



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 914

Bogotá, D. C., martes 9 de diciembre de 2008

EDICION DE 4 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

SENADO DE LA REPUBLICA

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 SENADO, 309 DE 2007 CAMARA

por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia y solicitud de aprobación del texto conciliado.

Bogotá, D. C., diciembre 9 de 2008.

Doctor

HERNAN ANDRADE

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 309 de 2007 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia y solicitud de aprobación del texto conciliado.

Respetado señor Presidente.

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hicieran las Mesas Directivas de Senado y Cámara y en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución Nacional, 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta rendimos informe sobre las objeciones presidenciales por inconveniencia al proyecto de la referencia. Como se desprende de la lectura de la comunicación suscrita por los Ministros de Hacienda y de la Protección Social, las objeciones se relacionan básicamente con el parágrafo del artículo 2º; la Comisión resume la respuesta de las objeciones en los siguientes puntos:

1. El parágrafo del artículo 2º retoma una parte del artículo 6º de la Ley del Plan de Desarrollo, así: “*Téngase igualmente como texto de la presente ley las disposiciones que para el efecto contemplan la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1122 del 2007, sin detrimento de lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo que contempla el 0.3 (%) de la UPC para los servicios de Telemedicina*”. Al respecto dice el Gobierno que los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, se deben definir a partir de los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada y las condiciones financieras del sistema, por lo que no considera viable que se destinen unos recursos (0.3% de la UPC tanto del Régimen Contributivo como del Régimen Subsidiado) para la financiación de las actividades de la Telemedicina, argumentando además que se desconoce lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política.

La Comisión se identifica plenamente con los apartes de la sentencia de la honorable Corte Constitucional (C-714) proferida el dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008), respecto a la demanda de una parte del artículo 6º del Plan de Desarrollo), que los numerales 3.3 inciso 23 y 3.3.1 de dicha norma “*introducen modificaciones al destino de un porcentaje (2,3 %) en total de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) que reciben las EPS del régimen contributivo y subsidiado, al obligarlas a financiar la actividad de la telemedicina (numeral 3.3 inciso 23) y ambulancias aéreas (numeral 3.3.1) a la vez que asignan funciones de prestación de estos servicios a la entidad que agremia nacionalmente a los municipios y distritos*”.

En el numeral 11 de la precitada sentencia, la Corte se pronuncia frente al cargo relacionado con la supuesta

destinación de recursos de la seguridad social a fines distintos a ella, así:

“Según resulta de la demanda que ahora se decide, el demandante considera que los apartes del artículo 6° de la ley 1151 de 2007 por él acusados permiten la destinación de recursos de la seguridad social a propósitos ajenos a ella, así como el manejo de aquellos por parte de una entidad de carácter privado, no perteneciente a dicho sistema, circunstancias ambas que resultarían contrarias a lo establecido en el inciso 5° del artículo 48 de la Constitución Política”.

“Estas glosas son respaldadas por quienes intervinieron en este proceso a nombre del Ministerio de la Protección Social y de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, Acemi, pero criticadas por quienes vinieron en representación del Instituto de Derecho Tributario y de la Federación Colombiana de Municipios”.

“En lo que hace relación con la esencia de los servicios cuya financiación se busca garantizar a través de las normas aquí demandadas, se tiene que la Telemedicina, según definición normativa traída por el mismo actor¹ consiste en *la provisión de servicios de salud a distancia, en los componentes de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento o rehabilitación, por profesionales de la salud que utilizan tecnologías de la información y la comunicación, que les permiten intercambiar datos con el propósito de facilitar el acceso de la población a servicios que presentan limitaciones de oferta, de acceso a los servicios o de ambos en su área geográfica*”.

“A partir de estas breves descripciones, **para esta corporación es evidente que se trata de actividades y servicios útiles, y en muchos casos indispensables, para hacer posible la adecuada prestación de servicios de salud, en situaciones en que, de otra manera, estos últimos no cumplirían su propósito de procurar la prevención de las enfermedades, su oportuna detección, la superación de las emergencias que impliquen un peligro vital o de otro orden, y en general, el pronto y completo restablecimiento de la salud de todas las personas que por alguna razón la hubieren visto afectada**”.

(Subrayado y negrillas fuera de texto). “En este sentido, los servicios relacionados con la Telemedicina y el transporte aéreo medicalizado, cuya efectiva prestación persiguen las normas demandadas, están llamados a tener un efecto multiplicador en la equitativa disponibilidad de servicios de salud por parte de toda la población, a partir de la superación de las dificultades, muchas veces insalvables, que se derivan de la necesidad de desplazarse desde lugares de difícil acceso y escasa oferta de servicios médicos, hasta los centros urbanos y/o lugares específicos donde existe la disponibilidad de tales servicios, desde los más elementales hasta los más especializados, que los habitantes del territorio colombiano pudieren llegar a requerir”.

¹ Tomada del artículo 2° de la Resolución 1448 de mayo 8 de 2006, expedida por el Ministerio de la Protección Social.

“Por todo lo anterior, para la Corte resulta palmario que estos servicios y actividades deben considerarse entonces **como parte integrante del concepto de seguridad social en salud previsto en la Ley 100 de 1993 y las normas que la desarrollan, complementan y reglamentan. Ello por cuanto, lejos de referirse a actividades ajenas al servicio de salud, se trata de acciones que contribuirán a la ampliación de la cobertura de dicho servicio para todos los colombianos, lo que sin duda resulta acorde con los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad que rigen el sistema de seguridad social.** (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Constatado que en razón a su contenido la financiación de estos servicios no resulta ajena al concepto de seguridad social, y que no se configura por este hecho la alegada violación del artículo 48 constitucional, resta únicamente analizar lo relacionado con la entidad a la cual se encarga la organización y garantía de prestación de estos servicios. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

2. También, relacionado con el párrafo arriba mencionado, objeta el gobierno nacional la transferencia de recursos de la Seguridad Social a una persona de derecho privado (Federación Colombiana de Municipios), para que sufrague gastos de una actividad que no corresponde ni al aseguramiento de la población ni a la prestación directa de servicios de salud, con lo cual estaríamos incurriendo en la prohibición constitucional del inciso 5° artículo 48, consistente en impedir la destinación o utilización de recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. En relación con este punto, el gobierno agrega que se conmina al Estado “para que utilice todos los mecanismos de supervisión para asegurar que un particular pueda recibir unas rentas públicas para desarrollar actividades que no hacen parte de su objeto social, sin supervisión alguna”.

Dado que estos cuestionamientos, hacen parte de la demanda que dio origen a la sentencia anteriormente indicada, esta Comisión retoma los argumentos de la honorable Corte Constitucional, al respecto:

“Ahora bien, en lo que atañe a la exigencia que el demandante plantea para que los fondos de esta contribución sean manejados únicamente por entidades pertenecientes al sistema de la seguridad social, debe resaltarse que la restricción contenida en la norma constitucional que sustenta el cargo bajo estudio consiste en que no se destinen ni utilicen *“recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”*, siendo entonces lo determinante, a efectos de no transgredir este mandato, el carácter de las actividades financiadas con cargo a estos recursos². **A este respecto, y tal como quedó dicho líneas atrás, con ocasión del análisis de este mismo cargo, la Corte considera que los servicios**

² La Corte se ha pronunciado de manera particular sobre este tema, en el mismo sentido en que ahora lo hace, entre otras, en las Sentencias C-179 de 1997 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-655 de 2003 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-349 y C-1002 de 2004 (en ambas M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

que se financiarán al amparo de estas normas hacen parte, indudablemente, del concepto de seguridad social en salud, que es precisamente el concepto que se pretende financiar con la llamada Unidad de Pago por Capitación (UPC)” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

“Por lo anterior, esta corporación concluye que no resulta cuestionable, frente al contenido del artículo 48 superior, el hecho de que las normas demandadas encomienden a la entidad que agremia nacionalmente a los municipios colombianos, la responsabilidad de organizar y poner en funcionamiento los servicios de transporte aéreo medicalizado y de telemedicina”.

“Establecida así la constitucionalidad de estos preceptos, no puede dejarse sin mención el hecho de que, en razón a la naturaleza de su objeto y a la presumible falta de experiencia en actividades de salud, que podría afectar a la agremiación que el legislador encargó de organizar y poner en funcionamiento estos servicios, pueden surgir dificultades que lleguen a afectar la frecuencia, la calidad o la oportunidad de los mismos. Por estas razones, tal como lo señala el demandante a manera de ejemplo, la reglamentación vigente con anterioridad a esta ley³ dispuso que sólo **podrían prestar los servicios de telemedicina las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) que cumplan ciertos estándares y requisitos. Por todo ello, en atención al carácter especializado y de alta responsabilidad de estos servicios, y a que serán administrados recursos parafiscales, la Corte considera necesario condicionar la exequibilidad de estas normas, advirtiendo que estas actividades deberán cumplirse por conducto de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o de empresas especializadas en la provisión de las mismas, todas las cuales estarán sujetas a los respectivos control y vigilancia previstos normativamente al efecto, particularmente, los que conforme a las normas vigentes ejercen la Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público**” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

3. Finalmente concluye el Gobierno que destinar el porcentaje de 0.3% de la UPC contributiva y subsidiada, a la financiación de las actividades de Telemedicina genera un impacto fiscal y conduce a la sobrefinanciación de su prestación, dejando a la Comisión Nacional de Seguridad Social en Salud, sin posibilidades de realizar los respectivos ajustes tanto al POS como al valor de la UPC.

La Comisión controvierte este argumento con el convencimiento, que a través de la Telemedicina podrá racionalizarse el uso de los recursos escasos para la prevención y prestación de servicios de salud, rompiendo barreras de acceso que el actual sistema no ha podido derribar y que hacen que millones de colombianos sean privados del derecho a la salud. Retomamos los apartes de la Sentencia 714 en cuanto a que “En este sentido, los servicios relacionados con la telemedicina

y el transporte aéreo medicalizado, cuya efectiva prestación persiguen las normas demandadas, están llamados a tener un efecto multiplicador en la equitativa disponibilidad de servicios de salud por parte de toda la población, a partir de la superación de las dificultades, muchas veces insalvables, que se derivan de la necesidad de desplazarse desde lugares de difícil acceso y escasa oferta de servicios médicos, hasta los centros urbanos y/o lugares específicos donde existe la disponibilidad de tales servicios, desde los más elementales hasta los más especializados, que los habitantes del territorio colombiano pudieren llegar a requerir”.

La Comisión de Seguridad Social en Salud, dentro del nuevo enfoque que quiso darle la Ley 1122 de 2007, con la asesoría que el Proyecto de Ley Propone, a través del **Comité Asesor de la Telesalud**, deberá realizar los estudios de costo-efectividad de las intervenciones y ajustar de esta manera los planes de beneficios y la UPC, teniendo en cuenta las metas de aseguramiento universal establecidas en la Ley 1122 y en la Sentencia 760 de la Honorable Corte Constitucional. Se constituye entonces la Telemedicina en otro recurso al servicio del Sistema de Seguridad Social en Salud, que dentro de los principios de la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la unidad y la participación, contribuya a lograr el acceso de toda la población a servicios de calidad y pertinencia.

Respecto al impacto fiscal que menciona el Gobierno Nacional dentro de este cuestionamiento, la Corte indicó en la Sentencia 714 de 2008, lo siguiente:

“Ahora bien, en lo que se refiere a los segmentos normativos directamente relacionados con el financiamiento de estos servicios, resalta la Corte que aquel se atenderá con recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación, UPC, que los cotizantes de los regímenes contributivo y subsidiado aporten periódicamente al Sistema de Seguridad Social en Salud. Así, no se observa entonces que el contenido de estas normas traiga consigo alteración al equilibrio calculado por el Gobierno Nacional al elaborar el Plan de Inversiones Públicas inicialmente presentado a consideración del Congreso de la República”.

Con base en lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que las objeciones del Gobierno Nacional se centran exclusivamente en el párrafo del artículo 2º del proyecto de ley en comento y que precisamente sobre este párrafo que emana de la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan de Desarrollo), se pronunció recientemente la honorable Corte Constitucional en su Sentencia C-714 del 16 de julio de 2008, al resolver la demanda presentada a esa Corporación, sobre los artículos e incisos de la Ley del Plan de Desarrollo que se relacionan con el párrafo objetado, y sobre los cuales declaró la exequibilidad; esta Comisión considera que las objeciones del Gobierno Nacional, que sugieren vicios de inconstitucionalidad del **Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 309 de 2007 Cámara**, por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia,

³ Artículo 9º de la antes citada Resolución 1448 de mayo 8 de 2006, expedida por el Ministerio de la Protección Social.

quedan totalmente desvirtuadas a la luz de dicha sentencia y, por lo tanto, presenta como conclusión de su informe la siguiente petición:

PROPOSICION

Solicítase a las plenarias de la Corporación declarar infundadas las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 309 de 2007 Cámara**, por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia, insistiendo en su aprobación

conforme al texto conciliado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Senadores de la República,

Néstor Iván Moreno Rojas, Carlos Julio González V.

Representantes a la Cámara, *Marino Paz Ospina, Jaime Restrepo Cuartas, Julián Silva Meche.*