



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 - Nº 748

Bogotá, D. C., lunes 27 de octubre de 2008

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se adiciona el artículo 365 A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano.

Bogotá 21 octubre de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Comisión Primera Constitucional Senado

Presidente

Referencia: **Proyecto de ley número 162 de 2008 Senado**, por medio de la cual se adiciona el artículo 365ª a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano.

Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a la Comisión Primera del Senado, el informe de ponencia para primer debate el proyecto citado en la referencia.

PONENCIA

Teniendo en cuenta que fui ponente del **Proyecto de ley número 240 de 2008 Senado**, por la cual se adiciona la Ley de Pequeñas Causas y se dictan otras disposiciones dirigidas a disminuir el uso de armas blancas y las consecuencias que estas conllevan, y que actualmente surte trámite en Cámara de Representantes con el número 331 del 2008, por la cual se dictan disposiciones dirigidas a disminuir el uso de armas blancas y las consecuencias que estas conllevan, publicado en la Gaceta número 701; considero que este proyecto se ajusta más a la definición, tratamiento y sanción por el uso de armas blancas. Aplicando principios como el de la especialidad y la economía procesal legislativa, me permito solicitar el archivo del Proyecto número 162 del 2008.

Proposición

De conformidad con las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Primera del Senado archivar el Proyecto de ley número

162 del 2008 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 365A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano.

Cordialmente,

Gustavo Petro Urrego,

Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 27 DE 2008 SENADO

por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: **Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 27 de 2008 Senado**, por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.

Respetado Presidente:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento del encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 27 de 2008 Senado, por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.

1) Antecedentes legislativos

El presente proyecto de ley fue presentado el pasado 22 de julio del año 2008, por el honorable Senador Manuel Virgüez P.

2) Objeto

Esta iniciativa pretende favorecer a los jóvenes soldados que se encuentren prestando el Servicio Militar Obligatorio.

3) Contenido

La iniciativa legislativa está compuesta por dos (2) artículos, así:

1. Porcentaje incremento de la Bonificación Mensual

2. Vigencia

4) Consideraciones

El autor de la iniciativa esboza en su exposición los siguientes planteamientos:

“...El Gobierno Nacional a través de su programa de gobierno “Política de Seguridad Democrática”, pretende que esta sea aprobada como una ley marco para mantener la institucionalidad y la seguridad a nivel nacional, frutos que se reflejan en el desarrollo económico que ha tenido el país. Fuerza es colegir que son los gremios económicos quienes más se han favorecido con esta política.

Lo anterior nos lleva a mirar al interior de la Fuerza Pública, la forma como el Gobierno Nacional para implementar “La política de Seguridad Democrática”, incrementó el pie de fuerza, así:

INCREMENTO PIE DE FUERZA PUBLICA - SOLDADOS

CLASE SOLDADO	AGO-02	JUL-08
Profesionales	54.932	81.860
Regulares	90.096	94.858
De mi Pueblo		25.477
Bachilleres	3.338	4.799
TOTAL SOLDADOS	93.434	125.134

Datos suministrados por el MDN. Oficio número 55478-MDOEC, del 31 de julio de 2008, suscrito por el GR. Fredy Padilla de León, Comandante General Fuerzas Militares, encargado de las Funciones del Ministro del Despacho.

SOLDADOS FUERZA PUBLICA

SOLDADOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	FEB-2008
REGULARES	90.096	89.366	90.644	90.622	92.981	96.446	94.858
CAMPESINOS	0	15.979	21.560	23.459	29.632	25.232	25.477
BACHILLERES	3.338	3.059	2.212	1.409	1.397	1.430	4.799
PROFESIONALES	54.932	59.879	67.348	71.631	75.144	79.064	81.860
TOTAL	148.366	168.283	181.764	187.121	199.154	202.172	206.994

Datos suministrados por el MDN. Oficio número 55478-MDOEC, del 31 de julio de 2008, suscrito por el GR. Fredy Padilla de León, Comandante General Fuerzas Militares, encargado de las Funciones del Ministro del Despacho.

Indicadores de Seguridad

	2002	2006	2007	Crecimiento 2002-2007
Pie de Fuerza (Número de efectivos)	295.957	391.004	388.495	31,27%
Cobertura Municipal de la Policía Nacional	940	1.098	1.098	16,81%

	2002	2006	2007	Crecimiento 2002-2007
Homicidio Común	28.837	17.479	17.198	-40,36%
Secuestros totales	2.882	687	486	-83,14%
Secuestro en redes ilegales	697	9	6	-99,14%
Piratería Terrestre	1.436	671	565	-60,65%

Fuente: Revista Fuerzas Armadas – abril-2008. Logros y retos de la Política de Consolidación de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional.

Vemos cómo el conflicto social que vive el país, a través del programa de gobierno, denominado Seguridad Democrática en el primer gobierno y la política de consolidación de la seguridad democrática, se ha engrosado el número del pie de fuerza, para hacer presencia en todo el territorio nacional. Incremento que se ha realizado con jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, que en su mayoría son productivos en sectores de agricultura, minería, ganadería, industrias ubicadas en ciudades intermedias y municipios, donde la mayoría de los casos ellos son el sustento y apoyo de su familia, y como contraprestación estos varones reciben una bonificación de \$69.000, con el agravante que, con esta suma no pueden sufragar los gastos de los suyos, lo que conlleva en la mayoría de los casos, a incrementarse el delito de Deserción.

Esta circunstancia agrava más el entorno familiar del conscripto, máxime cuando en la actual reforma del Código Penal Militar, se modificó la pena para este punible, pues de seis (6) meses de arresto que contemplaba la Ley 522 de 1992, pasó a ocho (8) meses de prisión, quedando de esta manera el joven con antecedentes penales, que en su vida futura le va acarrear inconvenientes para ingresar a la vida laboral en forma digna.

Pues olvidó el legislador y el Gobierno Nacional, que el joven que se alista en el servicio militar lo está haciendo de manera obligada y que cualquier conducta o comportamiento que atente contra el mismo, sin recibir una remuneración digna por su prestación continuada del servicio por 24 horas y por más de 18 meses. Además de lo anterior, está siendo gravemente penalizada con prisión, es decir que este joven se le está imponiendo una pena como si se tratase de un empleado oficial profesional (oficiales, suboficiales y nivel ejecutivo), entrenado para prestar el servicio de seguridad del Estado, cuando la realidad es otra, porque son jóvenes a quienes se les ha dado una mediana instrucción para el porte del uniforme y manejo de un arma y que en la ejecución del mismo se ve la falla en la prestación del mismo servicio, con injerencia en las Cortes Internacionales, en los delitos denominados Ejecución Extrajudiciales por la falta de la preparación de la mística castrense.

Si bien es cierto que a este joven soldado se le aplica la ley penal durante la prestación de su servicio militar obligatorio, de la misma manera se le debe aplicar la ley laboral, por cuanto realiza tareas, funciones y horarios que implican riesgo en su integridad física, durante las 24 horas consecutivas.

...Por ello, el legislador conocedor del entorno familiar y la pobreza en que la mayoría de los soldados de Colombia están sometidos, porque no hay que olvidar que este es un servicio militar obligatorio de “pobres”, jóvenes que no cuentan con un vocero en las altas esferas para que se les reconozca una bonificación digna, lo cual urge disponer por la vía legal, un incremento de dicha bonificación bajo un estándar razonable, relacionado con el salario mínimo mensual legal vigente, para que estos conscriptos puedan en un momento dado responder por sus gastos personales y los de su familia.

Además, de ser una política social coadyuvaría a incentivar a estos jóvenes a prestar el servicio militar, toda vez que es notoria la deserción de los jóvenes que se alistán en forma irregular por parte de

la Dirección de Reclutamiento, aunado a la escasa bonificación que perciben por el cumplimiento de un servicio que se presta en forma permanente por 24 horas, arriesgando su propia vida y sometidos en muchos casos, al mal trato de palabra y obra por parte de los mandos como lo han hecho ver los medios de comunicación hablados y escritos, conllevando con ello, a la evasión de este deber para con la patria...”

Respecto al impacto fiscal del proyecto el autor señaló en la citada exposición de motivos:

“...El presente proyecto de ley también está soportado bajo los parámetros jurisprudenciales de la honorable Corte Constitucional, que hicieron justicia en el aumento de la bonificación de las madres comunitarias, y que hoy también se debe tener en cuenta para beneficiar a este gran número de jóvenes que arriesgan su propia vida en servicio de la patria; según Sentencia C-911 del 31 de octubre de 2007...”

“...Son razones de hecho y de derecho que permite al Congreso establecer por medio de esta ley, incrementar la bonificación mensual de los soldados que prestan el servicio militar, en un 70% de un salario mínimo mensual legal vigente, a partir de la vigencia de la ley, máxime cuando el mismo Gobierno Nacional ha señalado que al sector Defensa no delimitará el gasto público, para incrementar su política de seguridad democrática.

Así mismo, para la consolidación de la política de seguridad democrática, es importante tener en cuenta el incremento del pie de fuerza a nivel nacional, como quiera que ha sido el bastión para que el gobierno y los gremios económicos hayan tenido una buena rentabilidad, tanto en materia de seguridad como en la economía nacional. Pues ha través de sus planes de gobierno con la implementación del programa de soldados campesinos a nivel nacional, ha logrado combatir los flagelos delincuenciales del narcoterrorismo organizado.

Tenemos el caso de los reinsertados. El apoyo económico a la reintegración, que consiste en un estímulo económico que se otorga al desmovilizado en proceso de reintegración, sujeto al esfuerzo que él mismo demuestre en los campos psicosocial, formativo y educativo. No es fuente de generación de ingresos y no será otorgado de forma indefinida.

En la actualidad los reinsertados individuales de los grupos armados ilegales reciben entre \$150.000 y \$400.000 de apoyo económico, aprobado dentro del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC.

Aparte de la Bonificación que el Ministerio de Defensa les está suministrando conforme a la Directiva número 016 del 16 de julio de 2007...

No es que no estemos de acuerdo con esta política del Gobierno para reinsertar nuevamente a estos hombres a la vida social, por el contrario, compartimos esta gestión, pero lo que queremos hacer ver a los Congresistas, es que así como el Gobierno Nacional está haciendo grandes esfuerzos económicos para incorporarlos a la vida civil, cómo no tener consideración con estos jóvenes que están en la legalidad prestando un servicio militar obligatorio, no se les reconozca este incremento económico en la Bonificación que como soldados de la Patria reciben mensualmente?

En este orden de ideas consideramos de suma importancia viabilizar este proyecto no solo por las consideraciones arriba expresadas sino por la necesidad latente de adoptar medidas al respecto...”

5. Consideraciones

Como ponentes del presente proyecto de ley manifestamos que compartimos la finalidad del mismo.

En efecto, resulta pertinente propender por el establecimiento de incentivos para aquellos jóvenes que prestan servicio militar obligatorio, pues es manifiesta la limitada condición económica de estos compatriotas que arriesgan su vida por la seguridad de todos los colombianos. Esta iniciativa contribuye a generar una discusión sana y necesaria acerca de la situación en general de los soldados en Colombia, sobre todo cuando la principal bandera política del Gobierno Nacional es la denominada Seguridad Democrática.

Sin embargo, analizando jurídicamente el presente proyecto, encontramos un vicio de inconstitucionalidad, el cual explicamos a renglón seguido.

Según el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política de 1991, le corresponde al Congreso de la República mediante la expedición de leyes marco, señalar las normas generales, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fixar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

A su vez, el artículo 189 numeral 14 señala que le corresponde al Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto en la ley, fijar las “dotaciones” y “emolumentos” de los empleados públicos.

En desarrollo del citado artículo 150, el Congreso de la República expidió la correspondiente ley marco (Ley 4a de 1992), que contiene los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar los salarios y prestaciones sociales. Por ello, es forzoso concluir que la fijación de los salarios de los servidores públicos y sus respectivos incrementos es competencia del Gobierno Nacional, por lo que *ab initio* se evidencia la inconstitucionalidad del proyecto de ley.

De las normas constitucionales traídas a colación, se infiere claramente que el incremento de la bonificación mensual que perciben los soldados que prestan el servicio militar obligatorio es una competencia del resorte exclusivo del Ejecutivo, y no del Legislador, tal y como se pretende a través de la presente iniciativa.

Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Permanente Constitucional, el archivo del Proyecto de Ley número 27 de 2008 Senado, *por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.*

De los honorables Congresistas,

Jorge Eliécer Ballesteros Bernier; Germán Aguirre Senadores Ponentes.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de octubre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate, en seis (6) folios, al **Proyecto de ley número 27 de 2008 Senado, por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.** Autoría del Proyecto de ley del honorables Senadores: *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez Piraquive y Gloria Stella Díaz Ortiz.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 231 DE 2007 CÁMARA, 072 DE 2006 SENADO

por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y ordena en su homenaje la Construcción de Algunas Obras.

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2008

Doctores:

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente honorable Cámara de Representantes

Ref: Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 231 de 2007 Cámara, 072 de 2006 Senado, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y ordena en su homenaje la Construcción de Algunas Obras.

Respetados presidentes:

En relación con las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 231 de 2007 Cámara, 072 de 2006 Senado, dando respuesta a la designación como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de dichas objeciones, le manifestamos que **No Acogemos** el informe del Gobierno Nacional, sustentado en las siguientes consideraciones.

Antecedentes

El Proyecto de ley número 231 de 2007 Cámara, 072 de 2006 Senado, *por la cual la nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras*, ha surtido los trámites legales en el seno de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, y fue remitido para la respectiva sanción presidencial.

El Ejecutivo, mediante oficio del 23 de julio del presente año, plantea observaciones a la iniciativa legislativa, mediante las cuales expresa presuntas razones de inconstitucionalidad e inconveniencia para su sanción y, con fundamento en ello, decide objetarla.

De la Objeción por Inconstitucionalidad

1. Considera el Ejecutivo que el proyecto aprobado es inconstitucional toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En efecto, a juicio del mismo los 50.000 millones se convertirían en un gasto corriente y por lo tanto pasarían a constituir parte de la base del cálculo de los aportes de la Nación de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, lo cual a nuestro juicio, es erróneo, habida cuenta, que este artículo lo que establece es la prerrogativa que ostentan las Universidades estatales de recibir anualmente aportes de la nación y de las entidades territoriales, y su respectivo incremento

en pesos constantes, empero esta obligación correlativa es un gasto recurrente u ordinario, muy distinto al que se incorpora en el proyecto objetado. Nótese cómo esto se vislumbra, con solo observar el texto del mencionado artículo “*Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.*” (La subraya es nuestra). El artículo 2° del proyecto aprobado, prevé la posibilidad de destinar en forma excepcional, y por ende no recurrente, del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones de pesos (\$50.000 millones) moneda corriente, para financiar los proyectos de inversión definidos en su texto.

En virtud de lo anterior, los recursos que eventualmente destine el Gobierno para financiar los proyectos de inversión que se proponen, al ser un gasto excepcional no pasarían a constituir parte de la base del cálculo de los aportes de la Nación de que trata el artículo transcrito y consecuentemente, no tienen un impacto superior al proyectado.

Si acogemos la interpretación extrema del Gobierno Nacional, las Universidades Públicas quedarían en una situación de desamparo total, pues no podrían recibir aportes de la Nación o de las entidades territoriales, ni aún en el caso de ser excepcionales, porque dichas sumas se constituirían en base de cálculo para aportes venideros.

2. Por otra parte, considera el Ejecutivo que la iniciativa no señaló la fuente de financiamiento del impacto fiscal, lo cual no es totalmente exacto, por cuanto si bien es cierto, en el proyecto inicial no indicaba este condicionamiento, ello fue subsanado en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 072 de 2006, en la Comisión Cuarta del Senado, veamos:

“No obstante lo anterior, en el panorama jurídico de estos proyectos aparecen nuevas exigencias a partir de la Ley 819 de 2003, que los han limitado sustancialmente. En efecto, en uno de los apartes del artículo 7° de la ley mencionada se establece ¿Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo? De manera que se hace necesario contemplar dichas consideraciones en materia fiscal, relación que se desarrolla en el siguiente numeral.

4. Impacto Fiscal

Las inversiones que requiere la Universidad de La Guajira para mejorar su infraestructura y formación de alta calidad docente se sintonizan con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de la educación superior pública en la región. Las necesidades de inversión se estiman en cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000), monto que permitirá a la institución salir de la crisis en que se encuentra, superar su déficit de tesorería y optimizar la calidad de sus programas académicos. El costo fiscal o el valor de los gastos nuevos frente a normas anteriores que se presenta en este caso es transitorio y su

impacto económico se ha estimado de acuerdo con las necesidades de infraestructura y formación docente contenidas en el proyecto”.

Adicionalmente, se incorpora a la ponencia el Cuadro 1 Costo fiscal del proyecto, Cuadro 2 Ejecución Presupuestal Ministerio de Educación Item: Universidad de La Guajira, Cuadro 3 Proyección Ejecución Presupuestal Ministerio de Educación Item. Universidad de La Guajira y se señala que por acuerdo de las directivas se ha establecido que la Universidad de La Guajira está en capacidad de concurrir con los costos de inversión del proyecto, destinando el 5% de los recursos de inversión de la vigencia 2007-2010 de su presupuesto. Esta suma se constituye en la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos. Se estima la cofinanciación en un valor aproximado de dos mil ciento ochenta y ocho millones de pesos (\$2.188.000.000).

3. Así mismo, es preciso indicar que para una saludable exégesis del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta muy útil tener en cuenta lo manifestado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-502/07M. P. doctor Manuel José Cepeda, en la cual se concluye lo siguiente:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

“Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

De la Objeción por Inconveniencia

Por último, en cuanto a las observaciones de inconveniencia, es preciso indicar que si bien es cierto, se establecía dentro del trámite

legislativo que el proyecto era conveniente sustentado entre otros aspectos en la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario, en el acápite de Revolución Educativa que establece los ítems de calidad y eficiencia del sector educativo (artículo 8°), en el interregno del trámite legislativo esta norma fue derogada por la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, salvo algunas excepciones consignadas en el artículo 160, lo cual no quiere decir que los tópicos de calidad y eficiencia del sector educativo, hayan perdido su trascendencia dentro del nuevo Plan. En efecto, nótese cómo la Ley 1151 de 2007 establece en el ítem 3.3 Sistema de Protección Social lo siguiente **“Dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se buscarán logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación”**. En este mismo sentido, esto es, en el del capital humano, en el ítem 4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo, se considera que **“El fortalecimiento del capital humano implica fortalecer sus capacidades y su desarrollo en condiciones productivas y saludables. En este sentido son fundamentales las acciones en salud y bienestar y el desarrollo de competencias para la generación y utilización del conocimiento, así como su pertinencia para hacer posible la inserción productiva en el mercado laboral. (...) En lo que se refiere a la educación, los esfuerzos estarán orientados al fortalecimiento y la articulación de todos los niveles: desde la educación inicial hasta la superior, incluyendo la formación para el trabajo. Para ello se fomentará y apropiará el enfoque de formación por competencias. El mejoramiento de la calidad y competitividad en el sistema educativo es fundamental en este contexto y por eso se buscará que para el año 2010 el Ministerio de Educación haya revisado y actualizado todos los estándares en competencias básicas, adelantando procesos eficientes para la apropiación de aquellos formulados en las 78 entidades territoriales certificadas. En el nivel superior, se iniciará la implementación de los estándares de competencias, los cuales se evaluarán a través de los ECAES. La evaluación será el mecanismo principal para el mejoramiento de la calidad de la educación, para lo cual las pruebas SABER y los exámenes de Estado ICFES serán fundamentales. Igualmente importante será la formación en las TIC y el avance hacia el bilingüismo entre los estudiantes y los docentes.”** (Lo resaltado es nuestro)

En este orden de ideas, podemos concluir que la intención de la presente iniciativa compagina con las políticas educativas nacionales y con los programas de inversión que se prevén en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que no puede considerarse inconveniente.

Consideraciones Finales

Por todo lo expuesto, solicitamos al señor Presidente de la República imponga la correspondiente sanción presidencial al **Proyecto de ley número 231 de 2007 Cámara, 072 de 2006 Senado, por la cual la nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras**, dado que han quedado claramente establecidas las razones que motivaron su trámite y su aprobación en el Congreso de la República de Colombia.

Atentamente,

Jorge Ballesteros Bernier, Alvaro Ahston Giraldo, Senadores de la República.

CONCEPTOS

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 312 de 2008 SENADO 090 DE 2007 CAMARA, ACUMULADO CON EL 142 DE 2007 CAMARA

*por la cual se establecen las acciones para la atención integral
del cáncer en Colombia.*

1.1

UJ -1827/08

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2008

Honorable Senador

RICARDO ARIAS MORA

Presidente Comisión Séptima

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara Acumulado con el 142 de 2007 Cámara, *por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia.*

Respetado Presidente Arias,

La presente con el objeto de someter a consideración del Senado de la República las observaciones que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera necesario exponer en relación con el proyecto de ley del asunto:

Es necesario tener en cuenta el contenido de la Sentencia T- 760 de 2008 proferida por la honorable Corte Constitucional, en la cual impartió una serie de instrucciones, entre otras, tanto al Ministerio de la Protección Social como a la Comisión de Regulación en Salud-CRES (las cuales deberán ser realizadas en la actualidad por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud-CNSSS en tanto la CRES entra en funcionamiento).

En efecto, dentro de las órdenes impartidas por la honorable Corte Constitucional, se encuentran, por ejemplo, la necesidad de que se revisen los contenidos del POS, se hagan las correspondientes actualizaciones de los planes de beneficios, se unifiquen los planes de beneficios para la población menor de 18 años entre el Régimen Contributivo y el Subsidiado y se avance hacia la unificación para el resto de la población teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera, estableciendo para ello una serie de fechas límites al cabo de las cuales las diferentes entidades deberán remitir los correspondientes informes. De igual manera, señaló la honorable Corte que el Gobierno Nacional debe dar cumplimiento a las metas de aseguramiento universal previstas en la Ley 1122 de 2007.

Así las cosas, la honorable Corte Constitucional mantiene en cabeza de la CRES, hoy en cabeza del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, la competencia técnica de definir los contenidos del POS en armonización con las necesidades epidemiológicas de la población y la disponibilidad de recursos del Sistema. Por lo tanto, dadas las órdenes impartidas es necesario adelantar los estudios que permitan lograr los objetivos que de acuerdo con la Corte deben alcanzarse a través del Sistema de Seguridad Social en Salud. Lo anterior exigirá al CNSSS revisar la forma en la que deberán integrarse dentro del POS las diversas enfermedades, entre ellas las denominadas enfermedades de Alto Costo, como es el caso del cáncer.

Por lo anterior, es que se precisa conveniente que el legislativo tenga en cuenta estas consideraciones al momento de estudiar y dar trámite a proyectos de ley en materia de salud, como este, dados los lineamientos de la Corte contenidos en la sentencia T-760 de 2008, es la CRES tal como se señaló anteriormente la entidad competente para definir el contenido de estas coberturas, visualizando el panorama general del Sistema, de acuerdo con lo cual no resulta conveniente ni parece factible tomar las decisiones que señala la sentencia, si por la vía del legislador se interfiere con las mismas.

Así mismo, teniendo en cuenta que en la actualidad el Sistema General de Seguridad Social en Salud garantiza a la población el acceso al tratamiento del cáncer, en términos de los recursos disponibles en el país y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto para el Régimen Contributivo como Subsidiado, resulta necesario avanzar y, con el fin de dar cumplimiento a lo señalado por la honorable Corte Constitucional, revisar no solamente los beneficios previstos para la atención del cáncer, sino los que existen y/o se otorgarán para la atención de las demás patologías.

En consecuencia de lo anterior, si bien, en principio, pudiera pensarse que resulta neutro el efecto financiero de la iniciativa legislativa en esta materia, lo cierto es que a partir de la redacción y alcance de los artículos propuestos, no se puede llegar a dicha conclusión, por cuanto en algunos apartes de los artículos se utilizan expresiones tales como “*El Estado y el Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de todos los actores que en él intervienen, definidos en el marco de la Ley 100 y la Ley 1122, garantizará bajo los principios de continuidad, longitudinalidad, integralidad, oportunidad, accesibilidad y coordinación, el suministro permanente de los reactivos, medicamentos y nuevas terapias disponibles mundialmente con criterios de costo-efectividad y dispositivos médicos necesarios, autorizados para el diagnóstico y tratamiento del Cáncer como enfermedad ruinosa o catastrófica, de acuerdo con las competencias y las normas que debe atender cada uno de ellos para convertir al cáncer en una enfermedad crónica en Colombia.*”.

Así las cosas, del contenido de las frases anteriormente expuestas, se concluye que la iniciativa legislativa no sólo involucra tecnología de punta para el tratamiento de la enfermedad, sino también condiciones de calidad distintas a las que en la actualidad puede financiar el Sistema e incluso el país. Así mismo, se elimina por completo el criterio de la racionalidad y eficiencia en cuanto a que el suministro de servicios no incluidos por el POS debe acompañarse de la falta de capacidad de pago de la población, alternativas de mayor costo efectividad, etc., aspectos que deben considerarse también, pues la Corte señala que el derecho a la salud aunque fundamental no es absoluto ni ilimitado, como parece plantearse en este proyecto de ley para esta patología.

De hecho, en el proyecto de ley disponen el acceso a una serie de servicios y beneficios en razón única y exclusivamente del criterio de la existencia de la enfermedad, sin consideración a que el acceso a dichos beneficios cumpla también criterios de eficiencia y racionalidad en la asignación de los recursos, como lo sería por ejemplo la capacidad socioeconómica de las personas que padecen la enfermedad, frente a lo cual la Corte señala que debe haber especial cuidado, pues los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los del Sistema General de Participaciones deben cubrir beneficios no incluidos en los planes de beneficios en la medida en que no se cuente con capacidad de pago.

Por tanto, con el fin de lograr de una parte, la aclaración de los contenidos del POS y de otra, revisar y actualizarlos, tanto el Ministerio de la Protección Social como el Consejo Nacional de Seguridad Social deberán, como antes se señaló, analizar diversos aspectos, tales como la tecnología disponible en el país, el perfil epidemiológico de la población, las condiciones de la población, entre otros, con la finalidad de que se adelanten análisis y estudios técnico científicos que permitan seleccionar entre el universo de posibilidades de servicios, acciones, actividades, medicamentos, insumos, aquellos que cubran de mejor manera las necesidades de salud de la población colombiana y que presenten el mayor costo efectividad. Dichas decisiones, además, en el marco de lo señalado por el parágrafo 3° del artículo 7° de la Ley 1122 de 2007, deben consultar el equilibrio financiero del Sistema de acuerdo a las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo.

Acorde con lo expuesto, este Ministerio señala de manera respetuosa, que para realizar la tarea encomendada por la honorable Corte Constitucional en lo que al rediseño de los contenidos del POS se refiere, no resulta conveniente ni viable que la Ley establezca en forma taxativa dichos beneficios, como tampoco que lo haga sin delimitación alguna y sin consideración a las necesidades de la población, así como sin analizar la disponibilidad de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por ende la sostenibilidad financiera, pues además de que se pone en peligro el equilibrio financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo más preocupante, es que se pone en riesgo la atención en salud para el resto de la población que presenta otras necesidades en salud distintas a las del Cáncer, lo que en últimas termina afectando el interés general, dado que cabe recordar que los recursos para financiar el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado siguen siendo los mismos que hoy existen, esto es: cotizaciones en el régimen contributivo (11 puntos porcentuales de los 12.5 actuales) y recursos de solidaridad (1.5 puntos provenientes de la cotización del régimen contributivo) y recursos fiscales, en el régimen subsidiado.

Se llama entonces, la atención sobre lo inconveniente que resulta que por ley se establezcan ese tipo de obligaciones en materia de salud y para un tipo específico de patología, sin permitir que la instancia competente, hoy el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, luego la Comisión de Regulación en Salud, tengan la posibilidad de articular y ajustar los contenidos del Plan Obligatorio de Salud de los dos regímenes, dado el perfil epidemiológico y los estudios de carga de la enfermedad por grupos poblacionales, con los recursos disponibles del Sistema que se giran a las entidades de aseguramiento, vía Unidad de Pago por Capitación - UPC.

Así mismo, no sobra recordar que de conformidad con la Ley 715 de 2001, a los Municipios, Distritos y Departamentos, les ha sido asignada la gestión y financiación de la prestación de servicios de salud de la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda así como la de la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, para lo cual, en tanto se alcanza la cobertura universal, se debe tener en cuenta que si bien cuentan con recursos del Sistema General de Participaciones y del Fosyga en lo pertinente, en cualquier caso, sus recursos son limitados y por ende no estarían en condiciones de brindar una atención integral sin sujeción a la racionalidad y disponibilidad de recursos.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que señalar que a estos pacientes se les otorgará una atención integral de mayor cobertura que la que se puede brindar de acuerdo a las posibilidades financieras del país al resto de la población, es contrario al artículo 13 de la Constitución Política, pues establece privilegios y condiciones de acceso más favorables para unos grupos de población enferma en detrimento de otros pacientes que en cambio, sí se ven sometidos

a las condiciones generales de acceso a los servicios que ofrece el Sistema. En este tema, insistimos, debe complementarse de ser necesario, el acceso a las enfermedades de alto costo como el cáncer cuya atención se encuentra ya incluida en el Plan de Beneficios de los dos regímenes, contributivo y subsidiado, a través de las instancias y premisas definidas por la honorable Corte Constitucional en la sentencia precitada T-760 de 2008.

Así pues, la ampliación del Plan Obligatorio de Salud - POS de ambos regímenes, que es lo que en últimas genera el proyecto de ley en mención, sin consideración a criterios de existencia de recursos que lo financien, ni de costo efectividad, atención de los riesgos más relevantes de la población, calidad medida y tecnología disponible en el país, entre otros, afecta el equilibrio del Sistema, equilibrio que es precario en el caso del Régimen Contributivo, pues los recursos que recauda la Subcuenta de Compensación apenas cubren el gasto anual corriente representado por la UPC que debe reconocer por cada afiliado, según grupo etéreo, y el gasto que representan los recobros por concepto de tutelas y Comités Técnicos Científicos, que comprometen de manera importante la disponibilidad de los recursos del Fosyga.

De conformidad con todo lo expuesto, el Ministerio de Hacienda respetuosamente considera que respecto de los artículos que establecen la atención integral del Cáncer, debe precisarse su alcance en términos de que la Comisión de Regulación en Salud - CRES y en tanto esta entre en funcionamiento el CNSSS, deben adelantar la revisión y actualización del POS incluyendo lo pertinente para la atención de esta patología, previos los análisis necesarios para esa definición.

Así mismo, de conformidad con el alcance del artículo 7° del proyecto de ley, se debe señalar que el mismo no consulta el principio constitucional de eficiencia en la destinación de recursos de la salud, al destinarlos a la integración y conformación de múltiples bases de datos y sistemas de información desarticulados de otros cuya creación ha sido también dispuesta por el legislador, habida cuenta que la destinación de recursos a la conformación de bases de datos desarticuladas toma inoperante no sólo la integración sino el acceso y consulta por parte de los integrantes del Sistema.

Así, en lo que tiene que ver con la creación de bases de datos específicas, números de identificación, etc., este Ministerio llama la atención sobre las serias dificultades que se han generado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud a propósito de la existencia de diversos sistemas de información que no se articulan entre sí, esto ha generado no solamente duplicidades en la información, sino otras tantas situaciones, a manera de ejemplo, citamos unas pocas de las que se han detectado:

- Cada base de datos es diseñada con herramientas diferentes, y por tanto, al intentar su integración, no resulta posible por razones del diseño, plataforma tecnológica etc.

- Así mismo, aun cuando la plataforma utilizada haya sido la misma, la integración de las bases de datos no resulta confiable, por cuanto los criterios de diseño, recolección, definición de la información han sido distintos.

- Cada sistema de información se actualiza de manera distinta, y la actualización en unos de ellos no supone la de los demás, por ejemplo, los menores cuentan con Registro Civil hasta los siete años de edad, posteriormente su documento cambia al de Tarjeta de Identidad, sin embargo, en los Sistemas de Información del SGSSS ha resultado complejísimo la actualización de dicha información y en muchos casos, no se logra que los padres reporten el dato actuali-

zado, o reportándolo, las Entidades Territoriales no reportan a las autoridades nacionales la variación, etc.

- Unas bases de datos cuentan con una población que en cambio no se refleja en otras bases de datos, como ha sido por ejemplo el caso de la integración de la Base de Datos Unica de Afiliados BDUA en la que se ha buscado integrar la totalidad de la población que recibe subsidios del Régimen Subsidiado, y a pesar de los esfuerzos, aun sigue sin cargarse la información correspondiente a cerca de cinco millones de personas.

En este orden de ideas, es necesario considerar el efecto financiero que conlleva para el Sistema el que toda IPS deba contar con este tipo de Sistemas, sin tener en cuenta que el mismo puede representar pérdidas financieras y llegar a comprometer la viabilidad de las IPS tanto públicas como privadas.

Por lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa solicito al honorable Congreso de la República no darle trámite a la presente iniciativa legislativa. Sin embargo se recomienda conveniente hacerle seguimiento al Ministerio de la Protección Social y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para que estos dentro de lo que estableció la Corte Constitucional tenga en cuenta estos aspectos cuando analicen la integralidad de las coberturas del POS y demás aspectos que pretenden priorizarse con el mismo.

Cordial saludo,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*. Ponente

Honorable Representante *Jorge Ignacio Morales Gil*. Autor.

Doctor *Jesús María España Vergara*. Secretario Comisión Séptima. Para que obre en el expediente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, en cinco (5) folios, el concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrita por el doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar, al Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, *por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia*. Igualmente se adjunta dicho informe en medio magnético, según diskette anexo. Autoría del Proyecto de ley la honorable Representante *Sandra Ceballos Arévalo* y *Jorge Ignacio Morales Gil*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 748-lunes 27 de octubre de 2008

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2008 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 365 A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 27 de 2008 Senado, por la cual se regula la Bonificación Mensual del personal de Soldados que presten el Servicio Militar Obligatorio.....	1

INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe sobre las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 231 de 2007 Cámara, 072 de 2006 Senado, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y ordena en su homenaje la Construcción de Algunas Obras.....	4
--	---

CONCEPTOS

Concepto del Ministerio de Hacienda y Credito Público al Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado 090 de 2007 Cámara, acumulado con el 142 de 2007 Cámara, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia	6
---	---