



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 - Nº 1.265

Bogotá, D. C., jueves 10 de diciembre de 2009

EDICION DE 16 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

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
 SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO
 286 DE 2009 SENADO, NUMERO 001 DE 2008
 CAMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la Actividad
 de Reforestación Comercial.*

Senador

ARTURO CHAR CHALJUB

Presidente

Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Cumpliendo con la honrosa responsabilidad encomendada presento ponencia favorable para Segundo Debate en el Senado de la República al Proyecto de ley número 286 de 2009 Senado, número 001 de 2008 Cámara, en los siguientes términos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 001 de 2008.

El propósito del presente proyecto de ley es reglamentar las actividades relacionadas con las plantaciones forestales comerciales y agroforestales; para ello se adoptan las herramientas jurídicas mínimas que definen las competencias, condiciones de registro, control y aprovechamiento correspondientes a esas actividades. En consecuencia, es preciso rodear de seguridad jurídica las producciones o inversiones relacionadas con las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales.

Consideraciones de los Ponentes

El sector forestal tiene un gran potencial para el desarrollo económico y social del país, de 25 millones de hectáreas aptas para reforestación en Colombia sólo se han sembrado cerca de 200.000. Los beneficios ambientales y sociales igualmente son de gran escala. La reforestación es un alto generador de empleo especialmente en zonas que previamente eran empleadas

en ganadería. Ejemplo de lo anterior tenemos a Uruguay quien en 1987 expidió una ley que incentivaba entre otras la reforestación comercial, consecuencia de la cual consiguió aumentar de 30.000 has plantadas en dicho año a cerca de 1.300.000 hectáreas a la fecha generando casi 100.000 empleos rurales más de los que existían previamente cuando dichas tierras se dedicaban a la ganadería. Es igualmente un importante generador de empleo de la mujer rural, la cual pocas opciones tiene cuando las tierras son dedicadas a actividades como la ganadera.

La reforestación comercial además protege el bosque natural y la selva, ya que el producto de los bosques plantados es el sustituto natural de la extracción tanto legal como ilegal de la madera nativa. Además permite la emisión de certificados de captura, lo cual aprovechando lo ambiental permitirá generar mayores divisas para el país.

Tenemos en el sector forestal un enorme potencial de desarrollo, creación de riqueza y generación de empleo en el campo colombiano. Es por esto que las tierras de aptitud forestal son aquellas que siendo tierras con vocación agrícola, en la gran mayoría de casos “desaprovechadas” en ganadería extensiva, podrán en algún porcentaje importante (1.500.000 hectáreas para el 2.019) convertirse en tierras productivas con productos y subproductos madereros.

Lo anterior ratifica que no hay que reemplazar ni una sola hectárea de bosque natural o selva, o sacrificar ni una sola hectárea de bosques plantados con fines protectores, con el objetivo de usar tierras para plantaciones forestales comerciales. Las tierras de reforestación comercial, son tierras que compiten con cultivos agrícolas o con ganadería extensiva.

En efecto, en Colombia los suelos con aptitud forestal son cercanos a los 67 millones de hectáreas. Aproximadamente 25 millones son aptas para la reforestación comercial altamente productiva (no incluye bosques de conservación). Sin embargo, sólo existen cerca de 200.000 hectáreas de plantaciones forestales comerciales. Es decir, estamos aprovechando menos del 1% de las áreas aptas para reforestación productiva. Chile, un país con 5 millones de hectáreas aptas para

plantaciones forestales, exportó 2.400 millones de dólares en productos maderables en 2004. Colombia, con un hectárea apto 5 veces superior al de Chile, sólo exportó 61 millones de dólares en productos de madera durante el mismo período. Es evidente entonces que nuestro sector forestal tiene un increíble potencial de crecimiento.

Colombia cuenta con una enorme diversidad de especies forestales con alto valor comercial y con una posición geográfica estratégica para incursionar en los principales mercados internacionales de productos forestales. No obstante, Colombia apenas participa con el 0.3% de los mercados internacionales de madera rolliza, madera aserrada, tableros de madera y papel. Pero, además, la FAO estima un déficit mundial de producción de madera de 140 millones de metros cúbicos hacia el año 2010. Es decir, los mercados otorgan grandes posibilidades a países como Colombia hacia el futuro.

Pero definitivamente para aprovechar este potencial, se debe crear las condiciones que permitan la empresarialización o industrialización de la actividad, para lograr una cadena de suministro que nos permita ser competitivos en los mercados internacionales, con responsabilidad social y ambiental.

Y es por esto que la ley es muy enfática en los controles dispuestos al transporte de productos madereros provenientes de plantaciones forestales, para lograr supervisar tanto la trazabilidad como la agilidad en el transporte de las cosechas forestales aprovechadas, y permitir por un lado diferenciar el producto de los productos de los bosques naturales, y por otro lado, permitir la rápida y oportuna movilización con el objetivo de ser competitivo en los mercados internacionales.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la movilización será controlada por el Ministerio de Agricultura o la entidad que esta cartera delegue. Es así como el Ministerio garantizará la responsabilidad ambiental y social monitoreando la trazabilidad del producto, pero también expedirá las medidas de control que logren por un lado hacer evidente la diferencia con los productos controlados por las autoridades ambientales, y por otro la identificación con fines económicos, de inventario, planeación y transporte de cosechas.

Es así como el Ministerio de Agricultura de la misma manera como será el responsable de garantizar el transporte correcto de los productos, promocionará el desarrollo del sector. Y como consecuencia de esto, tendrá como objetivo proponer y ejecutar el presupuesto del Certificado del Incentivo Forestal (CIF), obviamente dedicado de manera exclusiva a reforestación comercial, respetando siempre la autonomía de las autoridades ambientales en la promoción y presupuesto del CIF dedicado a plantaciones de protección o conservación.

Temas de Importancia

Diferencia de este proyecto de ley con la ley general forestal declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional (L. 1021 de 2006).

Sea lo primero establecer que el propósito de la Ley 1021 de 2006 declarada inexecutable mediante la Sentencia C 031 de 2005 era establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto coherente de normas legales y coordinaciones institucionales, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano, mientras que el proyecto de ley que aquí se propone tiene por objeto definir y reglamentar las actividades forestales y agroforestales con fines comerciales.

En otras palabras, el proyecto de ley en comento es el mínimo jurídico necesario para dar seguridad jurídica a los inversionistas de cultivos forestales con fines comerciales en lo que hace a tres aspectos principales:

Origen de los productos forestales o de la madera aprovechada.

Control de movilización de los productos forestales o de la madera aprovechada.

Derecho al aprovechamiento de los cultivos forestales con fines comerciales lícitamente instaurados.

A diferencia de lo anterior, el ámbito de aplicación de la ley general forestal abarcaba la regulación de bosques naturales, de las zonas de reserva forestal y de los cultivos forestales con fines comerciales.

Como es evidente, la primera norma, declarada inexecutable, tenía un espectro de aplicación sumamente amplio, y en un articulado de 50 disposiciones sobre el particular, adoptó una reglamentación general sobre la materia, es por ello que se trataba de un estatuto integral que pretendía regular en sus ámbitos ambiental y de aprovechamiento comercial el tema forestal.

El articulado aquí propuesto, muy breve, se ciñe al mínimo jurídico que permite dar blindajes a las inversiones relacionadas con el sector sin desmedro de las garantías ambientales y dejando vigentes las demás normas relacionadas con la materia.

Es de notar que la ley general forestal derogó las Leyes 2ª del año 59, 139 de 1994 y otras disposiciones jurídicas vigentes aún sobre la materia. El presente articulado no deroga ninguna disposición vigente, a excepción de los artículos 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

Razones por las cuales no se incluyen los CIF ambientales en este proyecto.

El articulado propuesto hace referencia al Certificado de Incentivo Forestal CIF en lo que atañe al CIF con fines comerciales, es por ello que no se incluyen normas relacionadas con este instrumento en su acepción ambientalista.

Lo anterior por cuanto la Ley 139 de 1994 se mantiene vigente y, en consecuencia, no se derogan las disposiciones que hoy definen el alcance y contenidos del CIF ambiental. Sus normas se mantienen vigentes y no son modificadas por el presente articulado.

Consideramos importante la inclusión de un artículo nuevo, que indique que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, deberá informar qué lugares del territorio nacional tienen potencial para desarrollar cultivos forestales con fines comerciales.

Comentarios al fallo de inexecutable de la Ley 1152 de 2006

La Corte Constitucional mediante el fallo de constitucionalidad C 030 de 2008 declaró inexecutable la ley General Forestal por establecer que hubiere requerido consulta previa y dicha consulta no se efectuó.

Según la honorable Corte, debió haberse surtido una consulta previa dado que la ley General Forestal sí entrañaba una afectación directa a las comunidades indígenas y tribales en el sentido del Convenio 069 de la OIT.

La afectación directa radicaba en dos razones esenciales:

a) La exclusión de las minorías del ámbito de la ley en reiterados apartes de la misma, hecho que ocasionó que se violara su autonomía constitucional dado que el legislador no puede definir si las comunidades pueden

o no adelantar cultivos de reforestación o aplicar las normas generales sobre el particular. Nadie diferente de las autoridades de las minorías lo deben definir, lo contrario sería violar su autonomía constitucional. Tales expresiones viciaron de inconstitucionalidad la ley.

b) Así mismo, las minorías se hallaban afectadas dado que les han sido tituladas, según la honorable Corte el 32% de las tierras del territorio Nacional, de las cuales cerca del 64% corresponden a bosques naturales. En consecuencia, no podría expedirse una normativa que implique la regulación de bosques naturales sin pretender efectuar una consulta previa.

El articulado que nos ocupa no excluye las minorías étnicas ni regula los bosques naturales, no obstante se adelantaron todos los esfuerzos por concertar esta normatividad con las minorías étnicas, entre otros un foro adelantado en la Comisión Quinta del Senado con representantes de diferentes grupos del sector forestal como: Senadores Comisión Quinta, asociación Colombiana de Ingenieros Forestales, Fedemaderas, ONG, Académicos e Investigadores, con los cuales se llegó a la conclusión de que la posición de la honorable Corte fue declarar la Inexequibilidad por procedimientos de forma y no de fondo.

Por las razones anteriormente expuestas, nos permitimos presentar el siguiente pliego de modificaciones:

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 286 DE 2009 SENADO, NUMERO 001 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto definir y reglamentar las plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones.

1. Actividad Forestal con fines comerciales. Es el cultivo de especies arbóreas de cualquier tamaño originado por la intervención directa del hombre con fines comerciales o industriales y que está en condiciones de producir madera, productos forestales no maderables y subproductos, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

2. Sistema agroforestal. Se entiende por sistema agroforestal, la combinación en tiempo y espacio de plantaciones forestales con fines comerciales asociadas con cultivos agrícolas o actividades pecuarias, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

3. Vuelo forestal. Es el volumen aprovechable sobre el cual el titular o el propietario de un cultivo forestal con fines comerciales tiene derecho para constituir una garantía. Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil.

4. Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación Comercial. Es el documento que otorga a su titular el derecho a obtener directamente, al momento de su presentación, los apoyos o incentivos económicos que otorga el Gobierno Nacional para promover las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

5. Remisión de movilización. Es el documento en el que se registra la movilización de madera o de productos forestales de transformación primaria provenientes de actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debidamente registrados.

Artículo 3°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la única entidad competente para formular las políticas para reforestación comercial y los sistemas agroforestales, así como el otorgamiento y reglamentación del Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Forestal CIF para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, además de la demostración del uso del suelo de aptitud forestal comercial.

Parágrafo 2°. Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994 en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF, para el apoyo de programas de plantaciones de carácter protector-productor.

Parágrafo 3°. Las compensaciones forestales exigidas por la autoridad ambiental competente a través de las licencias ambientales, no tendrán derecho al certificado de incentivo forestal.

Parágrafo 4°. Promover y estimular la asociación de pequeños propietarios productores para el desarrollo, aprovechamiento e industrialización de las plantaciones forestales, mediante transferencia de tecnología, acceso al crédito de fomento y priorización de la aplicación del CIF.

Artículo 4°. *Modificado.* Quedará así: **Registro.** Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si el cultivo forestal es de diez hectáreas o más, o ante las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Municipal (UMATAS) o quien haga sus veces en casos de cultivo de menor extensión, una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a continuación del número de identificación Tributaria (NIT) O del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

Parágrafo 1°. NUEVO. Sólo podrá ser titular del registro aquél que goce de algún derecho real sobre el predio que le permita usar y gozar del mismo, al igual que el poseedor regular del inmueble, o el tenedor que lo ostente en legal forma.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad delegada a nivel territorial de efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), los registros de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

Parágrafo 3°. El registro de las plantaciones protectoras-productoras será efectuado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho ministerio; el de las plantaciones con fines de conservación por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 5°. *Libre aprovechamiento y movilización.* Las prácticas de aprovechamiento y movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales comerciales no requerirán autorización por parte de la autoridad ambiental y corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural su reglamentación.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la siembra, manejo, aprovechamiento o movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, se requiera del aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 6°. *Sistemas de Control.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido aprovechamiento de los productos de las plantaciones comerciales forestales y de los sistemas agroforestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido en otras entidades públicas.

Este Sistema de Control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia y autorregulación, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

Parágrafo. Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

Artículo 7°. *Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos.* No podrá establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

Artículo 8°. *Caminos forestales.* Los caminos necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la construcción de una carretera se requiera del uso o afectación de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 9°. *Modificado. Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial.* Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o las entidades que estas deleguen, con base en estudios que así lo determinen, suministrarán la información sobre áreas potenciales para estos desarrollos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias Constitucionales y legales establecidas sobre la materia y los cultivos existentes al momento de regir la presente ley.

Artículo 10. *Garantías.* El volumen aprovechable o vuelo forestal constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta norma rige únicamente para las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el parágrafo del artículo 6° y el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Honorable Senador,

Manuel Guillermo Mora Jaramillo,

Coordinador Ponente.

PROPOSICION

En virtud de lo expuesto solicitamos a la plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate con ponencia positiva al **Proyecto de ley número 286 de 2009, Senado, número 001 de 2008 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial.**

Cordialmente,

Manuel Guillermo Mora Jaramillo, Coordinador Ponente; *Cristóbal Rufino Córdoba, Oscar Josué Reyes Cárdenas, Mauricio Jaramillo, Ernesto Ramiro Estacio, Jorge Enrique Robledo, Jorge Enrique Vélez García;* Senadores.

COMISION QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2009.

Se autoriza el presente informe de ponencia.

El Presidente

Arturo Char Chaljub.

La Secretaria General,

Delcy Hoyos Abad.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 286 DE 2009,
SENADO NUMERO 001 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual reglamenta la actividad
de reforestación comercial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto definir y reglamentar las plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones.

1. Actividad Forestal con fines comerciales: Es el cultivo de especies arbóreas de cualquier tamaño originado por la intervención directa del hombre con fines comerciales o industriales y que está en condiciones de producir madera, productos forestales no maderables y subproductos, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

2. Sistema agroforestal: Se entiende por sistema agroforestal, la combinación en tiempo y espacio de plantaciones forestales con fines comerciales asociadas con cultivos agrícolas o actividades pecuarias, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

3. Vuelo forestal: Es el volumen aprovechable sobre el cual el titular o el propietario de un cultivo forestal con fines comerciales tiene derecho para constituir una garantía. Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil.

4. Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial: Es el documento que otorga a su titular el derecho a obtener directamente, al momento de su presentación, los apoyos o incentivos económicos que otorga el Gobierno Nacional para promover las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

5. Remisión de movilización: Es el documento en el que se registra la movilización de madera o de productos forestales de transformación primaria provenientes de actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debidamente registrados.

Artículo 3°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la única entidad competente para formular las políticas para reforestación comercial y los sistemas agroforestales, así como el otorgamiento y reglamentación del Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Forestal CIF para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, además de la demostración del uso del suelo de aptitud forestal comercial.

Parágrafo 2°. Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994 en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF, para el apoyo de programas de plantaciones de carácter protector-productor.

Parágrafo 3°. Las compensaciones forestales exigidas por la autoridad ambiental competente a través de las licencias ambientales, no tendrán derecho al certificado de incentivo forestal.

Parágrafo 4°. Promover y estimular la asociación de pequeños propietarios productores para el desarrollo, aprovechamiento e industrialización de las plantaciones forestales, mediante transferencia de tecnología, acceso al crédito de fomento y priorización de la aplicación del CIF.

Artículo 4°. *Registro.* Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si el cultivo forestal es de diez hectáreas o más, o ante las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Municipal (UMATAS) o quien haga sus veces en casos de cultivo de menor extensión, una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a continuación del número de identificación Tributaria (NIT) o del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

Parágrafo 1°. Sólo podrá ser titular del registro aquel que goce de algún derecho real sobre el predio que le permita usar y gozar del mismo, al igual que el poseedor regular del inmueble, o el tenedor que lo ostente en legal forma.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad delegada a nivel territorial de efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), los registros de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

Parágrafo 3°. El registro de las plantaciones protectoras-productoras será efectuando ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho ministerio; el de las plantaciones con fines de conservación por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 5°. *Libre aprovechamiento y movilización.* Las prácticas de aprovechamiento y movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales comerciales no requerirán autorización por parte de la autoridad ambiental y corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural su reglamentación.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la siembra, manejo, aprovechamiento o movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales

y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, se requiera del aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 6°. *Sistemas de Control.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido aprovechamiento de los productos de las plantaciones comerciales forestales y de los sistemas agroforestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido en otras entidades públicas.

Este Sistema de Control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia y autorregulación, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

Parágrafo. Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

Artículo 7°. *Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos.* No podrán establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

Artículo 8°. *Caminos forestales.* Los caminos necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la construcción de una carretera se requiera del uso o afectación de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 9°. *Modificado.* Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial. Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, las Corporaciones Autónomas Regionales (CARS) o las entidades que estas deleguen, con base en estudios que así lo determinen, suministrarán la información sobre áreas potenciales para estos desarrollos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias Constitucionales y legales establecidas sobre la materia y los cultivos existentes al momento de regir la presente ley.

Artículo 10. *Garantías.* El volumen aprovechable o vuelo forestal constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta norma rige únicamente para las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el parágrafo del artículo 6° y el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Manuel Guillermo Mora Jaramillo, Coordinador Ponente; *Cristóbal Rufino Córdoba*, *Oscar Josué Reyes Cárdenas*, *Mauricio Jaramillo*, *Ernesto Ramiro Estacio*, *Jorge Enrique Robledo*, *Jorge Enrique Vélez García*; Senadores.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA, DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 286 DE 2009, SENADO NUMERO 001 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto definir y reglamentar las plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones.

1. Actividad Forestal con fines comerciales: Es el cultivo de especies arbóreas de cualquier tamaño originado por la intervención directa del hombre con fines comerciales o industriales y que está en condiciones de producir madera, productos forestales no maderables y subproductos, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

2. Sistema agroforestal: Se entiende por sistema agroforestal, la combinación en tiempo y espacio de plantaciones forestales con fines comerciales asociadas con cultivos agrícolas o actividades pecuarias, en el ámbito definido en el artículo 1° de esta ley.

3. Vuelo forestal: Es el volumen aprovechable sobre el cual el titular o el propietario de un cultivo forestal con fines comerciales tiene derecho para constituir una garantía. Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil.

4. Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial: Es el documento que otorga a su titular el derecho a obtener directamente, al momento de su presentación, los apoyos o incentivos económicos que otorga el Gobierno Nacional para promover las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

5. Remisión de movilización: Es el documento en el que se registra la movilización de madera o de productos forestales de transformación primaria provenientes de actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debidamente registrados.

Artículo 3°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la única entidad competente para formular las políticas para reforestación comercial y los sistemas agroforestales, así

como el otorgamiento y reglamentación del Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Forestal CIF para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, además de la demostración del uso del suelo de aptitud forestal comercial.

Parágrafo 2°. Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994 en relación con el Certificado de Incentivo Forestal CIF, para el apoyo de programas de plantaciones de carácter protector-productor.

Parágrafo 3°. Las compensaciones forestales exigidas por la autoridad ambiental competente a través de las licencias ambientales, no tendrán derecho al certificado de incentivo forestal.

Parágrafo 4°. Promover y estimular la asociación de pequeños propietarios productores para el desarrollo, aprovechamiento e industrialización de las plantaciones forestales, mediante transferencia de tecnología, acceso al crédito de fomento y priorización de la aplicación del CIF.

Artículo 4°. *Registro*. Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad delegada a nivel territorial, una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a continuación del Número de identificación Tributaria (NIT) o del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad delegada a nivel territorial de efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), los registros de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

Parágrafo 2°. El registro de las plantaciones protectoras – productoras será efectuado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho ministerio; el de las plantaciones con

fines de conservación por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 5°. *Libre aprovechamiento y movilización*. Las prácticas de aprovechamiento y movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales comerciales no requerirán autorización por parte de la autoridad ambiental y corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural su reglamentación.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la siembra, manejo, aprovechamiento o movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, se requiera del aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 6°. *Sistemas de Control*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido aprovechamiento de los productos de las plantaciones comerciales forestales y de los sistemas agroforestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido en otras entidades públicas.

Este Sistema de Control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia y autorregulación, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

Parágrafo. Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

Artículo 7°. *Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos*. No podrá establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

Artículo 8°. *Caminos forestales*. Los caminos necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la construcción de una carretera se requiera del uso o

afectación de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

Artículo 9°. *Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial.* Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, con base en estudios que así lo determinen, suministrará la información sobre áreas potenciales para estos desarrollos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias Constitucionales y legales establecidas sobre la materia.

Artículo 10. *Garantías.* El volumen aprovechable o vuelo forestal constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta norma rige únicamente para las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el parágrafo

del artículo 6° y el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 286 de 2009 y 001 de 2008 Cámara**, por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial, en sesión del día veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009).

Ponentes honorables Senadores,

Manuel Guillermo Mora Jaramillo, Coordinador; *Cristóbal Rufino Córdoba Mosquera*, sin firma; *Jorge Enrique Vélez García*, *Oscar Josué Reyes Cárdenas*, sin firma; *Mauricio Jaramillo Martínez*, sin firma; *Ernesto Ramiro Estacio*, Ponencia negativa; *Jorge Enrique Robledo Castillo*.

El Presidente,

Arturo Char Chaljub.

La Secretaria General,

Delcy Hoyos Abad.

INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028 DE 2007 SENADO, 341 DE 2008 CAMARA

por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2009

Doctores

EDGAR GOMEZ ROMAN

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Senado de la República

Capitolio Nacional

Asunto: Desestimación de las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara**, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

Atendiendo la designación que la mesa directiva de ambas Corporaciones nos hiciera para conformar la comisión accidental en el estudio de las objeciones Presidenciales al proyecto de ley antes referido; nos permitimos poner a su consideración el presente informe:

El Gobierno Nacional remitió, sin la sanción presidencial, al Senado de la República a través de su Presidencia, las objeciones que tiene sobre el **“Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral; las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:**

El Gobierno Nacional presenta dos grandes grupos de objeciones: Las que denomina “Razones de Inconstitucionalidad” y las “Otras razones de Inconstitucionalidad e Inconveniencia”.

Dentro de las “Razones de Inconstitucionalidad” presenta 8 razones que se definen como:

1. El proyecto de ley vulnera el principio de unidad de materia.

2. Los principios del Sistema de Seguridad Social en Salud: su equilibrio y sostenibilidad.

3. Competencia y órdenes a la Comisión de Regulación: contenido del POS.

4. Participación de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las decisiones que les afectan.

5. Omisión del trámite de ley estatutaria porque se regula ejercicio del derecho fundamental a la salud y del derecho a la igualdad.

6. El proyecto de ley fragmenta y rivaliza con los objetivos y contenido del Plan Nacional de Salud Pública. Reconocimiento de la Corte Constitucional a los esfuerzos de las autoridades y los particulares en la prevención de riesgos en salud.

7. Temas relacionados con la protección del derecho a la salud en los cuales no se adoptan órdenes atinentes a las fallas en la regulación.

8. Impacto fiscal del proyecto de ley. Inobservancia de la Ley Orgánica 819 de 2003 y del principio de equilibrio UPC-POS.

Dentro de las “Otras razones de Inconstitucionalidad e Inconveniencia”, el Gobierno Nacional presenta como argumento principal “que el presente proyecto de ley vulnera la Constitución Política y resultan inconvenientes por desestimar la iniciativa privada y la participación y colaboración de los particulares con el Estado en relación con el aseguramiento y la prestación de los servicios de salud...”

Frente a las razones esgrimidas por el Gobierno Nacional para objetar el proyecto que nos ocupa en el presente informe de objeciones nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:

Las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional son idénticas, en su esencia, a las que presentó cuando objetó el Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, *“Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”*.

La Corte Constitucional, después del trámite surtido en el Congreso de la República, declaró infundadas las objeciones presidenciales mediante sentencia C-662 de 2009, del 22 de septiembre de 2009, frente a la denominada “Ley Sandra Ceballos”.

Por ello, tomaremos como base la Sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la C-662 de 2009, del 22 de septiembre de 2009, para rendir el informe de objeciones por considerarla pertinente para aclarar los argumentos que tuvo el Gobierno Nacional y que no compartimos:

1. Con respecto a que El proyecto de ley vulnera el principio de unidad de materia.

Según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, sintetizado en la Obra denominada “Manuales Legislativos” elaborado por PNUD e IDEA Internacional, la unidad de materia se refiere a que todo proyecto debe referirse a una misma materia. De esta manera, se refiere según la Sentencia C-214 de 2007:

A. Exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley.

B. Entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada.

C. Exista una relación con base en un criterio objetivo y razonable.

Por ello, rechazamos la objeción presidencial que afirma que se vulnera el principio de unidad de materia, pues encontramos que el proyecto de ley guarda relación directa con lo enunciado en la Sentencia C-214 de 2007; y no se observa en el articulado ninguna materia diferente a procurar medidas especiales de protección y atención integral de las personas que padecen epilepsia.

2. Con respecto a los principios del Sistema de Seguridad Social en Salud: su equilibrio y sostenibilidad, E impacto fiscal del proyecto de ley. Inobservancia de la Ley Orgánica 819 de 2003 y del principio de equilibrio UPC-POS.

La sentencia C-662 de 2009 de la Corte Constitucional sirve como instrumento para desestimar, de igual forma, las objeciones presidenciales, por ello, nos permitimos transcribir los apartes pertinentes:

“3.9.2.1. Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas.

3.9.2.2. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede entenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una ba-

rrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

3.9.2.3. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

3.9.2.4. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo...”

Además, las medidas contenidas en el proyecto de ley no conllevan impacto fiscal adicional, lo que pretende el presente proyecto es utilizar los recursos asignados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); de tal manera que, el proyecto busca reorganizar los recursos existentes en el SGSSS, con el objeto de lograr una atención satisfactoria para las personas que padecen epilepsia. En tal sentido, las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003 no resultan aplicables al presente proyecto de ley.

3. Competencia y órdenes a la Comisión de Regulación: contenido del POS.

Esta objeción es similar a la presentada por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”, y definida en la sentencia C-662 de 2009 de la siguiente manera:

“3.5. Objeciones por desconocimiento de las competencias de la Comisión de Regulación en Salud y del Plan Nacional de Salud Pública

El Gobierno Nacional sostiene que las provisiones del proyecto de ley generan una concepción fragmentada y compleja de la regulación de las instituciones y prestaciones del SGSSS. Señala que las reglas previstas en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 1122 de 2007 habían otorgado a la CRES, instancia técnica capacitada y guiada por criterios científicos, la competencia para la definición de los contenidos del POS y los demás beneficios del sistema de salud. Así, el Congreso había desconocido tales parámetros de racionalidad y había adoptado una legislación parcial y contraria al principio de integralidad –en la particular interpretación que le otorga el Ejecutivo– y la sostenibilidad financiera del sistema.

Igualmente, en apartado posterior, el Gobierno hace un razonamiento similar, en el sentido que la sentencia T-760 de 2008 había reconocido la importancia del Plan Nacional de Salud Pública, previsto por el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, como un instrumento valioso en la búsqueda de un sistema de salud coordinado y eficiente. Por ende, el carácter parcial y fragmentado del proyecto de ley, contradecía las finalidades del mencionado plan.

3.5.1. Estas objeciones incurren, en criterio de la Corte, en falencias que como en el caso anterior, imposibilitan que la Sala adopte una decisión de fondo

sobre el particular. Como se ha señalado reiteradamente en este fallo, la Constitución confiere la potestad al Legislativo para fijar, dentro un amplio margen de configuración normativa, el arreglo institucional que considere apropiado para el SGSSS. Las reglas ordinarias de derogatoria y reforma de los preceptos legales determinan que esa facultad de regulación conlleva la posibilidad de modificar, eliminar o replantear las competencias de cada una de esas instituciones. Por lo tanto, el Congreso se encuentra plenamente facultado para separarse, si así lo estima conveniente, de determinado modelo institucional que él mismo ha diseñado, con el fin de atender las necesidades de determinado grupo social, a quien considera merecedor de un tratamiento diferenciado. Este ejercicio, como también se ha señalado en varias ocasiones, está circunscrito solo a los límites formales y materiales de indole constitucional antes explicados.

En consecuencia, las objeciones presidenciales propuestas desconocen que el control judicial que realiza la Corte se circunscribe a comparar la norma legal acusada con las normas que integran la Carta Política y aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad. Este control no se predica de otras disposiciones de carácter eminentemente legal ordinario, pues las mismas no conforman un parámetro normativo apto para imponer límites o prohibiciones a la competencia del legislador. Este criterio se mantiene, incluso cuando tales arreglos institucionales de origen legal han sido encontrados válidos por decisiones de esta jurisdicción, pues también estas reconocen la facultad primigenia del legislativo sobre la materia. Tales censuras, como se demuestra en el caso planteado, terminan relacionadas con razones de conveniencia política o económica, aspectos que prima facie escapan de la competencia de la Corte.

3.5.2. Las previsiones de la Ley 1122 de 2007, que fijan tanto la existencia y funcionamiento de la Comisión de Regulación en Salud – CRES, como los objetivos del Plan Nacional de Salud Pública, no configuran un límite para el ejercicio de la competencia del legislador en lo que respecta a la definición de las instituciones que conforman el sistema de salud. Antes bien, el cumplimiento de las funciones de esas instituciones, de estirpe legal, deberá coordinarse con las previsiones posteriores del legislador que, como en este caso, convienen la atención especializada para determinados grupos de pacientes. Ello en tanto corresponde al Congreso, en los términos expuestos, la definición de las instituciones e instancias que conforman el SGSSS, potestad que está limitada por las restricciones formales y sustanciales antes reseñadas, al igual que la prohibición de discriminación injustificada entre los usuarios. Estas restricciones, como se ha señalado insistentemente en esta providencia, no involucran decisiones legislativas anteriores, pues las mismas no conforman el parámetro de constitucionalidad de las leyes ordinarias.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, la definición de los contenidos del Plan Nacional de Salud Pública corresponde al Gobierno Nacional.¹ Por ende, no resulta acertado considerar, como

lo defiende la objeción presidencial, que la amplia facultad del legislador para determinar los contenidos y el funcionamiento del SGSSS deba supeditarse a las acciones del Ejecutivo, pues esto significaría desconocer los expresos mandatos constitucionales previstos en los artículos 48 y 49 de la Carta, cuyo contenido y alcance fue definido en el fundamento jurídico 3.3 de esta sentencia.

En últimas, se advierte que los argumentos expresados por el Gobierno Nacional están en fundados en el control de legalidad del proyecto de ley, circunstancia ajena a la competencia de la Corte, prevista en el artículo 167 Superior, norma que faculta a este Tribunal para decidir sobre objeciones por inconstitucionalidad. Esta circunstancia impide que la Corte se pronuncie sobre asuntos diversos. Por ello, ante la inexistencia de una objeción presidencial de esa naturaleza, la Sala se inhibirá de adoptar una decisión de fondo acerca de la censura fundada en la incompatibilidad del proyecto con las competencias de la CRES en materia de regulación del contenido del SGSSS y con las previsiones del Plan Nacional de Salud Pública”.

tilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir: a) El perfil epidemiológico, identificación de los factores protectores de riesgo y determinantes, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definen las prioridades en salud pública. Para el efecto se tendrán en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social y cualquier entidad pública o privada. En materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio; b) Las actividades que busquen promover el cambio de estilos de vida saludable y la integración de estos en los distintos niveles educativos; c) Las acciones que, de acuerdo con sus competencias, debe realizar el nivel nacional, los niveles territoriales y las aseguradoras; d) El plan financiero y presupuestal de salud pública, definido en cada uno de los actores responsables del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las entidades territoriales, y las EPS; e) Las coberturas mínimas obligatorias en servicios e intervenciones de salud, las metas en morbilidad y mortalidad evitables, que deben ser alcanzadas y reportadas con nivel de tolerancia cero, que serán fijadas para cada año y para cada período de cuatro años;

f) Las metas y responsabilidades en la vigilancia de salud pública y las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo para la salud humana; g) Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir; h) Las actividades colectivas que estén a cargo de la Nación y de las entidades territoriales con recursos destinados para ello, deberán complementar las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud. El Plan de salud pública de intervenciones colectivas, reemplazará el Plan de Atención Básica; i) Los modelos de atención, tales como, salud familiar y comunitaria, atención primaria y atención domiciliaria; j) El plan nacional de inmunizaciones que estructure e integre el esquema de protección específica para la población colombiana en particular los biológicos a ser incluidos y que se revisarán cada cuatro años con la asesoría del Instituto Nacional de Salud y el Comité Nacional de Prácticas de Inmunización; k) El plan deberá incluir acciones orientadas a la promoción de la salud mental, y el tratamiento de los trastornos de mayor prevalencia, la prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio; l) El Plan incluirá acciones dirigidas a la promoción de la salud sexual y reproductiva, así como medidas orientadas a responder a comportamiento de los indicadores de mortalidad materna.

¹ La norma citada establece lo siguiente:

Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública. El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y es-

Así las cosas, desestimamos de igual forma, la presente objeción.

4. Con respecto a la participación de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las decisiones que les afectan.

La objeción del Gobierno Nacional desconoce que el proyecto de ley fue construido en conjunto con la Liga Colombiana Contra la Epilepsia, que aportó al trámite legislativo todo el conocimiento de los expertos que han estudiado, por años, los padecimientos de las personas que padecen epilepsia. La socialización fue tal que los pacientes hicieron llegar más de 40.000 firmas a través de la Liga a los ponentes del proyecto de ley. Estas firmas pedían que el Congreso de la República aprobara el presente proyecto de ley.

En febrero del año de 2008, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el primer foro internacional contra la epilepsia. En este foro, llevado a cabo en las instalaciones del Congreso de la República, tuvieron la oportunidad de participar los pacientes y la sociedad científica nacional e internacional. El foro fue televisado. A raíz de este evento el proyecto fue fortalecido y recibió el apoyo de varios pacientes, pues se creó un correo electrónico para tal fin.

De igual forma, retomamos lo enunciado en la sentencia C-662 de 2009, pues la Corte Constitucional se pronuncia sobre una objeción presidencial similar en los siguientes términos:

“3.6. Objeción relativa a la vulneración del derecho a la participación de los usuarios

El Gobierno Nacional sostiene que el proyecto de ley objetado es contrario al derecho de participación de los SGSSS en las decisiones que los afectan. Para ello, luego de resaltar la importancia que en la sentencia T-760 de 2008 se otorgó a ese derecho, en el marco de la definición institucional y de prestaciones del sistema de salud, se limita a establecer que “el elemento democrático en el proceso de planeación, la estatuta legal del plan nacional de salud pública y el contenido de dicho plan excluyen la posibilidad que por otro medio se definan las prioridades de atención en salud, sin que se consulten periódicamente los componentes técnicos y la estructura propia del proceso de planeación para incluir la atención de riesgos en salud, como el cáncer, de manera aislada, fragmentada y sin consultar criterios de integralidad y sustentabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

Para la Corte, es evidente que la censura propuesta no reúne las condiciones mínimas necesarias para configurar una objeción de inconstitucionalidad. En efecto, la argumentación planteada por el Ejecutivo omite indicar qué enunciados normativos del proyecto de ley impiden el goce efectivo del derecho de participación de los usuarios del SGSSS y la forma en que logran ese presunto objetivo. En contrario, reitera el argumento sobre la fragmentación del régimen institucional de atención en salud de los pacientes adultos que padecen de cáncer, asunto que ya fue dilucidado en apartados anteriores de este fallo.

Debe insistirse en que si bien el artículo 166 C.P. no establece los requisitos que deben llenar las objeciones formuladas por el Ejecutivo, ello no implica que estas tengan que cumplir con estándares mínimos de argumentación que permitan sustentar una oposición objetiva y verificable entre la iniciativa legislativa y la Constitución, la cual permita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. Esto debido a que la competencia para formular las objeciones, al tenor de la norma citada, corresponde al Gobierno, de modo

tal que si la objeción no ofrece esos argumentos mínimos, esta Corte tiene vedado asumir el estudio de razones que adicionen las propuestas por el Ejecutivo, pues ello desconocería el arreglo de competencias que para las objeciones presidenciales prevé la Carta Política. Si, como sucede en el presente caso, no existe el sustento necesario para asumir el análisis de constitucionalidad, la Sala no tiene una alternativa distinta a inhibirse de adoptar una decisión sobre la materia, puesto que la argumentación expuesta por el Gobierno carece de aptitud para suscitar un análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, en lo que respecta al derecho a la participación”.

En tanto que la argumentación presentada por el Gobierno Nacional para objetar el proyecto de ley, es idéntica a la resuelta por la Corte Constitucional en la sentencia C-662 de 2009, desestimamos la presente objeción por las razones expuestas.

5. Con respecto a la omisión del trámite de ley estatutaria porque se regula ejercicio del derecho fundamental a la salud y del derecho a la igualdad.

El Gobierno Nacional desconoce el desarrollo jurisprudencial y se equivoca al afirmar que el presente proyecto de ley debió tramitarse como una ley estatutaria. Para ello, traemos nuevamente lo afirmado en la Sentencia C-662 de 2009.

“3.7. Objeción basada en la violación del principio de reserva estatutaria

A juicio del Gobierno, el proyecto de ley es contrario al artículo 152 de la Constitución, pues en tanto la jurisprudencia constitucional, sistematizada en la varias veces citada sentencia T-760 de 2008, otorgó al derecho a la salud condición de fundamentalidad, entonces el proyecto debió tramitarse bajo los rigores propios de las leyes estatutarias, y no conforme a las reglas de las leyes ordinarias, como efectivamente ocurrió. Adicionalmente, sostiene que el legislador incurrió en un error; cuando indicó en la iniciativa que estaba regulando el derecho a la vida, aunque en realidad versaba sobre el derecho fundamental a la salud.

Esta objeción es desestimada tanto por el Congreso como por el Procurador General, con base en razones similares. Sostienen que la jurisprudencia constitucional ha establecido que no toda norma que haga referencia a un derecho fundamental está sometida a la reserva de ley estatutaria, sino solo aquellas que cumplan con determinados criterios, relacionados con la regulación integral del derecho o de los aspectos que hagan parte de su núcleo esencial. Para el caso planteado, el proyecto de ley objetado tiene un ámbito definido y específico –la atención de los pacientes adultos de cáncer–, circunstancia que lo excluye de aquellas normas que requieren trámite estatutario.

3.7.1. El artículo 152 de la Carta Política establece la reserva de ley estatutaria para determinadas materias, relacionadas con (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia; (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Las consecuencias de esta previsión constitucional son de carácter formal y material. En primer término, la reserva de ley estatutaria implica, en los términos del artículo 153 C.P., que el trámite legislativo previo a su aprobación debe cumplir requisitos y controles

específicos. Así, deberán votarse favorablemente por la mayoría absoluta de miembros del Congreso y el trámite deberá cumplirse en una sola legislatura. A su vez, el proyecto de ley aprobado está sometido al control automático de constitucionalidad por parte de esta Corporación. Frente a los efectos materiales, la Corte ha reconocido que las normas estatutarias, en razón del estatus que adquieren en el ordenamiento jurídico, hacen parte del parámetro de constitucionalidad para la legislación ordinaria.²

Empero, la fijación de la reserva de ley estatutaria para las materias señaladas, genera una controversia sobre la determinación de los límites de la acción del legislador estatutario y el ordinario. En efecto, son múltiples los asuntos que pueden versar, central o tangencialmente, sobre los tópicos de la reserva de ley estatutaria. Por ende, el entendimiento maximalista de esa reserva, en el sentido de considerar que toda norma de este carácter debe someterse a los rituales propios de las leyes estatutarias, tendría el efecto de vaciar la competencia del legislador ordinario, solución que se contrapone a la Carta Política, en especial a las atribuciones que tiene el Congreso de acuerdo con el artículo 150 C.P.

La necesidad de establecer un parámetro que definiera el límite del legislador estatutario, llevó a que decisiones anteriores de la Corte, que han sido reiteradas de manera estable hasta la actualidad, hayan establecido las características materiales de los asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria. Una síntesis comprensiva de esa doctrina se encuentra en la sentencia C-981 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en la que se estableció que la reserva de ley estatutaria resultaba exigible, para el caso de los derechos fundamentales, en los eventos en que se esté ante “i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.” Estas reglas, a su vez, sintetizan varias sentencias sobre el mismo particular, las cuales han contemplado unívocamente que la reserva de ley estatutaria se predica de normas que regulan de forma íntegra, estructural y completa los derechos o deberes fundamentales, o se refieran a ámbitos propios de su núcleo esencial.³

² Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-578 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-993 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-251 de 1998, C-013 de 1993, C-313 de 1994, C-620 de 2001 y C-646 de 2001, entre otras. Por ejemplo, la sentencia C-646/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), ofrece reglas similares en cuanto a las normas que regulan derechos fundamentales, sometidas a la reserva de ley estatutaria. En este fallo, la Corte indicó que *De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a ésta, puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y*

3.7.2. Para el caso planteado, la Sala advierte que no se reúnen los presupuestos para considerar que el proyecto de ley objeto de censura esté sometido a la reserva de ley estatutaria. En efecto, el artículo 1° del proyecto de ley, que define el objetivo de la iniciativa, establece que la finalidad de la normatividad es regular “las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo.” De esta definición puede colegirse, entonces, que el proyecto de ley (i) busca establecer herramientas para el tratamiento eficaz e integral del cáncer adulto; y (ii) introducir modificaciones al arreglo institucional del SGSS, en aras de cumplir con dicha finalidad. Por ende, la iniciativa legislativa, en modo alguno, busca regular de manera integral, estructural y completa el derecho a la salud, sino que, antes bien, declara expresamente su carácter específico y sectorial, esto es, circunscrito al tratamiento de los enfermos adultos de cáncer.

La Corte advierte que las objeciones presidenciales incurrir en una contradicción insalvable en este apartado. En efecto, varias de las censuras expuestas por

no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. || En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador. || 7. Por la especial importancia que tienen las leyes estatutarias dentro del ordenamiento, es necesario que el análisis sobre un cargo que reproche el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, cuide también por lo menos tres aspectos fundamentales. Primero, evite que en la determinación del alcance material de la ley estatutaria, sea vaciada la competencia del legislador ordinario. Segundo, impida que en busca del mantenimiento de la anterior competencia constitucional ordinaria del legislativo, sea eliminado el contenido material y el ámbito propio de las leyes estatutarias. Y tercero, prevenga que una interpretación sobre el contenido de las leyes estatutarias les otorgue una competencia tal en materia de regulación de derechos fundamentales, que les permita afectar sus contenidos conceptuales básicos, sin un adecuado juicio de proporcionalidad previo. || Con base en los anteriores supuestos, para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre estos, deberá verificarse si estas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable”.

el Ejecutivo parten de la base que la regulación examinada, en razón de su carácter parcial, fragmentada e independiente de las previsiones legales que prevén el actual arreglo institucional del SGSSS, resultaban inconvenientes para el adecuado funcionamiento de este sistema. Esta afirmación, por ende, demuestra que tanto para el legislador como el Gobierno es evidente que el proyecto de ley no configura una regulación general, estructural e integral del derecho a la salud. Por lo tanto, resulta desacertado pasar de esta premisa a la exigencia de reserva de ley estatutaria, cuando una y otra son incompatibles, según los requisitos explicados anteriormente. Debe insistirse que una regulación parcial de un derecho o deber fundamental, por antonomasia, se inscribe dentro de las competencias del legislador ordinario, lo que inhibe la posibilidad de fijarlas dentro de las materias previstas en el artículo 152 C.P., so pena de vaciar dichas competencias.

3.7.3. Para la Sala resulta evidente que, al margen de la discusión suscitada en la jurisprudencia constitucional sobre la condición de fundamentalidad del derecho a la salud, para el caso del proyecto de ley objeto de estudio, su carácter parcial y específico en cuanto al ámbito de protección de este derecho, es un elemento de juicio suficiente para inscribirlo dentro del margen de configuración normativa del legislador ordinario. Así las cosas, la Corte desestima la objeción planteada por el Gobierno en relación con la vulneración del artículo 152 de la Carta Política”.

En consecuencia, desestimamos también la presente objeción por considerarla alejada de la jurisprudencia constitucional fijada, de manera reiterada, por la Corte Constitucional mediante varias sentencias de constitucionalidad.

6. Con respecto a que el proyecto de ley fragmenta y rivaliza con los objetivos y contenido del Plan Nacional de Salud Pública. Reconocimiento de la Corte Constitucional a los esfuerzos de las autoridades y los particulares en la prevención de riesgos en salud; y temas relacionados con la protección del derecho a la salud en los cuales no se adoptan órdenes atinentes a las fallas en la regulación.

Nuevamente, según nuestro criterio, se equivoca el Gobierno Nacional y por ello, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-662 de 2009, toda vez que fueron utilizados los mismos argumentos para objetar el Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”. Argumentos que han sido utilizados por el Gobierno Nacional y el Ministerio de la Protección Social y que la Corte Constitucional no ha aceptado como válidos.

“3.4. Objeción basada en el desconocimiento del principio de integralidad

3.4.1. El Gobierno Nacional sostiene que el proyecto de ley es inconstitucional, en tanto configura una legislación parcial, ocupada de la atención integral de los pacientes de cáncer, la cual (i) fragmenta el SGSSS, creando dificultades en la interpretación de sus normas, lo que contradice el principio de integralidad, reconocido por la Corte en la sentencia T-760 de 2008; y (ii) establece regulaciones específicas en materia de prestaciones médico-asistenciales que el SGSSS debe suministrar a los pacientes adultos con cáncer, lo que desconoce las competencias que el legislador ha dispuesto a la CRES y, mientras esta institución entra en funciones, al CNSSS.

3.4.2. En criterio de la Corte, la objeción planteada por el Ejecutivo no ofrece los parámetros necesarios para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, en tanto no plantea una contradicción entre la iniciativa parlamentaria y la Carta Política, sino que se restringe a contrastar el proyecto de ley como normas anteriores de índole estrictamente legal. En tal sentido, la objeción planteada ofrece un falso problema de constitucionalidad, fundado en (i) el desconocimiento del parámetro de control para el caso de las objeciones presidenciales; y (ii) el entendimiento equivocado del principio de integralidad, definido por la sentencia T-760 de 2008, a partir de la recopilación que esa decisión hizo de la jurisprudencia constitucional sobre las implicaciones, desde la perspectiva de la Carta Política, del servicio público de atención en salud.

3.4.3. Como se indicó en el fundamento jurídico 3.3 de esta sentencia, el contenido de los artículos 48 y 49 C.P., la Constitución le confiere al Congreso la potestad para definir el contenido del SGSSS, lo que implica que el órgano de representación democrática tiene la posibilidad de fijar distintas modalidades de organización prestacional e institucional del sistema de salud, sometido solamente a los límites materiales y sustanciales antes analizados.

Para el caso propuesto, el Ejecutivo parte de un presupuesto sustancial, de acuerdo con el cual del hecho que la sentencia T-760 de 2008 hubiera reconocido como válidos, desde la perspectiva constitucional, los arreglos institucionales y de competencias previstos en la Ley 100 de 2003 y la Ley 1122 de 2007, surge una limitación para el legislador respecto a la reglamentación de fórmulas distintas de definición del contenido del SGSSS. Por ende, el proyecto de ley objetado, en tanto se aparta de esa legislación inicial y, en especial, se arroga competencias que dicha normatividad había conferido a la CRES, viola la Constitución.

Esta objeción desconoce que las normas constitucionales que regulan el SGSSS, establecen que corresponde al legislador, de manera autónoma, la definición del contenido del SGSSS. Esto conlleva a que el Congreso, una vez analizadas las razones de conveniencia política y social que corresponden a la labor parlamentaria, puede introducir modificaciones al sistema de salud. En ese sentido, carece de sustento la afirmación según la cual las normas legales anteriores configuran un límite para dicho ejercicio de la configuración legislativa.

Esta libertad de configuración legislativa, del mismo modo, no se encuentra limitada por el reconocimiento de la validez constitucional que esta Corporación haga de un determinado modelo de organización del SGSSS. Al respecto, debe resaltarse que en la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional revisó distintos fallos de tutela, relacionados con fallas en la atención médica prodigada por el SGSSS y dispuso una serie de órdenes estructurales a las distintas instancias del sistema, dirigidas a corregir las falencias principales del mismo, que desconocen los deberes de protección, respecto y garantía del derecho fundamental a la salud.

En esta sentencia, la Corte reconoció expresamente que el carácter taxativo de sus competencias impedía que fijara el contenido del SGSSS, tarea que la Carta Política le había conferido al Congreso. Sobre el particular, la decisión en comento estableció, desde el momento de la definición de los problemas jurídicos generales que asumió el fallo, lo siguiente:

“Los problemas jurídicos de carácter general, hacen referencia a cuestiones de orden constitucional que

tienen que ver con la regulación del sistema de protección del derecho a la salud, que afectan la posibilidad de que este sea gozado efectivamente por las personas en situaciones concretas y específicas, tal como se evidencia en los casos acumulados en el presente proceso. Todos los problemas generales se pueden reunir en uno solo, a saber: ¿Las fallas de regulación constatadas en la presente sentencia a partir de los casos acumulados y de las pruebas practicadas por esta Sala, representan una violación de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades competentes de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud para asegurar su goce efectivo? A esta pregunta se responde afirmativamente y se imparten las órdenes necesarias para que se superen las fallas de regulación detectadas. Las órdenes que se impartirán se enmarcan dentro del sistema concebido por la Constitución y desarrollado por la Ley 100 de 1993 y normas posteriores, puesto que excedería la competencia de la Corte ordenar el diseño de un sistema distinto, puesto que dicha decisión compete al legislador. Las órdenes se impartirán a los órganos legalmente competentes para adoptar las determinaciones que podrían superar las fallas de la regulación que se han traducido en una desprotección del derecho a la salud evidente en las acciones de tutela que se han presentado cada vez con mayor frecuencia desde hace varios años, como se analizará posteriormente (ver capítulo 6)." (Subrayas no originales).

Como se observa, la Corte estableció que las órdenes estructurales que adoptó estarían dirigidas a las autoridades e instancias del SGSSS, que había fijado la ley. En consecuencia, dirigió previsiones concretas al Ministerio de la Protección Social, a la CRES y la CNSSS, en tanto instituciones a las que el Congreso había adscrito competencia en materia de definición del contenido concreto del sistema de salud. Esta decisión se enmarca, entonces, en el respeto al principio democrático y a las normas constitucionales que confieren al legislativo, y no a los jueces, la definición del contenido del SGSSS.

Sin embargo, esta decisión no significa, en modo alguno, la petrificación de la facultad del legislador para establecer fórmulas diversas de arreglo institucional del SGSSS. Por ende, si el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales y bajo el sometimiento de los límites formales y materiales antes aludidos, decide modificar dicha configuración legal del sistema de atención en salud, tal previsión, como sucede con el proyecto de ley objetado, es una expresión constitucionalmente legítima del poder de configuración normativa.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que los presupuestos inconvenientes en la aplicación de las normas del proyecto de ley, en razón de la colisión de competencias que genera entre las distintas instituciones del SGSSS, en especial la CRES, es un asunto que se inscribe claramente dentro de los cuestionamientos por la conveniencia de la iniciativa legislativa. Estos asuntos, como se deriva de lo previsto en el artículo 167 C.P., escapan del control de constitucionalidad que efectúa la Corte en esta instancia.

3.4.4. El Ejecutivo, dentro de la objeción materia de estudio en este apartado, estima que el proyecto de ley, en la medida en que establece una regulación parcial del SGSSS, desconoce el principio de integralidad. El argumento del Gobierno para sustentar esta conclusión, consiste en considerar que ese principio implica que el legislador está obligado a regular el sistema de salud a partir de criterios de generalidad, en términos de la identificación de la población sujeto de atención.

El principio de integralidad que, se insiste, tiene origen en disposiciones de rango legal, fue identificado por la jurisprudencia constitucional como un instrumento conceptual, que está relacionado con la protección de los derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana. Este principio consiste en la obligación que tienen las instituciones del sistema de salud de suministrar las prestaciones médico-asistenciales de forma continua, integral y sometida a criterios de oportunidad, eficiencia y calidad, de manera que el usuario del SGSSS logre el restablecimiento del estado de salud o, de no ser esto posible, la garantía del mantenimiento de una vida digna.

La Sentencia T-760 de 2008 describe el principio de integralidad a partir de reglas jurisprudenciales concretas, que describen las obligaciones antes citadas, a cargo de las diferentes instancias del SGSSS. Sobre el particular, esta decisión estableció los siguientes argumentos que, en razón de su importancia para resolver la objeción propuesta, se transcribe in extenso:

"El principio de integralidad ha sido postulado por la Corte Constitucional ante situaciones en las cuales los servicios de salud requeridos son fraccionados o separados, de tal forma que al interesado la entidad responsable solo le autoriza una parte de lo que debería recibir para recuperar su salud y lo obliga a costearse por sí mismo la otra parte del servicio médico requerido. Esta situación de fraccionamiento del servicio tiene diversas manifestaciones en razón al interés que tiene la entidad responsable en eludir un costo que a su juicio no le corresponde asumir.

Este principio ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional con base en diferentes normas legales⁴ y se refiere a la atención y el trata-

⁴ En la Sentencia T-179 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se indicó sobre el "El plan obligatorio de salud es para todos los habitantes del territorio nacional para la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías (artículo 162 Ley 100 de 1993). || Además, hay guía de atención integral, definida por el artículo 4º numeral 4 del Decreto 1938 de 1994: "Es el conjunto de actividades y procedimientos más indicados en el abordaje de la promoción y fomento de la salud, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad; en la que se definen los pasos mínimos a seguir y el orden secuencial de estos, el nivel de complejidad y el personal de salud calificado que debe atenderlos, teniendo en cuenta las condiciones de elegibilidad del paciente de acuerdo a variables de género, edad, condiciones de salud, expectativas laborales y de vida, como también de los resultados en términos de calidad y cantidad de vida ganada y con la mejor utilización de los recursos y tecnologías a un costo financiable por el sistema de seguridad social y por los afiliados al mismo". || Por otro aspecto, el sistema está diseñado, según el Preámbulo de la Ley 100 de 1993, para asegurar la calidad de vida para la cobertura integral, de ahí que dentro de los principios que infunden el sistema de seguridad social integral, está, valga la redundancia, el de la integralidad, definido así: "Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por la ley" (artículo 2º de la Ley 100 de 1993). || Es más: el numeral 3º del artículo 153 ibidem habla de protección integral: "El sistema general de seguridad social en salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la

miento completo a que tienen derecho los usuarios del sistema de seguridad social en salud, según lo prescrito por el médico tratante.

Al respecto ha dicho la Corte que “(...) la atención y el tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente⁵ o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud”⁶

En la medida en que las personas tienen derecho a que se les garantice el tratamiento de salud que requieran, integralmente, en especial si se trata de una enfermedad ‘catastrófica’ o si están comprometidas la vida o la integridad personal, las entidades territoriales no pueden dividir y fraccionar los servicios de salud requeridos por las personas. Así por ejemplo, un Departamento, entidad encargada de prestar la atención a personas con cáncer, no puede dejar de garantizar el suministro de oxígeno domiciliario permanente a un enfermo de cáncer que lo requiere como parte integral de su tratamiento, bajo el argumento de que el servicio de oxígeno, individualmente considerado, corresponde a las entidades municipales.⁷ En lo que se refiere a garantizar el acceso efectivo al servicio de salud requerido a una persona, puede entonces decirse, que las entidades e instituciones de salud son solidarias en-

prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 respecto del plan obligatorio de salud”. || A su vez, el literal c- del artículo 156 ibídem expresa que “Todos los afiliados al sistema general de seguridad social en salud recibirán un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico-quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominada el plan obligatorio de salud” (resaltado fuera de texto). || Hay pues, en la Ley 100 de 1993 y en los decretos que la reglamentan, mención expresa a la cobertura integral, a la atención básica, a la integralidad, a la protección integral, a la guía de atención integral y al plan integral. Atención integral, que se refiere a la rehabilitación y tratamiento, como las normas lo indican.”

⁵ En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras, en la sentencia T-136 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia T-1059 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Ver también: Sentencia T-062 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Otras sentencias: T-730 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-536 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-421 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷ En la sentencia T-1091 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) se tuteló el derecho de una persona a que la entidad Departamental (Secretaría de Salud de Antioquia) le suministrara el oxígeno domiciliario permanente que requería como parte de su tratamiento contra el cáncer, a pesar de que tal servicio, individualmente considerado, es responsabilidad de los entes municipales. La Corte Constitucional señaló que la reglamentación encarga a los departamentos del tratamiento integral por cáncer, por lo que no puede asignarse la competencia del servicio de oxígeno a los Municipios, con el argumento de que este servicio, individualmente considerado, fuera del tratamiento de cáncer, les compete a estos.

tre sí, sin perjuicio de las reglas que indiquen quién debe asumir el costo y del reconocimiento de los costos adicionales en que haya incurrido una entidad que garantizó la prestación del servicio de salud, pese a no corresponderle.

Es importante subrayar que el principio de integralidad no significa que el interesado pueda pedir que se le suministren todos los servicios de salud que desee o estime aconsejables. Es el médico tratante adscrito a la correspondiente EPS el que determina lo que el paciente requiere. De lo contrario el principio de integralidad se convertiría en una especie de cheque en blanco, en lugar de ser un criterio para asegurar que al usuario le presten el servicio de salud ordenado por el médico tratante de manera completa sin que tenga que acudir a otra acción de tutela para pedir una parte del mismo servicio de salud ya autorizado.” (Subrayas no originales).

3.4.5. La lectura del precedente citado demuestra que las referencias que hace la jurisprudencia constitucional al principio de integralidad están relacionadas con la identificación de un parámetro de naturaleza legal, que sirve de criterio ordenador del SGSSS. Así las cosas, no es factible que a partir de ese principio y fundándose en el desconocimiento de la competencia constitucional del legislador para definir el contenido y la institucionalidad del sistema de salud, pueda edificarse una objeción de inconstitucionalidad.

Antes bien, a juicio de la Sala los problemas que plantea en este apartado el Gobierno Nacional apuntan a las presuntas dificultades presupuestales y de implementación de las medidas contenidas en el proyecto de ley. Estos asuntos están circunscritos al ejercicio de las competencias que en materia de apropiación y ejecución fiscal que la Constitución reconoce al mismo Poder Ejecutivo. Así las cosas, no puede plantearse como una objeción presidencial materias que corresponden no a la contradicción del proyecto de ley con la Carta Política, sino al ejercicio adecuado de las competencias que esta le adscribe a los distintos órganos del poder público.

A partir de los criterios citados, la Corte concluye que (i) el reconocimiento en una decisión judicial de determinado diseño institucional del SGSSS, no resulta incompatible con la posibilidad que el legislador establezca nuevas modalidades de regulación, competencia que está sometida únicamente a los límites formales y sustanciales anteriormente descritos; (ii) del principio de integralidad, que tiene fundamento en normas dictadas por el Congreso en ejercicio de la citada competencia de producción legislativa, no se deriva un deber constitucional de restringir las fórmulas legislativas sobre el contenido al SGSSS a solo aquellas que estipulen reglas para la generalidad de la población sujeto de la atención en salud; y (iii) la objeción planteada establece un falso problema de constitucionalidad que, en cambio, apunta al ejercicio adecuado de las competencias de apropiación y ejecución presupuestal, e implementación de políticas públicas, todas ellas a cargo del Gobierno Nacional. Con base en estas consideraciones y ante la ausencia de argumentos suficientes para pronunciarse sobre el asunto planteado, la Sala proferirá una decisión inhibitoria en lo que corresponde a la objeción basada en la presunta afectación del principio de integralidad”.

En consecuencia, desestimamos las objeciones presidenciales por considerarlas no fundadas de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

Por último, nos referiremos al segundo punto de las objeciones presidenciales denominadas “II. Otras razones de inconstitucionalidad e inconveniencia”.

Lo primero que tenemos que decir, como miembros de la comisión que rinde el presente informe de objeciones, es que consideramos que el presente proyecto de ley no es inconveniente; por el contrario, lo reclaman 800.000 personas que padecen epilepsia en Colombia, según la Liga Colombiana contra la Epilepsia. Estas 800.000 personas reclaman del SGSSS mayor atención y medidas especiales para que puedan recibir la atención médica que hoy la hacen valer a través de acciones de tutela, pese a la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional.

Lo segundo que no compartimos es la afirmación del Gobierno Nacional cuando menciona que “estos mandatos vulneran la Constitución Política y resultan inconvenientes por desestimular la iniciativa privada y la participación y colaboración de los particulares con el Estado en relación con el aseguramiento y la prestación de los servicios de salud...”; no lo compartimos pues la salud es un servicio público y la libertad de empresa tiene límites como los descritos en la Sentencia C-624 de 1998 de la Corte Constitucional.

En la mencionada sentencia se afirma:

“LIBERTAD ECONOMICA Y LIBERTAD DE CONTRATACION-Límites

*La libertad del individuo en materia económica, si bien está protegida por la Constitución, **también se encuentra limitada por la prevalencia del interés general, por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha desarrollado.** Por ello esta Corporación ha señalado que “la libre competencia económica no puede erigirse como una barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado, en ejercicio de su básica de dirección general de la economía”. Sin embargo, las limitaciones a la libertad económica y de contratación tampoco pueden inferirse o imponerse por el Estado de una manera arbitraria e infundada. “**Las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho.** La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas”.*

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ECONOMICA-Alcance

***El control constitucional en materia económica no puede ser estricto, ya que la Constitución reconoce la exigencia de flexibilidad y de oportunidad del Legislador en este campo, razón por la cual, el juez constitucional tiene el deber, en general, de “respetar las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política”. Por consiguiente, el Congreso puede hacer extensivas legalmente diversas políticas en tales materias, siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales.** En tal contexto, sólo en los casos en que tales restricciones o*

prohibiciones lesionen de manera evidente, manifiesta y directa derechos fundamentales, afecten el núcleo esencial de derechos constitucionales, violen claros mandatos de la norma fundante, o arbitrariamente carezcan de motivos adecuados y suficientes para limitar los derechos, imponiendo regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez en su momento declarar la inconstitucionalidad de la norma. Por ende, para establecer la legitimidad de las restricciones del Legislador, la Corte debe evaluar (i) si la limitación, –o prohibición–, persiguen una finalidad que no se encuentre prohibida por el ordenamiento constitucional; (ii) si la restricción propuesta es potencialmente adecuada para cumplir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada. Adicionalmente, (iv) debe la Corte examinar si el núcleo esencial del derecho fue desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume”. (Negrilla fuera del texto original)

En tal sentido, consideramos que el presente proyecto de ley busca el interés general y que las cargas que se pueden generar, mínimas con respecto a los recursos públicos que manejan las EPS o IPS, no son exageradas sino propias de su función social que deben desarrollar.

Por todo lo anterior, desestimamos, de manera integral, las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

De los Presidentes de Cámara de Representantes y Senado de la República,

Gloria Stella Díaz, Representante a la Cámara; Manuel Virgüez P., Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1265 - Jueves 10 de noviembre de 2009	
SENADO DE LA REPUBLICA	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate Senado, Pliego de modificaciones, Texto propuesto y Texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional Permanente al Proyecto de ley número 286 de 2009 Senado, número 001 de 2008 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial.	1
INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeción presidencial al Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.....	8