

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 1.044

Bogotá, D. C., viernes 16 de octubre de 2009

EDICION DE 12 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

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 227 DE 2008 SENADO, 103 DE 2008 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

10000

009175

Bogotá, D. C., 13 octubre de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 227 de 2008 Senado - 103 de 2008 Cámara**, por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.

Señor Secretario:

En la Comisión Séptima del Senado de República cursa la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual está pendiente de discutir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, el cual se elaboró tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 875 del 10 de septiembre de 2009.

I. Análisis de Constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es modificar el artículo 2° de la Ley 647 de 2002 con el fin de garantizar el acceso al Sistema Universitario de Salud de aquellas personas cuyo cubrimiento en salud ha estado a cargo de las

Universidades Públicas desde antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, consideramos que la iniciativa legislativa se adecua al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C266/95 del 22 de junio, Proceso número D-720, Magistrado Sustanciador Hernando Herrera Vergara, indicó entre otros aspectos que:

*“En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la **iniciativa**, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley”. (resalta este Despacho).*

Comoquiera que la competencia general de los proyectos de ley corresponde por regla general al Congreso de la República de conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que el presente proyecto de ley pretende modificar el artículo 2° de la Ley 647 de 2001, adicionando el literal c) e incluyendo un literal f) al mismo, consideramos que la misma puede ser de iniciativa legislativa por cuanto esta materia no está reservada al Gobierno Nacional.

En lo atinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-233 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, en la que expresó:

“(…)

La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional. Sentencias C-544/93 MP. Antonio Barrera Carbonell; C-523/95 MP. Vladimiro Naranjo Mesa; C-052/97 MP. Carlos Gaviria Díaz; C-648/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; reiteradas en las Sentencias C-510/01 y C-1144/01, y C-233/02, MP. Alvaro Tafur Galvis, entre otras. Esta concepción amplia de la unidad de materia, la Corte Constitucional ha señalado que el artículo 158 Superior prescribe una concepción amplia del significado de unidad de materia, para facilitar el desarrollo legítimo de la función legislativa. Al respecto puede verse la Sentencia C-443/97 MP. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la Sentencia C-648/97 se afirmó que “A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia debe ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte” se basa en el respeto del principio democrático reflejado en la actividad legislativa, de tal suerte que sólo podrá ser declarada inexecutable la disposición acusada cuando exista una total divergencia entre ella y el tema general regulado en la ley. (...)

Así entonces, el principio de unidad de materia persigue la racionalización, tecnificación, depuración y transparencia en el ejercicio de la actividad legislativa, además de propender por un ordenamiento jurídico coherente y sistemático, que garantice la seguridad jurídica y la legitimidad institucional. Sentencias C-501/01, C-540/01 y C-1144/01. (...)

Analizado el proyecto de ley a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia y título de la ley, comoquiera que este último está referido a modificar el artículo 2° de la Ley 647 de 2001, con la finalidad de garantizar el acceso al Sistema Universitario de Salud de aquellas personas cuyo cubrimiento en salud ha estado a cargo de las Universidades Públicas desde antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 por considerar que tal como está redactada la norma permite situaciones de exclusión que afectan los principios de continuidad, oportunidad y libre escogencia, omitiendo el cumplimiento de la autonomía a las universidades para crear su propio sistema de salud, sin excluir del mismo quienes contaban con su cobertura.

No obstante lo señalado, considera este Ministerio que de admitirse que a ciertas personas que se pensionen bajo las normas el Sistema General de Pensiones, los rijan normas especiales en materia de salud, se estaría desconociendo el principio de igualdad consagrado en el artículo

13 Superior, al generar un trato discriminatorio respecto de los demás pensionados que se rigen por el Sistema General de Pensiones, ignorando por completo que la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, como un servicio público obligatorio para todos los habitantes del territorio nacional, cuya finalidad entre otras, fue la conformación de los regímenes generales para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que define el Título Preliminar de la precitada ley.

II. Análisis de conveniencia

El artículo 1° de la iniciativa legislativa propone modificar el literal c) del artículo 2° de la Ley 647 de 2001, en el sentido de incluir como afiliados al Sistema de Salud de las Universidades estatales u oficiales, a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliadas al mismo y adquieran el derecho a la pensión con la misma universidad o con el Sistema General de Pensiones.

Lo anterior implica que las personas a quienes se les reconoce la pensión por parte de una entidad administradora del Sistema General de Pensiones continuarían siendo afiliadas al Sistema de Salud de la respectiva universidad por el sólo hecho de que al término de su relación laboral se encuentren afiliadas al mismo.

Sobre el particular, es importante tener presente que a partir de su entrada en vigencia, el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 se aplica a todos los habitantes del territorio nacional con las excepciones previstas en su artículo 279 y una vez les haya sido o les sea reconocida su pensión por parte de las entidades administradoras del mismo, los pensionados como afiliados obligatorios al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en desarrollo del principio de libre escogencia deben seleccionar la Entidad Promotora de Salud que les prestará los servicios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud - POS y pagar el valor de la cotización respectiva.

El pretender que un grupo de personas que legalmente están obligadas a pertenecer al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, continúen afiliadas como cotizantes al Sistema de Salud de las Universidades, atenta contra el mismo Sistema, toda vez que conforme lo prevé el artículo 203 de la Ley 100 de 1993, son afiliados obligatorios a dicho régimen contributivo, los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157 ibídem, entre los que figuran los pensionados.

El citado artículo 157, establece los tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y entre otros, señala:

“A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través

de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley". (resalta este Organismo).

A su turno, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998, dispone:

"Afiliados al Régimen Contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador.

Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Como cotizantes:

(...)

c) **Los pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sobrevivientes o sustitutos, tanto del sector público como del sector privado.** En los casos de sustitución pensional o pensión de sobrevivientes deberá afiliarse la persona beneficiaria de dicha sustitución o pensión o el cabeza de los beneficiarios; (resalta este Organismo).

(...)

La pretensión del proyecto de ley contraviene la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado referida a la necesidad de un Sistema Único de Seguridad Social en Salud, en ese sentido es importante hacer alusión a algunos apartes de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 118 de 199 Cámara - 236 de 2000 Senado, que dio origen a la Ley 647 de 2001, a saber¹:

(...)

4. Competencia exclusiva del legislador para regular el servicio público de la seguridad social. Inconstitucionalidad parcial del proyecto de ley objetado por desbordar el ámbito de la autonomía universitaria.

(...)

En efecto, según lo prescriben los artículos 48 y 49 de la Constitución Política y lo avala la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la seguridad social en salud es un servicio público de carácter obligatorio que, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y con sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, debe prestarse en los términos y condiciones que defina la ley. Sobre este particular ha expresado la Corte que:

"...la seguridad social y el servicio de salud son servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado, cuya prestación eficiente debe asegurarla el mismo Estado para todos los habitantes del territorio nacional (C.P., artículo 365).

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1435-00 del 25 de octubre de 2000. Ref.: Expo. OP-035. Magistrado Ponente (E) doctora Cristina Pardo Schlesinger.

La Carta Fundamental defiende a la ley el señalamiento de su régimen jurídico, a fin de fijar los presupuestos básicos dentro de los cuales deberán desarrollarse las actividades afines a su prestación..." (Sentencia C-542/98, M. P. Antonio Barrera Carbonell). (Negrillas fuera de texto original).

(...)

En respaldo de lo anterior, a partir de una interpretación sistemática de la Carta, en especial de sus artículos 1º, 2º, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370, para la Corte es evidente que, de manera general, la atribución constitucional para regular todo lo concerniente a los servicios públicos es exclusiva del legislador a quien compete -de conformidad con su reiterada jurisprudencia- establecer aquellos criterios normativos básicos relativos a: "la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (artículos. 1º, 2º, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C. P.)"².

Entonces, **no cabe duda que bajo el actual esquema constitucional, el legislador es el llamado a diseñar el régimen jurídico de la seguridad social en salud, con absoluta y total sujeción a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad**, mediante los cuales se busca hacer realidad los objetivos políticos que soportan el llamado Estado Social, contribuyendo así a dar una solución real y efectiva a las necesidades insatisfechas de la sociedad y, en particular, de aquellos sectores de la población cuyas condiciones económicas precarias les impiden asumir por sus propios medios los costos del servicio de atención en salud. (resalta este Organismo).

Sobre este supuesto, podría sostenerse incluso que la competencia asignada al Congreso en el campo de lo social, comporta en realidad un deber jurídico de origen constitucional, ineludible e intransferible, que persigue hacer realidad, en forma armónica y coherente, la aplicación material de los principios que gobiernan la regulación del sistema de seguridad social en salud: armonía y coherencia que no estaría del todo garantizada, si se delega en las universidades públicas la facultad para crear sus propios regímenes de seguridad social en salud, sin que al menos el legislador haya definido previamente los términos y condiciones que deben regir su operatividad y ejecución.

Así las cosas, para la Corte el proyecto de ley objetado desbordó el ámbito de acción de la autonomía universitaria, toda vez que bajo su am-

² Sentencia C-263/96, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

pero procedió a deslegalizar la competencia funcional asignada por los artículos 48, 49 y 150-23 de la Constitución Política a la ley, los cuales la habilitan, como se ha explicado, para regular lo relacionado con el servicio público de seguridad social en salud. Sobre este último aspecto, es de importancia precisar que la circunstancia de que el citado proyecto haya delegado en las universidades el diseño de sus regímenes de seguridad social en salud “de acuerdo con la presente ley”, esto es, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 30 de 1992, no modifica la razón en que se sustenta la inconstitucionalidad parcial de la medida legislativa ya que en ninguno de los apartes del citado ordenamiento se hace referencia expresa a la materia de salud y, en menor medida, se consagran los aspectos generales, objetivos, condiciones, términos y criterios a partir de los cuales se pueden edificar estos regímenes especiales de salud.

(...)

Nótese, además, que la irregularidad atribuida al proyecto de ley radica, exclusivamente, en el hecho de haber delegado en las universidades públicas la competencia legislativa para regular sus propios regímenes de seguridad social en salud. (...)

Por lo expuesto, no se comparte el planteamiento contenido en el proyecto de ley toda vez que estaría ampliando el ámbito de aplicación del Sistema de Salud de las Universidades, al pretender incluir a cualquier persona que al momento de pensionarse se encuentre afiliado a dicho Sistema.

De prosperar iniciativas como la contemplada en el proyecto de ley en estudio se estaría contribuyendo a la proliferación de regímenes especiales, que desvirtúan y desconfiguran la filosofía y el espíritu del legislador al crear el Sistema General de Seguridad Social en Salud consagrado en la Ley 100 de 1993.

En los anteriores términos, se emite el concepto del Sector de la Protección Social al Proyecto de ley número 227 de 2008 Senado - 103 de 2008 Cámara 119 de 2009 Senado, señalando que se considera inconveniente la iniciativa parlamentaria.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt.

Ministro de la Protección Social

C.C. Senadores ponentes Dilan Francisca Toro
- Gloria Inés Ramírez - Germán Aguirre.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, en seis (6) folios, al **Proyecto de ley número 227 de 2008 Senado, 103 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001**. Autoría del proyecto de ley del honorable Representante *Jaime Restrepo Cuartas*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTO JURIDICO DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 050 DE 2009 SENADO

por la cual se crea el Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén.

DG - 20091000667131

Bogotá, D. C., martes 6 de octubre de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley 050 de 2009 Senado, por la cual se crea el Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén.**

Respetado doctor España:

Con relación al proyecto de ley del Asunto, este Departamento, en los temas de su competencia, de manera atenta observa:

El proyecto, de acuerdo con su exposición de motivos, busca establecer un instrumento de planeación y gestión pública que permita identificar la población en situación de pobreza, para garantizar una intervención eficaz y eficiente en materia de política social.

Para tal efecto, crea el “**Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén**”, basado en una metodología que tenga como unidad de medición el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En primer lugar, es pertinente aclarar que la herramienta de focalización del gasto social, no es nueva.¹ En efecto, en vigencia de la Constitución Política de 1991, las disposiciones que determinan recursos y competencias de las entidades territoriales en materia social, han regulado la materia. Por ejemplo, sobre el destino de los re-

¹ Resolución número 65 de marzo de 1994, emanada del Conpes Social.

“Artículo 5°. Los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica. Los municipios y distritos deberán adoptar, a partir del 1° de enero de 1995, el modelo de ficha de clasificación socioeconómica que será entregada, con sus instructivos de utilización, por el DNP. La misma ficha deberá ser utilizada para la identificación de beneficiarios de programas especiales de auxilios a ancianos indigentes a los que se refiere el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, así como del régimen subsidiado de Seguridad Social en salud, hasta tanto el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud pueda reunirse para definir los criterios generales que deben ser aplicados por las entidades territoriales para la selección de los beneficiarios del Sistema, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 172 y 213 de la Ley 100 de 1993.

La mencionada Resolución se expidió en cumplimiento de la 2ª recomendación señalada en el Documento Conpes Social 22 de enero de 1994, *Focalización del gasto en las entidades territoriales*.

cursos del Sistema General de Participaciones, el desarrollo legislativo de la Constitución Política, enfatizó en la focalización como herramienta valiosa. En este sentido, la Ley 60 de 1993 dispuso:

“Artículo 30. Definición de focalización de los servicios sociales. *Defínese focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables.*

Para esto, el Conpes social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales”.

Por su parte, la Ley 715 de 2001, en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001, incorporó un inciso en el cual estableció que las entidades territoriales aplicarían los criterios definidos por el Conpes Social:

“Artículo 94 (...) *En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.*

Así mismo, la Ley 1176 de 2007, en su artículo 24, acentúa los elementos de focalización y de dinamismo en el mecanismo al determinar que el Gobierno Nacional² debe definir las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de personas en las bases de datos, así como los cruces para validar la información e inclusive el desarrollo de facultades como la suspensión de actualizaciones.

En tal virtud, con la mencionada Ley 1176 se buscaba, entre otros objetivos, depurar la herramienta y evitar que fuese desvirtuada en función de la aplicación que de la misma realicen las autoridades territoriales:

“Artículo 24. *El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:*

“Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. *Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.*

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementa-

ción, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos”.

De otra parte, y en aras de contextualizar los argumentos sobre la pertinencia y conveniencia de modificar los criterios de focalización del Sisbén, cabe señalar que el riesgo de filtraciones o manipulación del instrumento (argüido en la motivación del proyecto) existirá potencialmente y, para reducirlo, se han desarrollado procesos técnicos, periódicos y sistemáticos de depuración, verificación, control de calidad, así como cruces con bases de datos de registros administrativos, como fuentes externas de validación de la información, preservando el principio de Hábeas Data y el Debido Proceso, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política, la Ley 1176 de 2007³, el Decreto 4816 de 2008⁴ y la Ley 1266 de 2008⁵, con el propósito de mitigar tales riesgos.

³ Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Decreto 4816 de 2008 “por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.”

⁵ Ley 1266 de 2008 “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.

² Decreto 4816 de 2008 “por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.”

Igualmente, el enfoque conceptual del Sisbén III, aprobado mediante el Documento Conpes Social 117 de 2008, resulta más comprensivo y acorde con el marco de la política social del país, que promueve la expansión de capacidades y oportunidades en la población y utiliza, en su puesta en práctica, fuentes primarias específicas de los hogares (encuesta Sisbén) con elementos que son susceptibles de ser objetivados y medidos, a diferencia de los criterios incluidos en el IDH, el cual, por definición, no obedece a un enfoque de focalización de gasto público, sino a estimaciones a nivel agregado en la población, con fines de representatividad e inferencia estadística, a partir de fuentes secundarias.

De esta manera, la aplicación del IDH como instrumento de focalización individual tiene fuertes restricciones conceptuales, técnicas y operativas, toda vez que la metodología del IDH tiene como unidad de análisis una unidad geográfica, debido a la construcción y a la agregación que hace de las variables. Por lo anterior, el IDH se puede calcular por país, por Departamento o por ciudad, pero no es posible calcularlo por familia ni por persona.

Por otra parte, el proyecto de ley pretende articular los instrumentos de focalización con las políticas y las entidades. Para ello, se deberían tener en cuenta los desarrollos recientes en la materia (conceptualización y definición legal del Sistema de Promoción Social, como parte del Sistema de Protección Social colombiano), así como los procesos institucionales que han exigido a las entidades adecuar sus acciones presupuestales y programáticas para la puesta en marcha de la Red Juntos.

Esta estrategia, que hace parte del Sistema de Promoción Social (artículo 31, Ley 1151 de 2007), ha puesto en evidencia la complejidad de los procesos de adecuación y coordinación institucional, entre los cuales se deben considerar los aspectos relativos a la descentralización del gasto social y la autonomía de las entidades territoriales.

De esta manera, se sugiere reconocer estas limitaciones frente a las expectativas y objetivos planteados y, así mismo, valorar los esfuerzos en curso que, sobre el marco legal existente, permitan ir adecuando el accionar de las instituciones, sin desconocer el marco de las competencias y recursos, plasmados en normas de carácter orgánico.

En atención a estas primeras consideraciones, a continuación se presentan algunos elementos en los que se presenta la no conveniencia de reemplazar el sistema de focalización actual por el que propone el proyecto, identificando las debilidades y desventajas del IDH (aún bajo una hipotética adaptación a un indicador individual), frente al Sisbén III.

En primer lugar, frente a la manipulación del instrumento, el **Documento Conpes Social 117 de 2008** indica que la revisión del Sisbén II fue motivada, entre otras razones, por consideracio-

nes de tipo técnico asociadas a la desactualización de las variables utilizadas en el diseño del índice y la manipulación por parte de las personas que, con el tiempo, aprenden a identificar las variables con mayor peso en el puntaje.

En ese sentido, el Sisbén III incorpora nuevas variables en las dimensiones de salud, educación y vivienda, con mayor dificultad de manipulación y con mayor capacidad para discriminar entre pobres y no pobres.

Este no es el caso del IDH, en el cual, dos de las tres dimensiones incorporadas (esperanza de vida al nacer y PIB per cápita) son problemáticas para capturarlas por persona, a través de encuesta, debido a que son promedios nacionales que, además, no permiten discriminar entre la población pobre y no pobre.

Frente a la variable ingreso, cabe recordar que la primera versión del Sisbén, que la incluía, fue objeto de evaluación por parte de expertos del Ministerio de la Salud, el DNP y la Misión Social⁶. Las conclusiones a las que llegaron con respecto a este tema y que determinaron la exclusión del ingreso dentro del cálculo del puntaje del Sisbén, fueron las siguientes:

“La variable ingreso reportado es altamente vulnerable a la distorsión en cualquier tipo de encuesta; se dice que “los ricos no dicen y los pobres no saben” cuál es su ingreso, por lo cual el preguntarle a los encuestados su ingreso arrojará valores muy por debajo de los reales. Una solución a este problema es medir el ingreso a partir del gasto, incluyendo en este el autoconsumo y sumándole los subsidios. Sin embargo, esto no es posible en una encuesta como la del Sisbén, por cuanto los costos de la encuesta aumentan y se necesitan encuestadores especializados para diligenciar las complejas preguntas de gastos, además estaría expuesto al mismo incentivo hacia la distorsión por estar ligado a la entrega de un subsidio”.

“La inutilidad de esforzarse por medir el ingreso, y su vulnerabilidad, fue analizada por Castaño E. (1999) mediante la comparación del Índice de Condiciones de Vida (ICV, un indicador obtenido mediante componentes principales que se asemeja mucho al I-Sisbén, y que no utiliza información sobre ingresos), con un modelo de regresión que predice el ingreso medido a través del gasto y cuyas variables explicativas son las mismas del ICV. En el estudio se encontró una correlación entre los dos indicadores de 0.938. De otra parte, Cortés y otros (1999) llevaron a cabo un ejercicio en el cual se correlacionó el ICV con ingreso sobre el ICV sin ingreso, encontrándose un coeficiente de determinación de 0.99. Estos dos hallazgos confirman que la variable ingreso puede ser excluida del I-SISBEN sin ningún impacto sobre su capacidad predictiva de las condiciones de vida” (Pág. 93).

⁶ ¿Quién se beneficia del Sisbén? Evaluación Integral. Ministerio de la Salud, DNP y Misión Social. 2003

Por otro lado, la metodología de cálculo del IDH y el peso de cada una de las variables dentro del indicador son de conocimiento público, por lo cual resultarían de fácil manipulación y distorsión. La evaluación del Sisbén enfatizó sobre este aspecto:

“Un factor que coadyuva a que las variables sean más vulnerables, es el hecho de que los puntajes correspondientes a cada categoría dentro de la variable sean conocidos públicamente, pues ello permite que las personas sepan exactamente cuáles son las variables que tienen más peso, y en consecuencia hagan todo el esfuerzo por distorsionarlas. Las experiencias internacionales muestran que cuando la fórmula de los puntajes es conocida, la clasificación de las personas se hace mucho más vulnerable, y que una vez se cambia hacia una nueva fórmula oculta como en el caso de eliminar los “puntos de corte”, las personas tienen más dificultad para distorsionar la información”.

En segundo lugar, y relacionado con las debilidades de tipo metodológico, el Sisbén III ha avanzado considerablemente al escoger una metodología que permite diferenciar correctamente las condiciones de vida de la población, debido a la selección de las variables y al método estadístico utilizado.

Con respecto al marco conceptual y la selección de las variables, el Sisbén III es un índice de estándar de vida que guarda el enfoque multidimensional de la pobreza según el marco conceptual de capacidades de Sen. Para operativizar este concepto, se tuvo en cuenta la identificación del conjunto de capacidades (funcionamientos) socialmente consideradas básicas y constitutivas de la vida, se identificaron las dimensiones y sus indicadores más representativos para el contexto colombiano, se seleccionaron los indicadores correspondientes sobre la base de las fuentes disponibles y, finalmente, se incluyeron las dimensiones de salud, educación y vivienda, así como variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual.

El IDH, por el contrario, ha seleccionado tres dimensiones de desarrollo: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel de ingreso medio, lo cual dejaría a un lado la información de las personas, del hogar y de la vivienda, que es posible capturar a través de encuesta, para poder tener una mejor aproximación a la calidad de vida de las personas.

En cuanto al método estadístico, en el diseño del Sisbén III se evaluaron dos métodos alternativos:

- *Prinqual/ACP* (utilizado en las versiones anteriores del índice) y
- *Conjuntos Borrosos*.

El método *Prinqual* utiliza un algoritmo basado en los principios de Mínimos Cuadrados Alternantes y Cuantificación Óptima, con el fin de obtener transformaciones no lineales de las

variables cualitativas que maximicen el ajuste de los datos al modelo de Componentes Principales Lineal. El análisis de Componentes Principales (ACP) transforma el conjunto de variables originales en un conjunto más pequeño de variables que son combinaciones lineales de las primeras y que contienen la mayor parte de la variabilidad presente en el conjunto inicial. Al estar basado en ACP, el objetivo del Prinqual/ACP es el de maximizar la varianza⁷.

El concepto de *conjuntos borrosos* es “una generalización de la teoría clásica de conjuntos, en la cual hay varias categorías y la transición entre hacer parte de un conjunto u otro se da de manera gradual”⁸. En el caso particular de la pobreza multidimensional, este método permite definir el grado de pertenencia de la unidad de análisis (hogar, individuo) al conjunto de pobres. Así mismo, ha sido ampliamente utilizado para el análisis de pobreza desde 1990⁹.

Los resultados de esta evaluación indicaron que el mejor método era *conjuntos borrosos*, teniendo en cuenta el cumplimiento de las propiedades deseables, monotonicidad¹⁰, informatividad¹¹ y robustez¹² (Documento Conpes 117 de 2008), y el efecto del índice asociado al cambio de variables. Este método aportó mayores elementos para una mejor discriminación entre pobres y no pobres (reducción de errores de inclusión y exclusión) y corrigió la concentración del puntaje en un conjunto reducido de variables.

Frente a la metodología del IDH, las críticas que ha recibido giran en torno a la inclusión de la variable ingreso (ya mencionada), la misma ponderación que le asigna a cada dimensión (1/3), y el hecho que los indicadores son promedios que no permiten diferenciar situaciones desiguales.

En tercer lugar, se menciona la debilidad para la caracterización específica del fenómeno de la pobreza en cada contexto, lo cual el Sisbén III ha superado con la inclusión de variables contextuales en el cálculo del puntaje del índice, así como por la desagregación geográfica adoptada.

En este punto es muy importante señalar que el **Documento Conpes Social 100 de 2006**, que

⁷ Diseño del índice Sisbén en su tercera versión - Sisbén III. Versión preliminar. DNP. 2009

⁸ Lelli, Sara, 2001, *Factor Analysis vs. Fuzzy Sets Theory: Assessing the Influence of Different Techniques on Sen's Functioning Approach*. Pág. 6.

⁹ Op. Cit. DNP. 2009

¹⁰ Generar un índice que refleje los cambios en las condiciones de vida de la población. En la medida que el estándar de vida es más alto, el puntaje del índice debe mejorar.

¹¹ Estrechamente relacionado con el punto anterior, el índice Sisbén III debe capturar los avances de la política social; es decir, debe ser sensible al impacto de los programas sociales.

¹² La estructura del índice no se debe alterar fácilmente cuando se incluye o excluye una variable. Lo anterior para garantizar que el puntaje final del índice no esté concentrado en pocas variables y de esta forma evitar que sean fácilmente identificadas para su posterior manipulación.

define los lineamientos de focalización del gasto público social, solicitó al DNP diseñar un instrumento de focalización que incorporara las condiciones de vulnerabilidad de la población, en aras de mejorar la valoración del fenómeno de la pobreza; este componente está ausente en el IDH.

El Sisbén III reconoce que la transformación de ciertos bienes y servicios en estados o acciones dependen tanto de las características personales, como de las de su ambiente social y natural. Por esta razón, se incluyen variables de vulnerabilidad individual, como el tipo de jefatura o la tasa de dependencia demográfica, y variables de vulnerabilidad contextual, como la tasa de mortalidad infantil o la tasa de homicidios, calculadas a nivel municipal.

Esta información, sumada a la desagregación geográfica (catorce ciudades, resto urbano y rural) para la estimación de los ponderadores, demuestra precisamente la capacidad del índice para evaluar el estándar de vida de la población en diferentes contextos.

Igualmente, la debilidad y poca eficacia en los mecanismos de seguimiento y control, está asociada a procesos institucionales más que a la selección misma de uno u otro instrumento de focalización. En ese sentido, es pertinente mencionar que existen elementos normativos, técnicos y operativos como herramientas de evaluación, seguimiento y control.

Por un lado, el DNP ha implementado procesos y aplicativos internos cuyo objetivo es controlar la calidad de la información recibida de los municipios y distritos. El objetivo de estos procesos consiste en eliminar inconsistencias de la base de datos, teniendo en cuenta la siguiente clasificación:

- Inconsistencias de coherencia de la base de datos que desvirtúen la presencia del registro de una persona o núcleo familiar en la base.
- Inconsistencias de indicio de manipulación o falsedad de la información consignada de las fichas del Sisbén que desvirtúen la clasificación en términos de los puntajes Sisbén, obtenidos por la persona o núcleo familiar.

En términos de la depuración de la información, están contemplados cruces con bases de datos externas, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- y las bases de datos de las centrales de riesgo, de forma que sea posible hacer más eficientes los procesos de depuración y validación de la base.

Adicionalmente, cabe indicar que en términos de participación ciudadana y control social es importante la información que la población tenga sobre los procesos y las instancias de decisión, para garantizar su transparencia.

En ese sentido, el **Decreto 4816 de diciembre de 2008**, reglamentario del artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, señala en sus principios orientadores que *“Todas las personas incluidas en las ba-*

ses de datos de los instrumentos de focalización tienen el derecho de conocer, actualizar, solicitar y obtener la corrección de algún dato que les concierne”.

El mencionado decreto definió las competencias y procedimientos que deben seguir el DNP, las entidades territoriales y las entidades públicas usuarias del Sisbén, para efecto de validar un registro en la base, que facilita a la población identificar responsabilidades claras a cada instancia de decisión.

Igualmente, permitió iniciar un mecanismo complementario para la depuración de la base de datos, estableciendo los estados de suspendido, validado o excluido para los registros de la base de datos del Sisbén, condición que está sujeta a la aplicación de un debido proceso, con el fin de depurar la base con mayor transparencia, identificando un rol en este proceso para cada uno de los agentes que intervienen en la consolidación de la información.

2. Comentarios específicos al articulado.

Con el **artículo 1º**, que señala que el *“Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén orientará toda la oferta de programas y servicios de asistencia, subsidio, estímulo e incentivo que tenga el Gobierno Nacional, departamental y municipal (...)”*, se podrían desconocer los lineamientos de focalización del gasto público social, definidos en la Ley 1176 de 2007 y el Documento Conpes Social 100 de 2006.

Por un lado, al definir como único instrumento de focalización al Sisbén, se cerraría la posibilidad de apoyarse en diferentes instrumentos para lograr su propósito. La focalización es una estrategia necesaria para orientar el gasto público social, pero no necesariamente el instrumento de *focalización individual* es el más conveniente para la asignación de recursos en todos los programas y para todos los tipos de gasto.

Desde el Documento Conpes Social 022 de 1994 se ha recomendado el uso de instrumentos de focalización geográficos o individuales, de acuerdo con las particularidades de cada programa y las limitaciones de información. Esa misma línea la sigue el Documento Conpes Social 100. En este documento se identifican tres etapas para evaluar y mejorar los resultados de los programas sociales, una de las cuales es la etapa de **identificación**, que consiste en la elección del instrumento que se utiliza para la escogencia de los beneficiarios, distinguiendo tres categorías de instrumentos de focalización: la focalización individual, la focalización por categoría o la autofocalización.

De igual forma, los mencionados Documentos Conpes enfatizan que las instituciones deben definir los instrumentos de focalización más adecuados y los criterios de entrada (**selección y asignación**) y salida de los programas sociales, guardando coherencia conceptual con los objetivos del programa y con el concepto de pobreza que se pretende atacar, de acuerdo con la disponibilidad

de la información para verificar la condición especial definida como criterio en la identificación de beneficiarios y con base en la relación costo-efectividad inherente a la elección de diferentes tipos de instrumentos de focalización.

Por otro lado, suprimir la participación y responsabilidad de las entidades territoriales y de los programas sociales en la identificación y selección de sus beneficiarios no es concordante con lo aprobado en la **Ley 1176 de 2007**, que establece para las entidades territoriales la obligación de aplicar los criterios e instrumentos de focalización definidos por el Conpes Social, y señala que son estas las que *“deberán definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios de los programas que, en función de los objetivos e impactos perseguidos, resulten pertinentes”*.¹³

La utilización de un enfoque en especial y unos soportes doctrinales, tal como se indica en el artículo 2°, podría desvirtuar la dinámica de la herramienta. Adicionalmente, se sugiere revisar la pertinencia de incluir pies de página en una ley. Este comentario es extensivo a los artículos 4° y 5°.

En cuanto al artículo 3°, los principios allí contenidos están más asociados a los programas sociales que a la propia identificación. Se reitera que el esquema pretende ser un mecanismo para establecer un sujeto susceptible de subsidio, mas no el contenido del subsidio en sí.

Adicionalmente, se señalan principios que no sólo definen la naturaleza del Sistema de Identificación de Beneficiarios, sino especialmente la de las intervenciones institucionales. Es decir, son principios que guían la acción de los programas y no el diseño y funcionamiento del Sisbén como Sistema, resultando más afines a los desarrollos normativos e institucionales que rigen el Sistema de Protección Social y, específicamente, el Sistema de Promoción Social (Leyes 789 de 2002 y 1151 de 2007, artículo 31).

En ese sentido, se sugiere revisar el segundo principio del artículo 3° (enfoque de derechos)¹⁴, dadas las funciones de planeación que se sustraerían de los programas. Así mismo, según el principio de Localización¹⁵, el DNP determinaría la

población objetivo de cada programa, en contravía de la posibilidad de que las entidades a cuyo cargo se encuentran los programas respectivos establezcan los criterios y puntajes que determinan el acceso a los beneficios y servicios, según sus propios objetivos.

Este artículo eliminaría la autonomía de las entidades frente a sus propios programas y supone un papel preponderante y superior del DNP, frente al cual las entidades pasarían a ser subsidiarias o agentes del mencionado Departamento Administrativo, lo cual podría desconocer la institucionalidad existente.

En el mismo sentido, se sustituiría al Ministerio de la Protección Social en las funciones otorgadas por la ley, al paso que se asignarían al DNP otras que no son consecuentes con su naturaleza.¹⁶

El artículo 4° plantea como unidad de medición del Sistema el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desconociendo, como se mencionó, que es un indicador a nivel geográfico o espacial y no un índice de aplicación individual.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena reiterar que tal medida iría en contravía del objetivo del Sisbén como Sistema de focalización individual para identificar a la población en peores condiciones de vida; el IDH no permite hacerlo. Aun si el proyecto, en su artículo 5°, señala que esta metodología será ajustada por el DNP, incluye dos de las tres variables del IDH (esperanza de vida al nacer y el PIB per cápita) que no permiten discriminar la población pobre y no pobre, siendo estas variables promedios nacionales y no condiciones individuales de cada persona.

En suma, el indicador propuesto en el proyecto implicaría un retroceso en la aproximación a las condiciones de vida de la población, siendo el Sisbén III un índice de estándar de vida con mayor y mejor información para reflejar el bienestar de las personas.

Si el objetivo del proyecto es incorporar un enfoque multidimensional, el Sisbén III lo cumple actualmente y responde a un enfoque de capacidades de Amartya Sen, que el proyecto también menciona en la exposición de motivos.

De otra parte, en el artículo 5° se definen dos componentes, el de Focalización para la Equidad y el de Promoción para la Inclusión, ambos parte del Sistema de identificación de beneficiarios.

Esto podría implicar la creación de un sistema opuesto al que hoy garantiza la efectividad del gasto público social, es decir, el Sistema del proyecto de ley asume todas las funciones y componentes que enmarcan actualmente las intervenciones públicas.

De esta forma, se pueden distinguir tres categorías diferentes que se complementan: (i) los

¹³ Ley 1176 de 2007, artículo 2°.

¹⁴ Artículo 3°: (...) **Enfoque de derechos:** “El eje de la acción de los programas sociales será la comunidad (...) Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá tener como escenario de validación y legitimación la participación comunitaria orientada hacia la definición consensuada de objetivos comunes que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad (...)”

¹⁵ Artículo 3°: (...) **Localización:** El Sistema diseñará sus bases de datos en forma individualizada y adicionalmente, según la metodología establecida por el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, localizará los potenciales beneficiarios en un contexto comunitario específico sobre el que se definirán las intervenciones de los programas sociales a desarrollar.

¹⁶ Decretos 3517 y 3518 de 2009 (Definen la estructura y planta de personal del Departamento Nacional de Planeación).

instrumentos de focalización, demandados y al servicio de (ii) las *políticas* (objetivos y cursos de acción de las intervenciones públicas que orientan el gasto público), las cuales son ejecutadas por (iii) los diferentes *Sistemas* (componentes que ejecutan las políticas de manera organizada y coordinada).

En el caso del Sistema propuesto, se integrarían los tres componentes, en contradicción de otros aspectos institucionales, regulatorios y normativos existentes, fundamentalmente el Sistema de Protección Social y en él, lo que corresponde al subcomponente del Sistema de Promoción Social (artículo 31, Ley 1176 de 2007), que en el caso del proyecto aludiría al componente de “promoción para la inclusión”. Esto podría exceder las funciones que cumple un instrumento de focalización, e ir en contravía de los arreglos institucionales que han permitido la construcción del Sistema de Protección Social como mecanismo coordinador y articulador de la oferta de servicios sociales. Adicionalmente, incluiría el carácter superior que asumiría el DNP sobre el resto de institucionalidad, que, como ya se dijo, no es conveniente.

El artículo 6° define la elegibilidad para programas de asistencia social, de acuerdo con la clasificación en los niveles del componente de Focalización, y la elegibilidad para los programas de promoción social, según la clasificación en los niveles del componente de Promoción. De acuerdo con este artículo, el Sistema (componente de focalización) tendría “la competencia” en la definición de los criterios de entrada y salida del programa, en contradicción del mandato de la Ley 1176 de 2007, la cual asigna la mencionada competencia a las entidades prestadoras.

Al respecto, es preciso señalar que la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que el Sisbén no es una entidad jurídica llamada a garantizar prestaciones propias de entidades con tales competencias.¹⁷ De esta manera, la transformación que se propone podría contradecir normas en ese sentido y agregaría al DNP un carácter que no es consecuente con sus competencias misionales.¹⁸

Al hacer la diferenciación del tipo de programas a los que puede acceder una persona según su clasificación en uno u otro componente, es decir, aplicar un criterio genérico para un conjunto de programas, se induce a que los criterios que orien-

tan un programa en particular estén supeditados a los criterios de los demás.

De igual forma, la cesación de la condición de beneficiario tendría que ser asumida en todos los programas, siendo esto inconveniente, en tanto no permitiría diferenciar objetivos y evaluar resultados particulares de las intervenciones.

Por otra parte, si los criterios de ingreso y egreso se resumen exclusivamente en el instrumento de focalización y no en criterios particulares de los programas, se afectaría o perpetuaría la condición de beneficiarios a las personas, debido a que la clasificación obtenida les daría acceso a los servicios sociales o los excluiría por completo.

En lo relativo al mecanismo de control social y rendición de cuentas, es importante insistir que ya existen mecanismos como las Leyes 489 de 1998¹⁹ y 850 de 2003²⁰.

Igualmente, se observa que en el proyecto no se incluye a los Distritos como entidades de la administración territorial.

Por último, y dados los costos de implementación de una encuesta de nivel nacional, como el Sisbén, así como el desarrollo de su metodología, cabe indicar que en virtud de la Ley 819 de 2003²¹, es preciso que los proyectos de Ley contengan el análisis de impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

“Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la corres-

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia T-840 de 2004. M.P. Alvaro Tafur Galvis: “*La Sala aclara que el Sisbén no es un ente jurídico ni una entidad prestadora de servicios de salud del régimen subsidiado, por lo mismo no cuenta con capacidad jurídica para adquirir o generar obligaciones en su nombre. No obstante, advierte que instaurada una acción de tutela en contra del Sisbén, el juez de tutela deberá entenderla dirigida en contra de la administración municipal o distrital, como responsable del proceso de focalización del gasto social.*” En el mismo sentido, el Auto 073A de 2005.

¹⁸ Decretos 3517 y 3518 de 2009.

¹⁹ Ley 489 de 1998 “*por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*”

²⁰ Ley 850 de 2003 “*por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.*”

²¹ Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.*”

pondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Cordialmente,

El Director General (E),

José Fernando Arias Duarte.

Copia: honorables Senadores *Elsa Gladys Cifuentes* – Autora, *Dilian Toro Torres* – Coordinadora Ponente, *Germán Aguirre Muñoz* – Coordinador Ponente, *Rodrigo Lara Restrepo* – Ponente, *Alfonso Núñez Lapeira* – Ponente, *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier* – Ponente, *Jorge Enrique Gómez Montealegre* – Ponente, *Jesús Antonio Bernal Amoroch* – Ponente

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, de la República, el concepto Jurídico, del Departamento Nacional de Planeación - DNP, suscrito por el Director (E), doctor, José Fernando Arias Duarte, en doce (12) folios, frente, **al Proyecto de ley número 50 de 2009 Senado**, por la cual se crea el Sistema de identificación de Beneficios para Focalización y Promoción Social Sisbén. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 349 DE 2009 SENADO, 07 DE 2008 CAMARA

por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”, aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República de fecha octubre 13 de 2009, según Acta número 08).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población infantil de cero a cinco años.

Parágrafo. Para su efectivo cumplimiento el Gobierno deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad a que corresponda, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizará el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”.

Parágrafo 1°. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”, las vacunas del Rotavirus y Neumococo en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

Parágrafo 2°. La cobertura universal para el Neumococo se hará de manera gradual según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional atendiendo entre otros criterios de prevalencia y costo - efectividad sanitaria y la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día trece (13) de octubre de 2009, fue considerado el informe de ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al Proyecto de ley número 349 de 2009 Senado – 07 de 2008 Cámara, *por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”*, presentado por los honorables Senadores Ponentes, *Dilian Francisca Toro Torres*, *Ricardo Arias Mora* y *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal, se obtuvo la siguiente votación:

- Puesto a consideración el articulado, este fue aprobado en bloque, tal como fue presentado en el Texto Propuesto del informe de ponencia para primer debate Senado (*Gaceta del Congreso* número 876 de 2009), con nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión.

- Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: *por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”*, con nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión.

- Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente, con nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión.

- Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, por estado, los honorables Senadores *Dilian Francisca Toro Torres, Ricardo Arias Mora y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*. Término reglamentario de quince (15) días calendario.

La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 08, de octubre trece (13) de 2009.

El anuncio del Proyecto de ley número 349 de 2009 Senado, 07 de 2008 Cámara, se hizo en las siguientes sesiones: el ocho (8) de septiembre de 2009, según Acta número 05; el dieciséis (16) de septiembre de 2009, según Acta número 06 y el siete (7) de octubre de 2009, según Acta número 07; el conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 Constitución Política).

Iniciativa: honorable Representante *Luis Enrique Salas Moisés*.

Publicación Proyecto: *Gaceta del Congreso* número 432/08.

Publicación Ponencias Cámara: *Gaceta del Congreso* números 676/08, 795/08.

Publicación Texto Definitivo Plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso* número 562/09.

Publicación Ponencia para Primer Debate Senado: *Gaceta del Congreso* número 876/09.

Número de Artículos Proyecto Original: Tres (3) artículos.

Número de Artículos Texto Propuesto: Tres (03) artículos.

Número de Artículos Aprobados: Tres (3) artículos.

Tiene concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Texto Definitivo, aprobado en sesión del trece (13) de octubre de 2009, según Acta número 08, en tres (3) folios, al **Proyecto de ley número 349 de 2009 Senado – 07 de 2008 Cámara**, por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 1044 - Viernes 16 de octubre de 2009	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Pág.
PONENCIAS	
Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 227 de 2008 Senado, 103 de 2008 cámara, por la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 647 de 2001	1
Concepto jurídico del Departamento Nacional de Planeación al Proyecto de ley numero 050 de 2009 Senado, por la cual se crea el Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén	4
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo al Proyecto de ley número 349 de 2009 Senado, 07 de 2008 Cámara, por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”, aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República de fecha octubre 13 de 2009, según Acta numero 08).....	11