de un servicio, medicamento o procedimiento establecido en el POS, se estaría frente a la violación de un derecho fundamental. No es necesario, en

este escenario, que exista amenaza a la vida u otro derecho fundamental, para satisfacer el primer elemento de procedibilidad de tutela: violación o amenaza de un derecho fundamental”.

Ahora bien, en múltiples sentencias, el Alto Tribunal ha insistido en la importancia que tiene el principio de continuidad en la prestación del servicio de salud. Así, en la Sentencia SU-562/99 precisó que “la salud es un servicio público, y además esencial, no tiene la menor duda porque los artículos 48 y 49 expresamente dicen que la salud es servicio público, el artículo 366 C. P. presenta como objetivo fundamental del Estado la solución a la salud, y la Ley 100 de 1993 también lo indica en su artículo 2°. Uno de los principios característicos del servicio público es el de la eficiencia. Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, porque debe prestarse sin interrupción”.

De igual forma, en la Sentencia T-993 de 2002 esta Corporación señaló lo siguiente:

La continuidad del servicio se protege no solamente por el principio de eficiencia.

También por el principio consagrado en el artículo 83 de la C. P.: “las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe”.

Esa buena fe sirve de fundamento a la confianza legítima que tiene una persona para que no se le suspenda un tratamiento luego de haberse iniciado.

Como fue precisado en la Sentencia T-1210 de 2003, “Las decisiones de esta Corporación han fijado un amplio alcance al principio de continuidad del servicio público de salud, especialmente cuando en un caso concreto están de por medio otros derechos fundamentales como la vida y la integridad. Interpretado este a la luz del principio de solidaridad, la Corte ha señalado que en la protección de los derechos fundamentales, el juez constitucional está en el deber de impedir que controversias de tipo contractual, económico o administrativo “permitan a una entidad encargada de prestar servicios de salud incumplir la responsabilidad social que tiene para con la comunidad en general, y con sus afiliados y beneficiarios en particular”.

Igualmente, es preciso enfatizar en el principio de integralidad y de protección propios de un Sistema de Seguridad Social como el que nos rige que es una prolongación de un Estado Social de Derecho.

En punto a la fuerza vinculante de los criterios expresados en salvaguarda de derechos fundamentales, —pues hay quienes las desconocen en virtud de su efecto inter partes— es importante señalar que a partir de la Sentencia T-260 de 1995, la Corte Constitucional comenzó a predicar la fuerza vinculante de las sentencias de revisión de tutela proferidas por ella. En dicha sentencia, la Corporación declara la obligatoria aplicación por parte de los jueces del precedente contenido en los fallos de revisión de tutelas. Al respecto, es pertinente traer a colación el siguiente aparte:

El papel que cumple la Corte Constitucional cuando aborda la revisión eventual consagrada en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política no es otro que el de unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que según el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1° de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al caso controvertido.

En últimas, la Constitución Política es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales.

Es verdad que, como esta Corporación lo ha sostenido repetidamente, uno de los principios de la administración de justicia es el de la autonomía funcional del juez, en el ámbito de sus propias competencias (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1° de octubre de 1992), pero ella no se confunde con la arbitrariedad del fallador para aplicar los preceptos constitucionales. Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (artículo 230 de la Constitución Política), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenderse. Cuando la ignoran o contrarían no se apartan simplemente de una jurisprudencia —como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa— sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar (...)” [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

De igual manera, en la Sentencia T-175 de 1997, el Alto Tribunal señala que la fuerza vinculante de la jurisprudencia se predica, tanto de las sentencias de

constitucionalidad como de las que se emiten como consecuencia de la revisión de los fallos de tutela.

En dicha ocasión, la Corte manifestó: “Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquellos que dieron lugar a la interpretación efectuada.

No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 **ibídem**, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de **control abstracto**, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (artículo 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez, interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia.

Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina. Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela —aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte— gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás —la inmensa mayoría— debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción.

En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad.

Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas: uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar —lo cual no siempre ocurre—, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas.

Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-083 del 1° de marzo de 1995 y C-037 del 5 de febrero de 1996. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-260 del 20 de junio de 1995). [M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo] de lo expuesto, se concluye que, la fuerza vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional se fundamenta en:

- i) La **autoridad** otorgada constitucionalmente a la Corte Constitucional para “actualizar el sentido normativo de la Constitución”;
- ii) La **cosa juzgada constitucional**, y

iii) En el respeto a los principios de **igualdad, confianza legítima**, y del **debido proceso** (entre otros).

No obstante, es imprescindible señalar que no todas las consideraciones contenidas en las sentencias de la Corte Constitucional gozan de tal fuerza, pues, conforme lo ha estimado la misma Corte, es el **decisum** (la decisión) y la **ratio decidendi** (razón de la decisión), la que genera tales efectos vinculantes.

En tal sentido, es pertinente detenernos en las consideraciones y definiciones que sobre los conceptos de **decisum**, **ratio decidendi** y **obiter dicta** (en tanto partes de una sentencia), fijó la Corte Constitucional en su sentencia de unificación SU-1300 de 2001:

“La Corte Constitucional ha dicho reiteradamente, desde sus comienzos, que las decisiones de la Corporación que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional son fuente formal de Derecho, y constituyen doctrina constitucional obligatoria (C-131/93, C-083/95, C-037/96, SU-047/99, C-836/2001).

En la construcción de la teoría de la obligatoriedad de los precedentes judiciales, la Corte Constitucional ha usado los conceptos de **Decisum**, **ratio decidendi**, y **obiter dicta**, para determinar qué partes de la decisión judicial constituyen fuente formal de derecho.

El **decisum**, la resolución concreta del caso, la determinación de si la norma debe salir o no del ordenamiento jurídico en materia constitucional, tiene efectos *erga omnes* y fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos. **La ratio decidendi, entendida como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica, también tiene fuerza vinculante general.** Los *obiter dicta* o “dichos de paso”, no tienen poder vinculante, sino una “fuerza persuasiva” que depende del prestigio y jerarquía del Tribunal, y constituyen criterio auxiliar de interpretación (se sigue aquí la Sentencia SU-047/99).

En el mismo sentido, en la Sentencia C-037 de 1996 la Corte admitió que **“tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en la parte motiva que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella”.**

En la SU-047 de 1999, la Corte Constitucional entendió que el fundamento del carácter vinculante general de la **ratio decidendi** de las decisiones judiciales, es que los jueces deben fundar sus decisiones, no en criterios *ad hoc*, caprichosos o coyunturales, sino en principios generales, o en reglas universales que han adoptado en casos anteriores, o que estarían dispuestos a aplicar en casos semejantes en el futuro. El juez debe hacer justicia en el caso concreto pero de conformidad con el derecho vigente, por lo cual tiene el “deber mínimo” de precisar la regla general o el principio que sirve de base a su decisión concreta.

En la sentencia que se viene siguiendo, se precisa que “en realidad son los jueces posteriores, o el mismo juez en casos ulteriores, quienes precisan el verdadero alcance de la **ratio decidendi** de un asunto, de suerte que la doctrina vinculante de un precedente ‘puede no ser la **ratio decidendi** que el juez que decidió el caso hubiera escogido sino aquella que es aprobada por los jueces posteriores’”. El juez que decide el caso no puede caprichosamente atribuir el papel de **ratio decidendi** a cualquier principio o regla sino que únicamente tienen tal carácter aquellas consideraciones normativas que sean realmente la razón necesaria para decidir el asunto” (negrita fuera de texto) [M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Así mismo, en la Sentencia T-960 de 2001, la Corte señaló: **“Según lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, únicamente se forma precedente a partir de la **ratio decidendi** que resuelve un caso.** Así las cosas, las consideraciones generales que hace la Corte, aún en sentencias de unificación, tienen calidad de *obiter dictum*, que si bien ha de tenerse en cuenta, no vincula directamente al juez” (La negrita es agregada) [M.P. Eduardo Montealegre Lynett].

Es más, en la Sentencia T-1317 de 2001, el Tribunal Constitucional llegó a expresar que: “El precedente judicial se construye a partir de los hechos de la demanda. El principio general en el cual se apoya el juez para dictar su sentencia, contenida en la **ratio decidendi**, está compuesta, al igual que las reglas jurídicas ordinarias, por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. **El supuesto de hecho define el ámbito normativo al cual es aplicable la subregla identificada por el juez.** De ahí que, cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente.

Lo anterior se apoya en el principio de igualdad, que obliga aplicar la misma regla a quienes estén en la misma situación de hecho” (El resaltado es nuestro) [M.P. Rodrigo Uprimny Yepes].

Conforme lo expuesto, el alcance de la fuerza vinculante que emana de la **ratio decidendi**, surge de la identidad de supuestos de hecho contenidos en el

precedente y el caso a resolver; de tal modo, que si hay igualdad de condiciones fácticas, el intérprete estará sometido a aplicar el precedente judicial.

Finalmente y si persistiera alguna duda—que no la hay—, es preciso recordar uno de los principios que gobiernen la interpretación en materia de derechos humanos es la cláusula *pro homine* según la cual las restricciones a derechos debe entenderse restrictivamente mientras que sus ampliaciones y accesos deben comprenderse extensivamente. Dicho criterio ya lo introdujo la Corte Constitucional en materia de salud en la Sentencia T- 037 de enero de 2006 M.P. Manuel José Cepeda, en los siguientes términos:

La observación detenida del artículo 18 de la Resolución 5261 de 1994, que regula las exclusiones y limitaciones del POS, muestra que tanto la terapia psicológica como la terapia ocupacional y del lenguaje no se encuentran excluidas en términos absolutos, sino que dependen de las circunstancias en las cuales el servicio requiera ser prestado.

En estos casos, en los que la exclusión depende de la constatación de la existencia de unas condiciones en el caso concreto, la EPS tiene la obligación de adelantar dicha verificación antes de negar la prestación del servicio médico o del medicamento. Luego, si se presentan dudas acerca de si un servicio, elemento o medicamento están excluidos o no del POS, la autoridad respectiva tiene la obligación de decidir aplicando el principio *pro homine*, esto es, aplicando la interpretación que resulte más favorable a la protección de los derechos de la persona. Por ello, una interpretación expansiva de las exclusiones es incompatible con dicho principio”.

Legalidad del proyecto

El proyecto de ley objeto de ponencia, cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992 en cuanto a la iniciativa legislativa como facultad dada en su artículo 140, en su contenido y forma está conforme a lo dispuesto constitucionalmente.

Conclusión

El proyecto de ley que se somete a estudio para segundo debate del cual fui autor procura la expedición de una ley que amplíe la cobertura y el alcance del Sistema General de Seguridad reglamentando la entrega de prótesis oculares.

Proposición

Por todas las anteriores consideraciones, el ponente se permite proponer dar segundo debate al **Proyecto de ley número 305 de 2008 Cámara, por medio de la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud, POS, la entrega de prótesis oculares**, teniendo en cuenta el texto aprobado en primer debate

Atentamente,

Jorge Ignacio Morales Gil,

Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 249 DE 2008 CAMARA

por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en la vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular y se dictan otras disposiciones, Acumulado con el 291 de 2008 Cámara,

Bogotá, D. C.,...

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara, por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en la vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica Nacional de restricción vehicular y se dictan otras disposiciones; acumulado con el 291 de 2008 Cámara.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del mandato conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta y en los términos dispuestos por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia, acumulado con el 291 de 2008 Cámara.

Las iniciativas en comento, la primera (Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara) publicada en la *Gaceta del Congreso* año XVII número 45, de autoría del honorable Representante *Felipe Fabián Orozco Vivas* y, la segunda (Proyecto de ley número 291 de 2008 Cámara), de autoría del honorable Representante *Fernando Tamayo Tamayo*, apuntan en el mismo sentido, es decir, pretenden regular y unificar a nivel nacional la medida de restricción en el tránsito de los vehículos en los perímetros urbanos de las ciudades que a bien tengan implementar esta medida como mecanismo que persiga no so-

lamente mejorar la movilidad, sino también, como instrumento que coadyuve a un ambiente sano.

La diferencia entre los proyectos presentados radica fundamentalmente en que la iniciativa del honorable Representante *Tamayo Tamayo* (Proyecto de ley número 291 de 2008), propone un “beneficio tributario como compensación a la limitación al ejercicio de la propiedad a los dueños de los vehículos afectados por la norma”, alternativa que con base al análisis legal y jurisprudencial no la compartimos en virtud a que el hecho generador del impuesto sobre vehículos lo constituye la propiedad o posesión del mismo y la base gravable se establece por el avalúo comercial del vehículo y con base a resolución que expide el Ministerio de Transporte para efectos de su liquidación anual.

La anterior situación fue estudiada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, y resuelta mediante Sentencia del 10 de octubre de 2002 dentro del Expediente 2001-0839, en Acción de Nulidad del Decreto 621 del 1º de agosto de 2001, norma esta, que estableció la restricción vehicular para la ciudad de Bogotá. Dentro de las razones esgrimidas por el Tribunal en uno de sus apartes dice: “...*en lo relativo al enriquecimiento sin causa a favor del Distrito Capital por el pago de impuestos, sobre los días en que permanecieron inmovilizados los automotores, la Sala comparte la tesis de la apoderada del Distrito Capital, esto es, que el hecho generador del impuesto lo constituye la propiedad o posesión del vehículo automotor y la base gravable es el valor comercial del mismo, motivo por el cual el pago del impuesto no tiene ninguna relación con la circulación con la restricción del vehículo...*”, razón que nos lleva a desestimar la propuesta hecha en este proyecto y que es lo único novedoso frente a la del honorable Representante *Orozco Vivas*. Además para reforzar las razones del tribunal y no acoger los argumentos expuestos por el Representante *Tamayo* en la sesión donde se discutió y aprobó el proyecto referenciado, nos permitimos hacer claridad frente a las definiciones que para el efecto contempla la Corte Constitucional en Sentencia C-1179/01: IMPUESTO-Definición y Características. “*Los impuestos son prestaciones de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de gastos públicos y son administrados por el Estado*”.

Lo anterior, nos llevó a colegir la inviabilidad de la propuesta de reducción en los impuestos hecha por el honorable Representante *Tamayo* en su iniciativa.

Ahora bien, los autores de los proyectos coinciden en su justificación en el crecimiento y expansión de la industria automotriz casi que en forma geométrica al de la población, mientras que las vías son escasas, situación que ha hecho que las personas deban utilizar un mayor tiempo en sus desplazamientos generándoles no sólo deterioro en la calidad de vida, sino también deterioro en sus ingresos por el mayor costo que les representa el consumo en combustibles y demás insumos.

Además de lo anterior, el impacto sobre el medio ambiente que están ocasionando los vehículos accionados por los combustibles fósiles que son los responsables del calentamiento global en más de un 80% así se desprende de todos los informes presentados, y de las enfermedades respiratorias por la emisión de sustancias como por el ejemplo el monóxido de carbono, son uno de los factores que nos llevan a abordar el tema con la seriedad que se merece y coadyuvar a través del instrumento de la ley, a brindarles las herramientas necesarias a los responsables de las administraciones locales para que tomen las medidas preventivas necesarias que les permitan a los asociados gozar de un ambiente en todos los sentidos más armónico y sano.

Aunque los alcaldes ya se han soportado en el Código Nacional de Tránsito para tomar estas decisiones ambientales y de restricción vehicular, así se desprende por ejemplo del uso del mismo que la administración del Distrito Capital hizo mediante los Decretos 1900 de 2000 y 621 de 2001, y de este modelo se han copiado otras importantes ciudades del País, se hace necesario que esta medida se unifique en criterios para preservar la armonía y brindarles la tranquilidad a los propietarios de los vehículos que están sometidos a las medidas que adoptan las autoridades nacionales, regionales, distritales y municipales y que deben de cumplir quienes los afectan, atendiendo al interés general.

Los autores de los proyectos, tanto el doctor *Orozco Vivas* como *Tamayo Tamayo*, han sido precisos e ilustrativos en su exposición de motivos, han argumentado y aportado elementos que justifican que el Congreso de la República les brinde una herramienta legal a los Alcaldes de las diferentes ciudades del país para que en el momento en el que lo necesiten tomen las medidas necesarias que les permitan regular la movilidad y proteger el medio ambiente.

Con base en lo expuesto y ante la situación de haber dejado por fuera como excepción a la medida los vehículos que hacen parte de Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, es por lo que se hace necesario incluir un nuevo literal al artículo 5º del siguiente tenor:

o) Los vehículos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Es por estas razones que solicitamos al señor Presidente de la Corporación y por su intermedio a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

Proposición

Dar segundo debate al **Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara**, por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en las vías públicas de Colombia, se adopta la **Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular** y se dictan otras disposiciones, Acumulado con el 291 de 2008 Cámara, con el Texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes en la sesión del 10 de junio de 2008, adicionándole el literal **o)** al artículo 5º.

Héctor Faber Giraldo Castaño y Diego Patiño Amariles,
Representantes ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 249 DE 2008 CAMARA

por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en las vías públicas de Colombia, se adopta la **Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular** y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto, instaurar el marco jurídico que regule la restricción vehicular o “pico y placa”, para orientar las acciones del Estado y de la sociedad en general, en relación con el tránsito vehicular del país, en concordancia con los planes de movilidad y adoptar, de manera obligatoria, la **Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular** en todo el territorio Nacional.

Artículo 2º. *Restricción vehicular o “pico y placa”.* Para los fines de la presente ley, se considera restricción vehicular o “pico y placa”, la medida obligatoria para automóviles particulares y del servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las áreas, metropolitana, distrital y municipal, que en horarios de alto flujo vehicular, de acuerdo al dígito final de la placa del vehículo, deberán restringir la movilidad por las áreas de impacto.

Parágrafo. Para el levantamiento de la medida de restricción vehicular o “pico y placa”, la autoridad competente deberá soportarla con los estudios técnicos que así lo justifiquen.

Artículo 3º. *Restricción vehicular ambiental o “pico y placa ambiental”.* La restricción vehicular ambiental o “pico y placa ambiental” es una medida adicional a la restricción vehicular o pico y placa, que con el fin de controlar los niveles de contaminación ambiental, restringe el tránsito para los vehículos de transporte público colectivo y de carga, que operen con cualquier tipo de combustible; excepto aquellos vehículos que operen con gas natural vehicular.

Parágrafo. En las ciudades donde esté implementada esta medida, se mantendrán las disposiciones vigentes; en las demás ciudades que por sus condiciones de contaminación ambiental se necesite implementar la restricción vehicular ambiental o “pico y placa” ambiental, se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 4º. *Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular.* Para los fines de la presente ley, la **Tabla Unica de Restricción Vehicular**, es el esquema de obligatorio cumplimiento que contiene las limitaciones de circulación vehicular, y que se aplicará con dos o más dígitos, de acuerdo a las necesidades de cada municipio, de la siguiente manera:

Vehículos particulares

En todo el país	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
Dos dígitos	9 y 0	1 y 2	3 y 4	5 y 6	7 y 8
Cuatro dígitos	9, 0, 5 y 6	1, 2, 7 y 8	3, 4, 9 y 0	5, 6, 1 y 2	7, 8, 3 y 4

Parágrafo 1º. Las restricciones contenidas en la **Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular**, para los vehículos particulares, no regirán durante los días sábados, domingos y los días festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad competente municipal o distrital.

Parágrafo 2º. Las medidas adoptadas en la **Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular**, para los vehículos particulares, tendrán una rotación anual. El año siguiente a la vigencia de esta ley, se rotará la restricción avanzando los dígitos al día siguiente hábil.

Parágrafo 3º. Las restricciones para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual en las áreas Metropolitana, Municipal o Distrital, no superará los dos dígitos ni regirán durante los días domingos y los festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad municipal o distrital competente.

Parágrafo 4º. Las medidas adoptadas para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las áreas Metropolitana, Municipal o Distrital, tendrán una rotación semanal.

Artículo 5°. Excepciones para la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular: Las restricciones de circulación o “pico y placa”, que contiene la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, no serán aplicables a los siguientes vehículos:

- a) Los que conforman la “Caravana Presidencial”;
- b) Los vehículos asignados al cuerpo diplomático;
- c) Las carrozas fúnebres;
- d) Los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Militares y de Policía Nacional;
- e) Las ambulancias, los vehículos pertenecientes a los Cuerpos oficiales de bomberos y, cualquiera otro dedicado exclusiva y públicamente a la atención de emergencias;
- f) Los vehículos que transportan a discapacitados, siempre y cuando utilicen para su identificación el distintivo reconocido internacionalmente para este fin;
- g) Los vehículos operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios que tengan el logo pintado en la carrocería;
- h) Los vehículos destinados al control del tráfico y las grúas autorizadas o propias de las Secretarías de Tránsito y Transporte de cada municipio, plenamente identificados como tales;
- i) Las motocicletas;
- j) Los vehículos con blindaje igual o superior al nivel tres (3);
- k) Los vehículos destinados a la prestación de servicios de escolta, debidamente identificados como tales y durante la prestación del mismo;
- l) Vehículos vinculados al transporte masivo de pasajeros bien sea articulados o alimentadores;
- m) Vehículos de servicios especiales de transporte de asalariados y escolares debidamente autorizados;
- n) Los vehículos de carga y aquellos que transporten alimentos perecederos;
- o) **Los vehículos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.**

Artículo 6°. *Horarios, días y áreas de impacto para la restricción vehicular.* Cada Alcalde Municipal, según las características de su localidad y por razones principalmente de movilidad, según las necesidades, podrá adoptar el horario, el día y las áreas de impacto de la medida. Sin embargo, cuando la medida de restricción vehicular o “pico y placa” sea adoptada, la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 7°. *Organismos de control y vigilancia.* El Ministerio de Transporte, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital y la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía de Tránsito, serán los organismos encargados de velar por el estricto cumplimiento de esta ley, en concordancia con la Ley 769 de 2002.

Artículo 8°. *Sanciones.* Los infractores a lo dispuesto en la presente ley, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley 769 de 2002, y las demás normas que la modifiquen o adicionen, y su control, estará a cargo de la autoridad de tránsito de la jurisdicción competente.

Artículo 9°. *Publicidad.* El Ministerio de Transporte adelantará la divulgación de la presente ley por los medios masivos de comunicación.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley regirá desde la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Héctor Faber Giraldo Castaño y Diego Patiño Amariles,
Representantes ponentes.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIAcion**

Informe de ponencia para segundo debate

Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2008.

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, del texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate al **Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley número 291 de 2008 Cámara, por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en las vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica de Restricción Vehicular y se dictan otras disposiciones.**

La ponencia fue presentada por los honorables Representantes Héctor Faber Giraldo Castaño, (Coordinador), Diego Patiño Amariles.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-004 del 14 de agosto de 2008, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General Comisión Sexta,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION
SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE
CAMARA DE REPRESENTANTES EN SESION DEL 10 DE JUNIO
DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 249 DE 2008 CAMARA
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 291 DE
2008 CAMARA**

*por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en las vías
públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica Nacional de Restricción
Vehicular y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto, instaurar el marco jurídico que regule la restricción vehicular o “pico y placa”, para orientar las acciones del Estado y de la sociedad en general, en relación con el tránsito vehicular del país, en concordancia con los planes de movilidad y adoptar, de manera obligatoria la Tabla unica Nacional de Restricción Vehicular en todo el territorio Nacional.

Artículo 2°. *Restricción vehicular o “pico y placa”.* Para los fines de la presente ley, se considera restricción vehicular o “pico y placa”, la medida obligatoria para automóviles particulares y del servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las aéreas, metropolitana, distrital y municipal, que en horarios de alto flujo vehicular, de acuerdo al dígito final de la placa del vehículo, deberán restringir la movilidad por las áreas de impacto.

Parágrafo. Para el levantamiento de la medida de restricción vehicular o “pico y placa”, la autoridad competente deberá soportarla con los estudios técnicos que así lo justifiquen.

Artículo 3°. *Restricción vehicular ambiental o “pico y placa ambiental”.* La restricción vehicular ambiental o “pico y placa ambiental” es una medida adicional a la restricción vehicular o pico y placa, que con el fin de controlar los niveles de contaminación ambiental, restringe el tránsito para los vehículos de transporte público colectivo y de carga, que operen con cualquier tipo de combustible; excepto aquellos vehículos que operen con gas natural vehicular.

Parágrafo. En las ciudades donde esté implementada esta medida, se mantendrán las disposiciones vigentes; en las demás ciudades que por sus condiciones de contaminación ambiental se necesite implementar la restricción vehicular ambiental o “pico y placa” ambiental, se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 4°. *Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular.* Para los fines de la presente ley, la Tabla Unica de Restricción Vehicular, es el esquema de obligatorio cumplimiento que contiene las limitaciones de circulación vehicular, y que se aplicará con dos o más dígitos, de acuerdo a las necesidades de cada municipio, de la siguiente manera:

Vehículos particulares

En todo el país	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
Dos dígitos	9 y 0	1 y 2	3 y 4	5 y 6	7 y 8
Cuatro dígitos	9, 0, 5 y 6	1, 2, 7 y 8	3, 4, 9 y 0	5, 6, 1 y 2	7, 8, 3 y 4

Parágrafo 1°. Las restricciones contenidas en la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, para los vehículos particulares, no regirán durante los días sábados, domingos y los días festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad competente municipal o distrital.

Parágrafo 2°. Las medidas adoptadas en la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, para los vehículos particulares, tendrán una rotación anual. El año siguiente a la vigencia de esta ley, se rotará la restricción avanzando los dígitos al día siguiente hábil.

Parágrafo 3°. Las restricciones para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual en las áreas Metropolitana, Municipal o Distrital, no superará los dos dígitos ni regirán durante los días domingos y los festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad municipal o distrital competente.

Parágrafo 4°. Las medidas adoptadas para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las áreas Metropolitana, Municipal o Distrital, tendrán una rotación semanal.

Artículo 5°. *Excepciones para la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular.* Las restricciones de circulación o “pico y placa”, que contiene la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, no serán aplicables a los siguientes vehículos:

- a) Los que conforman la “Caravana Presidencial”;
- b) Los vehículos asignados al cuerpo diplomático;
- c) Las carrozas fúnebres;
- d) Los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Militares y de Policía Nacional;

e) Las ambulancias, los vehículos pertenecientes a los Cuerpos oficiales de bomberos y, cualquiera otro dedicado exclusiva y públicamente a la atención de emergencias;

f) Los vehículos que transportan a discapacitados, siempre y cuando utilicen para su identificación el distintivo reconocido internacionalmente para este fin;

g) Los vehículos operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios que tengan el logo pintado en la carrocería;

h) Los vehículos destinados al control del tráfico y las grúas autorizadas o propias de las Secretarías de Tránsito y Transporte de cada municipio, plenamente identificados como tales;

i) Las motocicletas;

j) Los vehículos con blindaje igual o superior al nivel tres (3);

k) Los vehículos destinados a la prestación de servicios de escolta, debidamente identificados como tales y durante la prestación del mismo;

l) Vehículos vinculados al transporte masivo de pasajeros bien sea articulados o alimentadores;

l) Vehículos de servicios especiales de transporte de asalariados y escolares debidamente autorizados;

n) Los vehículos de carga y aquellos que transporten alimentos perecederos.

Artículo 6°. *Horarios, días y áreas de impacto para la restricción vehicular.* Cada Alcalde Municipal, según las características de su localidad y por razones principalmente de movilidad, según las necesidades, podrá adoptar el horario,

el día y las áreas de impacto de la medida. Sin embargo, cuando la medida de restricción vehicular o “pico y placa” sea adoptada, la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 7°. *Organismos de control y vigilancia.* El Ministerio de Transporte, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital y la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía de Tránsito, serán los organismos encargados de velar por el estricto cumplimiento de esta ley, en concordancia con la Ley 769 de 2002.

Artículo 8°. *Sanciones.* Los infractores a lo dispuesto en la presente ley, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley 769 de 2002, y las demás normas que la modifiquen o adicionen, y su control, estará a cargo de la autoridad de tránsito de la jurisdicción competente.

Artículo 9°. *Publicidad.* El Ministerio de Transporte adelantará la divulgación de la presente ley por los medios masivos de comunicación.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley regirá desde la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 291 de 2008 Cámara, por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en las vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular y se dictan otras disposiciones**, lo anterior consta en el Acta número 34 del diez (10) de junio de dos mil ocho (2008)

El Secretario,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 282 DE 2007 CAMARA, 129 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2008

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la honrosa designación que me hiciera como miembro de la Comisión Accidental creada con el fin de presentar informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara–129 de 2007 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones*, me permito rendir el respectivo informe que a continuación anexo.

Cordialmente,

Guillermo Rivera Flórez,
Representante a la Cámara.

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 282 DE 2007 CAMARA–129 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones.

El Gobierno Nacional en oficio enviado a la Presidencia de la honorable Cámara de Representantes, devolvió al Congreso de la República “sin la respectiva sanción presidencial” el Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara–129 de 2007 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones*, por considerar que “el artículo 2° del proyecto adolece de inconstitucionalidad por ser inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Al respecto es necesario realizar las siguientes consideraciones con respecto al artículo 2° del proyecto de ley, el cual consagra:

Artículo 2°. A partir de la sanción de esta ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de cofinanciación las apropiaciones necesarias que permitan la construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo, ITP, sede en Mocoa, departamento del Putumayo, Código BPIN 0020-05931-0000, inscrito en el Banco de Proyectos

de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, autorizadas por el artículo 6°, numeral 3.3 último inciso del proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República el viernes 4 de mayo de 2007 con el número 201 de 2007 Cámara, 199 de 2007 Senado, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Trámite de las objeciones

Los términos para presentar las objeciones se encuentran estipulados en el artículo 166 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala lo siguiente: “El Gobierno dispone de los términos de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no coste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”. De acuerdo con la Corte Constitucional dichos términos se contabilizan de manera hábil y completa, “*de forma que el conteo deberá realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción*”¹. De conformidad con el artículo constitucional mencionado, si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

En cuanto al estudio del proyecto de ley que nos ocupa, el Gobierno contaba con seis (6) días para el envío o la publicación de las respectivas objeciones, por tener un número de artículos inferior a veinte (20). El Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara–129 de 2007 Senado, fue enviado el 8 de julio de 2008 por la Secretaría de la Cámara de Representantes, a la Presidencia de la República para su respectiva sanción. El Gobierno objetó la iniciativa legislativa, enviando el texto de las objeciones y publicándolas en el *Diario Oficial* número 47.052 del 16 de julio de 2008, cumpliendo de esta manera con el plazo constitucional estipulado para las respectivas objeciones.

Con relación a los argumentos presentados por el Gobierno Nacional en cuanto a la inconstitucionalidad del proyecto de ley en estudio, es necesario realizar las siguientes consideraciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en su artículo 6° estableció que “la Nación podrá hacer inversiones en los institutos tecnológicos de carácter oficial descentralizados en virtud de la Ley 790 del año 2000, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal”.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley en estudio, “con la construcción del bloque de laboratorios establecido en el artículo 2°, se podrá prestar mejores programas a la comunidad estudiantil putumayense y el sur del país en general”, lo que es de vital importancia cuando se tiene en cuenta que el índice de cobertura de la educación superior en el departamento del Putumayo es de los más bajos del país, llegando a un escaso 3,4%.

No puede olvidarse que el proyecto de construcción del bloque de laboratorios para el Instituto Tecnológico del Putumayo, se encuentra inscrito con el Código BPIN 0020-05931-0000 en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, lo que denota una preparación previa

¹ Sentencia C-433 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

y suficiente con respecto a la iniciativa aprobada de manera unánime por el honorable Congreso de la República.

Facultades del Congreso Nacional para decretar Gasto Público.

Reiteración de Jurisprudencia

Con respecto a las objeciones de carácter presupuestal señaladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es necesario señalar que la Corte Constitucional en Sentencia C-486 de 2002 consideró lo siguiente:

La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiterarán en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351)².

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 *idem*). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2º del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”³.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”⁴. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a

constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”⁵, caso en el cual es perfectamente legítima⁶.

En resumen, lo que se reitera en la jurisprudencia es que “salvo las restricciones expresamente contenidas en la C. P., el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, en cuyo caso el Gobierno decidirá libremente si los incluye en el respectivo proyecto de presupuesto”⁷.

“Las leyes que decretan gasto público –de funcionamiento o de 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, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”⁸.

En conclusión, y en atención a la reiterada jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, es absolutamente válido y necesario, por la importancia que para el departamento del Putumayo tiene el proyecto de ley en consideración, insistir en su aprobación por parte del Congreso de la República.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones proponemos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, declarar infundadas las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara-129 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones**, y en consecuencia insistir en su aprobación conforme al texto aprobado por el Congreso de la República, en los términos del artículo 167 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

Guillermo Rivera Flórez,
Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 530 -viernes 15 de agosto de 2008

CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág

PONENCIAS

Ponencia para segundo Debate al Proyecto de ley número 305 de 2008 Cámara, por medio de la cual se incluye dentro del Plan Obligatorio de Salud, POS, la entrega de prótesis oculares.....	1
Ponencia para segundo Debate Texto Aprobado al Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara, por la cual se regula la restricción vehicular o “pico y placa” en la vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Única Nacional de Restricción Vehicular y se dictan otras disposiciones, Acumulado con el 291 de 2008 Cámara.....	4

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 282 de 2007 Cámara, 29 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 50 años de la desanexión del departamento del Putumayo al Departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones	7
---	---

² Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997.

⁷ Corte Constitucional Sentencia 325-97.

⁸ Ibid..