



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 232

Bogotá, D. C., miércoles 22 de abril de 2009

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

LEYES SANCIONADAS

LEY 1293 DE 2009

(abril 1°)

por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes y egresados.

Artículo 2°. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000,00) moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley.

De conformidad con el régimen legal vigente se autoriza al Gobierno Nacional para que se vincule a la conmemoración de los 30 años de la Universidad, mediante la apropiación de las partidas necesarias para financiar los siguientes proyectos de inversión y demás ejecutorias:

a) Construcción y dotación de laboratorios para la experimentación académica.

b) Formación de alta calidad docente en maestrías, doctorados y posgrados. (240 docentes en diez años) \$10.000 millones.

c) Construcción y adecuación de infraestructura social y deportiva del campus universitario.

d) Construcción y adecuación de un centro de convenciones departamental con capacidad para 2.000 personas y con los estándares de escenografía, acústica y adecuación para desarrollo de eventos de carácter nacional e internacional. \$11.000 millones.

e) Construcción y dotación de un polideportivo para el desarrollo de las actividades deportivas derivadas de la actividad económica y de los encuentros de orden extrauniversitarios. \$6.000 millones.

f) Construcción y dotación de plataforma computacional integral para mejoramiento de los procesos administrativos, de seguridad e impartir la educación virtual. \$6.000 millones.

g) Construcción dentro de la ciudadela universitaria en Riohacha de un bloque de posgrado y laboratorio. \$5.000 millones.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 1° de abril de 2009.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

El Viceministro de Educación Superior, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Educación Superior,

Gabriel Burgos Mantilla.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 295 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la especialidad médico-quirúrgica de Medicina Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley reglamenta la especialidad médico-quirúrgica de Medicina Aeroespacial, determina su naturaleza y relación con otras especialidades, establece disposiciones sobre su ejercicio, funciones, derechos y deberes, y fija reglas para la organización y control de la especialidad.

Artículo 2°. *Naturaleza.* La Medicina Aeroespacial es una especialidad médico-quirúrgica, encargada de la formación profesional para proveer soporte vital, medicina preventiva y cuidados de salud basada en los valores del respeto a la vida y a la integridad física y mental, y la libertad de elección tanto de las personas como del especialista en Medicina Aeroespacial.

Esta especialidad se fundamenta en las ciencias biológicas, psicosociales, físicas, económicas, humanísticas y apoyada en el método científico, procura la salud, la integridad del individuo y la seguridad de las actividades relacionadas con el medio aeronáutico, espacial y otros ambientes especiales. Además interviene en el diseño de políticas y administración de recursos en el ámbito aeroespacial.

El médico especialista en Medicina Aeroespacial adquiere obligaciones de medio, ofreciendo sus conocimientos, experiencia y criterio médico. La Medicina Aeroespacial engloba los conceptos de medicina de emergencia y desastres, preventiva, ocupacional y el estudio de los efectos en los diferentes ambientes especiales sobre el ser humano.

Artículo 3°. *Competencia.* La especialidad de Medicina Aeroespacial participa, con las demás especialidades de la medicina, del manejo integral de las personas y por lo tanto sus especialistas podrán prescribir, realizar tratamientos, expedir certificados y conceptos sobre el área de su especialidad, e intervenir como auxiliares de la justicia, asesores o consultores tanto de entidades públicas como privadas.

Artículo 4°. *Ambito y género de la especialidad.* La especialidad en Medicina Aeroespacial es proveedora de salud a poblaciones relacionadas con el medio aeronáutico y otros ambientes especiales, mediante la medicina preventiva, cuyos objetivos primordiales son el mantenimiento de la salud y prevención de la enfermedad, a fin de contribuir a la seguridad aérea.

Los procedimientos médicos dentro de esta especialidad son todos aquellos derivados del medio aeroespacial y de otros ambientes especiales como el subacuático, entre otros.

El campo en que se puede desempeñar puede ser civil, militar, público y privado.

Artículo 5°. *Ejercicio de la especialidad.* A partir de la vigencia de la presente ley, dentro del territorio de la República de Colombia, sólo podrán ejercer la especialidad de Medicina Aeroespacial las siguientes personas:

a) Quien haya obtenido el título en Medicina, haya cursado y aprobado la especialidad de Medicina Aeroespacial

en un programa universitario de postgrado debidamente reconocido y aprobado según las disposiciones legales o los tratados o convenios vigentes sobre la materia, de acuerdo con las leyes colombianas.

b) La persona que haya obtenido el título de Medicina y haya cursado la especialidad de Medicina Aeroespacial fuera del país siempre que su título de especialista sea convalidado según las disposiciones legales y/o los tratados o convenios vigentes sobre la materia, de acuerdo con las leyes colombianas.

c) La persona que haya obtenido el título de Medicina de acuerdo con las leyes colombianas, y se encuentre cursando la especialidad en Medicina Aeroespacial en un centro universitario previamente aprobado por el Gobierno Nacional, dentro de los objetivos académicos propuestos y bajo la supervisión de sus docentes, siempre y cuando su ejercicio se encuentre enmarcado dentro de las disposiciones de ley vigentes para el estudio y práctica de la especialidad;

d) Los médicos aeroespaciales de reconocida competencia, residentes en el extranjero, que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes como consultores o asesores o a petición especial o motivada de una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional, únicamente por el lapso de tiempo que dure la misión.

Parágrafo 1°. El Médico Aeroespacial podrá realizar actividades de certificación aeromédica, así como toda aquella persona que haya obtenido el título de Medicina de acuerdo con las leyes colombianas y que acredite estudios en medicina de aviación a través de un *pesum* o formación académica en una entidad o universidad certificada ante autoridades de educación colombiana o extranjeras. Específicamente en el ejercicio como médico examinador, podrá examinar, calificar y certificar la aptitud psicofísica de los solicitantes de licencias o habilitaciones de vuelo.

Parágrafo 2. Los médicos que acrediten título de especialidad en alguna de sus ramas, adscritos ante la entidad reguladora competente, en ejercicio de su especialidad podrán realizar valoraciones y emitir conceptos especializados sobre el personal aeronáutico cuando lo requiera el médico especialista en Medicina Aeroespacial o el médico Examinador, este último específicamente en casos de certificación aeromédica.

Artículo 6°. *Registro de títulos.* Para ejercer lícitamente la especialidad de Medicina Aeroespacial en el territorio nacional, el profesional deberá registrar su título de especialista de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos necesarios para que los entes territoriales puedan ejercer controles sobre los especialistas en su jurisdicción.

Artículo 7°. *Modalidad de ejercicio.* El médico especialista en Medicina Aeroespacial podrá ejercer las siguientes funciones:

a) Asistenciales: Aquellas encaminadas a evaluar el estado de salud del individuo, la comunidad y su relación con el entorno y ambientes especiales, para prevenir, diagnosticar, dar tratamiento y rehabilitación de acuerdo con la especialidad, dentro de los parámetros establecidos por el Sistema de Seguridad Social en Salud,

Riesgos Profesionales, la Aeronáutica Civil, el Gobierno Nacional y los entes reguladores internacionales del campo aeroespacial.

b) Docentes: Aquellas dirigidas a preparar y capacitar, a través de la enseñanza, a los diferentes profesionales de la salud en programas universitarios de pregrado, postgrado, especialidad y de educación continuada; además de la capacitación y asesorías de personal en el medio aeroespacial y de ambientes especiales.

c) Administrativas: Aquellas que le permiten participar en el manejo de las políticas en salud encaminadas a la prevención, promoción, atención y rehabilitación de condiciones y enfermedades relacionadas con la especialidad a nivel local, nacional e internacional, así como en la dirección de servicios y programas de diferentes complejidades en el área comunitaria, hospitalaria, ambulatoria, docente e investigativa.

d) Investigativas: Aquellas que dan lugar a proponer, preparar, desarrollar y/o realizar proyectos y programas de investigación que contribuyan al avance de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de la especialidad y su proyección en otros campos de la salud siempre y cuando elaboren protocolos ceñidos a las normas vigentes de ética e investigación;

e) Asesoras: Aquellas que facultan su participación en la realización de proyectos oficiales y privados, relacionados con la especialidad a nivel nacional, local o internacional en ámbitos de consultoría y/o políticas de salud. También comprende el ejercicio de los médicos aeroespaciales como auxiliares de la justicia, y como asesores o consultores de entidades tanto públicas como privadas.

f) Ejercicio privado de su especialidad: El médico aeroespacial podrá, a su propia elección, ejercer su especialidad a nivel privado.

Parágrafo. Los médicos Aeroespaciales podrán certificar el valor aproximado de un tratamiento o asesoría brindada al solicitante.

Artículo 8°. *Derechos*. El médico especialista en Medicina Aeroespacial que preste sus servicios en cualquier entidad de orden nacional o local, oficial o privada, tendrá derecho a:

a) Ser calificado como profesional universitario especializado de acuerdo con los títulos que acredite;

b) Recibir la asignación correspondiente a su clasificación como médico especialista en Medicina Aeroespacial o profesional especializado, acorde con su capacitación, que le permita actualizar permanentemente sus conocimientos y renovar sus equipos, con el fin de mejorar consecuentemente la calidad de sus servicios;

c) Acceder a cargos de dirección y manejo como especialista dentro de la estructura orgánica del sistema de salud en estas instituciones, y con la remuneración correspondiente al cargo, sin perjuicio de los regímenes de carrera;

d) Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de dichas entidades para lograr la práctica de la Medicina Aeroespacial en el marco de las normas técnicas, científicas y de bioseguridad establecidas de conformidad con las disposiciones vigentes.

Parágrafo. En las entidades donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especialistas en Medicina Aeroespacial estos serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con especialidad.

Artículo 9°. *Deberes*. Además de los consagrados en otras normas, serán deberes de los especialistas en Medicina Aeroespacial los siguientes:

a) Actuar en todos los procedimientos relacionados con su especialidad con diligencia y aplicación seria de sus conocimientos de acuerdo al estado de la ciencia.

b) Capacitarse continuamente en los nuevos adelantos científicos y tecnológicos que ofrezca su especialidad.

c) Informar en lenguaje claro y sencillo al paciente, o al representante legal del paciente cuando este estuviere en incapacidad de expresar legal y válidamente su consentimiento, acerca de los procedimientos médicos a realizar y los riesgos que estos puedan involucrar, y que la obligación asumida por el profesional especialista en Medicina Aeroespacial es de medio y no de resultado;

d) Sin perjuicio de su justa remuneración, tener como objetivo primordial, antes que el simple ánimo de lucro, la mejora en la salud y el bienestar físico, psíquico y moral del ser humano de acuerdo con los fines médicos de la especialidad, y la voluntad del paciente o su representante legal en caso de que este no pueda emitir consentimiento válido;

e) Las demás que se deriven de las obligaciones profesionales propias de la profesión médica y de la especialidad aquí regulada.

Artículo 10. *Circunstancias del ejercicio*. El ejercicio profesional de la Medicina Aeroespacial se cumplirá en todas las circunstancias y lugares donde el individuo y la comunidad lo requieran en cualquiera de las siguientes formas de acuerdo con lo establecido en los artículos 4° y 7° de la presente ley:

a) Ejercicio institucionalizado: Es el que presta el médico especialista en Medicina Aeroespacial cuando se encuentra vinculado, a cualquier título, a las instituciones del Sistema de Seguridad Social en Salud, Riesgos Profesionales, la Aeronáutica Civil, el Gobierno Nacional y otros entes internacionales, bien sean públicos o privados;

b) Ejercicio independiente: Es el que presta el médico especializado en Medicina Aeroespacial cuando se desempeña de forma particular.

Artículo 11. *Vinculación de médicos especialistas*. Las instituciones del sistema de seguridad social en salud y riesgos profesionales, u otras instituciones públicas, militares o privadas, sólo podrán vincular médicos especializados en Medicina Aeroespacial para atender los casos específicos de la especialidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley y en concordancia con las normas establecidas por el Gobierno Nacional para su ejercicio.

Artículo 12. *Interdisciplinarietà con otras especialidades médico-quirúrgicas*. Las regulaciones de la presente ley se entenderán sin perjuicio del derecho que les asiste a los demás especialistas médico-quirúrgicos para llevar a cabo los procedimientos médico-quirúrgicos que sean necesarios para el ejercicio de su especialidad.

Artículo 13. *Acceso preferente*. Los cargos de dirección y manejo del campo propio de la especialidad médica de Medicina Aeroespacial, creados o mantenidos en las instituciones públicas, militares o privadas incluidas las de seguridad social en salud, riesgos profesionales, aerolíneas, y otras instituciones relacionadas con el medio aeroespacial, serán ocupados por médicos especialistas en Medicina Aeroespacial.

Artículo 14. *Período de transición y acreditación.* Los médicos que laboran actualmente en el campo de la Medicina Aeroespacial en instituciones estatales y privadas podrán continuar en sus labores siendo acreditados por el Organismo consultivo según la ley de talento humano cuando acrediten cinco (5) de experiencia específica, y teniendo un plazo máximo de 4 (cuatro) años a partir de la vigencia de la presente ley para obtener su título de Especialista en Medicina Aeroespacial de acuerdo al artículo 5° de la presente ley, en caso contrario. Los médicos que no acrediten la especialidad en Medicina Aeroespacial en el plazo mencionado no podrán continuar ejerciendo la especialidad de Medicina Aeroespacial.

Artículo 15. *Organismo consultivo.* La Asociación Colombiana de Medicina Aeroespacial será organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional en los aspectos relacionados con la especialidad y la calidad de los servicios de salud referente a la misma.

Artículo 16. *Ejercicio ilegal.* El ejercicio de la especialidad de Medicina Aeroespacial por fuera de las condiciones establecidas en la presente ley se considera ejercicio ilegal de la medicina.

Parágrafo. El profesional que incurra en ejercicio ilegal de la especialidad será sancionado en los términos establecidos en los Códigos de Ética Médica, Código Penal y de Procedimiento.

Artículo 17. *Responsabilidad profesional.* En materia de responsabilidad profesional, los médicos de esta especialidad estarán sometidos a los principios generales de responsabilidad jurídica, al Código de Ética Médica y a la presente ley.

Artículo 18. *Medios publicitarios.* Los Médicos Aeroespaciales podrán ofrecer sus servicios a través de medios publicitarios siempre y cuando los anuncios no riñan con la ética médica. Los medios publicitarios mediante los cuales los Médicos Aeroespaciales ofrecen sus servicios médicos no podrán ser engañosos ni desleales.

Artículo 19. *Conflicto interno.* El Gobierno Nacional establecerá las disposiciones necesarias para atender con prioridad a las víctimas del conflicto interno, por tratarse de un Derecho Fundamental.

Artículo 20. *Normas complementarias.* Lo no previsto en la presente ley se regirá por las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio del cual propongo reglamentar y regular el ejercicio de la Medicina Aeroespacial como Especialidad Médico-quirúrgica.

En esta motivación del proyecto, sucintamente establezco los campos de acción del especialista en esta área de la medicina, habiendo cursado esta en una institución de educación superior, debidamente aprobada por el Ministerio de Educación.

Proyectos similares ya han sido considerados por el Congreso de la República, cito por ejemplo la regulación del ejercicio profesional de especialidades como la Radiología y la Anestesiología, que ya han sido aprobados en protección de la sociedad colombiana, cuando el ciudadano requiere atención médica especializada.

Colombia cuenta con médicos especialistas en Medicina Aeroespacial, por ende queremos con este proyecto que los colombianos cuenten con la posibilidad de exigir atención médica por estos especialistas cuando así lo amerite su actividad laboral (específicamente en el caso de las tripulaciones de avión), su estado de salud (en el caso de los pacientes que requieren traslado aéreo), o cuando se vea en la necesidad de exponerse al medio aeronáutico y espacial (incluyendo otras situaciones de exposición a ambientes extremos como el subacuático, temperaturas extremas, etc.), teniendo en cuenta que la salud del ser humano puede estar en riesgo cuando se expone a dichos medios especiales, y que adicionalmente puede llegar a representar un riesgo para la seguridad aérea.

1. Antecedentes

1.1 Durante la Primera Guerra Mundial cuando aún el combate aéreo no era abundante, los ingleses y los franceses encontraron que 2% de los accidentes de aviación fueron causados en combate, 8% por problemas mecánicos y 90% por problemas físicos de los pilotos.

Tras la creación en el Reino Unido de un servicio médico para aviadores, se disminuyeron los accidentes en un periodo de 2 años de un 60% a un 12%. Desde entonces se han elaborado diversas regulaciones, se han incrementado los departamentos médicos especializados en aviación, y mejorado los ya existentes con importantes aportes en investigaciones en cámaras de baja presión, diseño de cabinas que permiten mayor altitud de vuelo de las aeronaves, la silla de Barany para causar desorientación espacial, la centrifuga para estudio y entrenamiento en aceleraciones positivas y negativas, las máscaras de oxígeno, estudios de aeroembolismo, barotrauma relacionada con el oído medio y los senos paranasales. Con estos y otros innumerables aportes más de la medicina aeroespacial a la humanidad, no solo se ha logrado mejorar notablemente la seguridad aérea sino que se ha llevado al hombre al espacio y se planean mayores exploraciones en este campo.

1.2 Antecedentes en Medicina de Aviación Civil en el Mundo

El doctor Louis Hopewell Bauer estableció alrededor de 1922, la Escuela de Medicina de Aviación para cirujanos de vuelo del ejército estadounidense que sirvió como lugar de entrenamiento para personal de la marina de Estados Unidos.

Posteriormente con la introducción de las regulaciones de aviación civil en EE.UU., con la legislación de comercio aéreo firmada por el presidente Calvin Coolidge se crearon los primeros estándares médicos para pilotos civiles dentro del libro de "Regulaciones Aéreas Comerciales".

Estas regulaciones incluían especificaciones médicas para pilotos privados, industriales y comerciales, permitiendo además la creación del sistema de dispensas para licencias médicas en el caso de pilotos experimentados, entrenados y el Secretario de Comercio podía autorizar dichas dispensas de vuelo cuando se compensara dicho defecto médico por la experiencia de vuelo del piloto.

Durante este periodo se establecieron los límites para cada uno de los certificados médicos de aviación siendo necesaria la renovación cada 6 meses para pilotos comerciales, delegando Examinadores Aeromédicos desde entonces.

Se crearon las posiciones de Cirujanos de Vuelo Regionales, los cuales tienen en su jurisdicción a los médicos examinadores para decisiones de casos que no

podrían ser certificados por ellos, además se dictaron conferencias y seminarios de entrenamiento para médicos examinadores. Con la ayuda del doctor Harold Cooper se lograron las primeras investigaciones referentes a los accidentes de aviación y su relación con deficiencias físicas, encontrándose que hubo más del 50% de accidentes fatales y no fatales dentro de la población de pilotos con problemas médicos de base.

Posteriormente en 1928 se crea la Asociación Aeromédica de los Estados Unidos, gracias al doctor Bauer y 29 médicos examinadores, conocida hoy como AsMA o Asociación de Medicina Aeroespacial, que reúne a los expertos del área con más de 3.200 asociados en más de 70 países alrededor del mundo.

Gracias al doctor Bauer, se crearon horarios con limitación de tiempo de vuelo para los pilotos de 8 horas al día y máximo de 85 horas al mes aconsejando que cada aerolínea tuviera su departamento médico para el cuidado de la salud de sus pilotos, además de incrementar el número de cirujanos de vuelo con labores de vuelo.

1.3. Necesidad de regular la Medicina Aeroespacial en Colombia

En 1918 Avianca comienza a prestar sus servicios, iniciando con ello la carrera de la aviación civil en Colombia. Hoy en día se transportan en viajes internacionales aproximadamente cuatro millones de pasajeros al año, y a nivel nacional se estima un promedio de ocho millones; existen 12 empresas aéreas de transporte de pasajeros, nueve de carga y 15 empresas con servicio de aerotaxi.

Todas estas empresas requieren asesoría y servicios del médico aeroespacial para mejorar las condiciones de sus tripulaciones entre otras instruyéndolos sobre las condiciones de vuelo, realizar operaciones bajo el mínimo riesgo y atender en forma adecuada las emergencias médicas que puedan presentarse.

La Medicina Aeroespacial se ha convertido en una rama que integra conocimientos de física, soporte vital y medicina para proteger a las tripulaciones y pacientes en el ambiente hostil de vuelo.

El incremento en la altitud supone cambios fisiológicos definidos desde 1878 con las observaciones realizadas por Paul Bert, hasta nuevas recomendaciones científicas en Medicina Aeroespacial alrededor del mundo consignadas por las Facultades de Medicina que incluyen en su programa la especialidad.

En la práctica diaria, los médicos se enfrentan a un número creciente de evacuaciones aeromédicas, por la necesidad de transportar pacientes de un lugar con recursos limitados a otros donde no se cuentan con los recursos necesarios para atender pacientes de alta complejidad, requiriéndose especialistas calificados en este delicado transporte. Igualmente, al aumentar el número de pasajeros por vía aérea se ha aumentado la demanda de los servicios de emergencia médica en los aeropuertos, conocidos como Sanidades Aeroportuarias, para atender las necesidades médicas de viajeros, incluyendo aquellos con condiciones de salud especiales y que requieren evaluación especializada para determinar si pueden o no realizar su viaje y bajo qué condiciones.

La industria aeronáutica ha crecido al punto de requerirse especialistas entrenados en los sistemas de emergencia para la atención de desastres aéreos, para la investigación de factores humanos en aviación, y especialmente para la certificación aeromédica de las

tripulaciones y la atención de salud ocupacional del personal de aviación, dado que ninguna especialidad médica conoce en detalle el ambiente aeronáutico.

Estos problemas comunes obligan a la orientación en Medicina Aeroespacial a todos los sectores envueltos con exposición a ambientes extremos. Es decir: los seres humanos sanos o enfermos dentro del ambiente hostil de vuelo, grandes profundidades y grandes alturas.

Las Facultades de Medicina Colombianas dentro de su plan curricular no incluyen materias en donde se exponga con detalle el desenvolvimiento del hombre sano y enfermo dentro del contexto de la aviación, del transporte aéreo y sus consecuencias fisiológicas, tampoco existe entrenamiento en la certificación médica de aviadores, y demás cargos como controladores de tránsito aéreo, se carece para los médicos generales de entrenamiento en factores humanos relacionados con los accidentes de aviación, ni medicina del viajero u ocupacional específicas, razón por la cual la Universidad Nacional de Colombia ha sido pionera en este campo, porque de lo contrario al egresado no le queda sino asistir a un programa de especialización de los que se han creado alrededor del mundo.

Los temas y áreas de experticia que acoge la Medicina Aeroespacial son los siguientes: Fisiología y Ambiente, Fisiología respiratoria y de protección contra la Hipoxia, Fisiología de Grandes Alturas y del espacio, Enfermedad por Descompresión, Respuesta humana y protección a las aceleraciones, Principios de presurización de cabina y los efectos de los cambios de presión en cavidades corporales, Vibración, Acústica y Comunicaciones, Orientación Espacial en Vuelo, Estrés térmico, Radiación Cósmica, Toxicología Aeroespacial y Microbiología, Medicina Aeroespacial Clínica, Salud del Aviador y certificación aeromédica, Enfermedades respiratorias e implicación aeromédica, Cardiología Clínica en Medicina Aeroespacial, Oftalmología en Medicina Aeroespacial, Otorrinolaringología en Medicina Aeroespacial, Neurología en Medicina Aeroespacial, Psiquiatría Aeroespacial, Medicación y tripulaciones, Sistema Endocrino y Nefrología en Medicina Aeroespacial, Enfermedades Infecciosas en Medicina del Viajero y medicina aeroespacial, Consideraciones Odontológicas en Medicina Aeroespacial, Medicina Aeroespacial Operacional, Medicina Ambiental y ocupacional en la industria de la aviación, Salud de la Mujer dentro de Medicina Aeroespacial, Factores Humanos en el contexto Aeroespacial, Fatiga y los efectos en la industria de la Aviación, Gestión en recursos de Cabina (Crew Resource Management), Sistemas de Gestión en Seguridad de la Aviación (SMS), Aspectos médicos y de factores humanos en Control de Tránsito Aéreo, Seguridad en Cabina, Medicina Forense en Accidentes de Aviación, Operaciones Espaciales, Prevención e Investigación de Accidentes de Aviación, Medicina de Aviación en ambientes únicos, Medicina Aeroespacial en tipos específicos de aeronaves, Educación Aeromédica, Supervivencia en Aviación, Antropometría e integración de equipo de vuelo en tripulaciones, Vuelo espacial Comercial, Transporte Aeromédico, Evacuación Aeromédica, Atención de desastres por Accidentes de Aviación, Investigación en Medicina Aeroespacial, Investigación en Medicina de Aviación Civil y Militar, Investigación en Fisiología de grandes alturas y el espacio, Investigación en factores Humanos en Accidentes de Aviación.

Es necesario tener en cuenta que ninguna otra especialidad médica en el país ni en el mundo contempla los temas anteriormente mencionados.

1.3.1 Los convenios y normas internacionales

Mediante la Ley 12 de 1947, Colombia adoptó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional suscrito en Chicago en 1944, hoy la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) regula la aviación de los países signatarios como lo es Colombia, en uno de sus anexos contiene los lineamientos para la certificación médica para personal de vuelo.

Dichos anexos incluyen, igualmente, una serie de disposiciones y recomendaciones que Colombia al ser parte se encuentra obligada a cumplir.

1.3.2 La normatividad colombiana

En materia de legislación nacional, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 04070 de septiembre de 2005 mediante la cual describe las autoridades en medicina de aviación, para regular la certificación de personal de vuelo.

Es claro que las medidas administrativas de la Aeronáutica Civil en medicina de aviación solo competen lo relacionado con la certificación para personal de vuelo. Sin embargo el campo de la medicina aeroespacial va mucho más allá, como se mencionó antes, cobijando a toda persona que por cualquier razón tenga alguna relación con actividades de vuelo, no solo como actividad laboral sino también los pasajeros y pacientes en transporte aeromédico, etc.

Por esto, la propuesta legislativa que ponemos a consideración del Congreso busca regular todo el amplio campo de la mencionada especialidad de manera que la aviación colombiana cuente con una herramienta eficaz y profesional que contribuya desde su campo de acción a la seguridad aérea.

Atendiendo a los antecedentes anteriores, no se puede más que ratificar la importancia del proyecto, ya que su propósito es profesionalizar la Medicina de Aviación en Colombia y darle auge a la Medicina Espacial.

El transporte aéreo se ha incrementado, esto hace necesario contar con personas expertas en el tema y en el área, así también programas específicos de formación en Medicina Aeroespacial. Es por eso que se requiere que profesionales especializados en el área de Medicina Aeroespacial sean quienes provean soporte vital, medicina protectora y cuidados de salud tanto a tripulaciones como pasajeros y que conozcan y dominen los factores de acondicionamiento y adversos a la

exposición a un ambiente espacial, auxiliando todas las actividades aeronáuticas.

De los señores Congresistas,

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de abril del año 2009 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 295, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 295 de 2009 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médico-quirúrgica de Medicina Aeroespacial y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 2008 SENADO

por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

BERNABE CELIS CARRILLO

Vicepresidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

En consideración al honroso encargo que se nos hiciera de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 220 de 2008 Senado, *por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER* nos permitimos presentarla en los siguientes términos:

Antecedentes y contenido

El presente proyecto de ley fue presentado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar, y de Minas y Energía, doctor Hernán Martínez Torres.

El Proyecto que se presenta para consideración del Congreso, contiene tres artículos: el primero propone extender la vigencia del FAER hasta el 31 de diciembre de 2014 y que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adopte los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacerlo cumplir; el segundo dispone la derogación del párrafo 1° del artículo 105 de la Ley 788 de 2002, el cual dispone que a partir de la vigencia de la Ley 788 de 2002, el Gobierno Nacional “*no podrá disponer de los recursos recaudados para fondos de apoyo a zonas no interconectadas e interconectadas creados en la Ley 633 de 2000 y en esta ley, para adquirir con ellos Títulos de Tesorería TES o cualquier otro tipo de bonos, ni podrá su ejecución ser aplazada ni congelada*” y el artículo 3° establece la vigencia.

Consideraciones

El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas –FAER– es una cuenta especial sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Minas y Energía, estos recursos están destinados para financiar proyectos de inversión priorizados para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica, que permita ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas rurales interconectadas, de la misma manera y de conformidad con el artículo 63 de la Ley 812 de 2003, se financia con el 20% del recaudo del FAER, el Programa de Normalización de Redes Eléctricas PRONE.

El FAER fue creado por el artículo 105 de la Ley 788 de 2002 y reglamentado por el Decreto 3652 de diciembre 17 de 2003, la Ley 1117 de 2006, en su artículo primero define el término para la ejecución del Programa de Normalización de Redes Eléctricas PRONE.

Actualmente el FAER financia hasta el 90% del costo total de los proyectos, y mínimo el 10% es cofinanciado por la entidad territorial correspondiente.

La Unidad de Planeación Minero Energética-UPME- verifica que los proyectos cumplan con los requerimientos establecidos en el artículo séptimo del Decreto 3652 de diciembre 17 de 2003 y el artículo cuarto del Acuerdo 001 del Comité de administración del FAER.

El Comité de Administración del FAER se reúne y asigna los recursos de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo noveno del Decreto 3652 de diciembre 17 de 2003, el comité está integrado de la siguiente manera:

- El Ministro de Minas y Energía o su delegado, quien lo presidirá
- El Director de Energía del Ministerio de Minas y Energía
- El Director General de la UPME o su delegado.

La ejecución de los recursos de los proyectos asignados por el fondo FAER estarán a cargo del ministerio de Minas y Energía o por quien este designe.

Con los más de \$214.000 millones aprobados a 30 de agosto de 2008, se ha logrado avanzar en la solución para cerca de 40.000 hogares ubicados en las zonas rurales del sistema interconectado nacional, sin embargo, todavía queda gran parte de la población ubicada en las zonas rurales dentro del Sistema Interconectado Nacional sin

el servicio de energía. Así mismo, se han podido normalizar una cantidad considerable de redes eléctricas en los municipios, cumpliendo con los objetivos propuestos como son la legalización de usuarios, la optimización del servicio y la reducción de pérdidas no técnicas en barrios subnormales. Para lograr una mayor cobertura a nivel nacional se hace necesario ampliar los términos de vigencia del FAER.

Actualmente existen departamentos críticos en el acceso al servicio de Energía Eléctrica, tales como Chocó, Caquetá, Guajira, en los que la cobertura no supera el 40% y otros tantos como Bolívar, Cauca, Magdalena, Nariño, Cesar, los cuales se encuentra por debajo de la media Nacional, es decir menor al 72.7% de cobertura.

Hoy resulta claro que con el Programa de Gobierno de Seguridad Democrática, se ha presentado una gran reactivación agrícola y ganadera, para lo cual es indispensable dotar a las zonas rurales del Servicio de Energía Eléctrica con calidad y así poder brindar tecnología al campo colombiano que permita diseñar proyectos auto-sostenibles en nuestras tierras altamente productivas.

De conformidad con lo establecido en el literal f del artículo 3 de la Ley 143 de 1994, al Estado le corresponde “Alcanzar una **cobertura en los servicio de electricidad** a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III, y los de menores recursos del área rural, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio”. De igual forma, el artículo 48 de la Ley 143 de 1994 establece: “El Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de inversiones Públicas y en las leyes anuales del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para adelantar programas de energización calificados como prioritarios, tanto en las zonas interconectadas como en zonas no interconectadas con el objeto de que en un periodo no mayor de veinte (20) años se alcancen los niveles igualitarios de cobertura en todo el país, en concordancia con el Principio de Equidad de que trata el artículo 6° de la presente ley”.

Tal como se evidencia en lo dispuesto por las anteriores normas legales, el Gobierno Nacional tiene la obligación prioritaria de alcanzar una cobertura integral en los servicios de electricidad para las diferentes regiones y de apropiar los recursos suficientes para este propósito, situación que a la fecha se ha cumplido en forma parcial. Con la Ley 1151 de 2007 y los Decretos 387 y 388 del mismo año, el Gobierno Nacional pretende la universalización del servicio de energía eléctrica, consiguiendo así una mayor cobertura y estableciendo las directrices e incentivos para los operadores de red.

Por las razones antes expuestas, los ponentes consideramos necesario darle continuidad al Fondo de Apoyo Financiero para Energización de las Zonas interconectadas – FAER, vigente hasta el 31 de diciembre de 2009, como mecanismo para lograr recaudar recursos suficientes que le permitan al Estado colombiano cumplir con el deber Constitucional y Legal de prestar el servicio básico de energía en todo el país de una forma integral y efectiva.

Sin embargo, consideramos que la fecha propuesta en el proyecto de ley, 31 de diciembre de 2014, no es suficiente para lograr la cobertura ideal y cubrir la demanda existente. Una vez consultado con los autores de la iniciativa, los ponentes proponemos que se extienda la vigencia del FAER hasta el 31 de diciembre de 2018, es decir por nueve años más, con el fin de poder realizar la expansión eléctrica para 100.000 familias aproximadamente, en el sector rural del Sistema Interconectado Nacional – SIN, aumentando la cobertura del 77,7% al 82.14%.

**MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN
EN LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN LA COMISION TERCERA DE SENADO**

- Modificar el título del Proyecto de Ley sustituyendo la expresión “el” por “la” y adicionando la expresión “y se dictan otras disposiciones” es decir, el título del proyecto de ley quedará así: **Proyecto de ley número 220 de 2008 Senado, por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER y se dictan otras disposiciones.**

- Ampliar la vigencia del FAER hasta el 2018, con el propósito de realizar la expansión eléctrica para aproximadamente 100.000 familias en el sector rural del Sistema Interconectado Nacional – SIN, aumentando la cobertura del 77,7% al 82.14%, como se expresó en la parte considerativa de esta ponencia.

- Incluir un artículo nuevo donde se establece la destinación específica de los recursos económicos recaudados por el FAER.

- Incluir un párrafo nuevo que permita la presentación de proyectos de electrificación rural que tengan asociado líneas de interconexión de media tensión y subestaciones de distribución, con el propósito de incrementar la confiabilidad, calidad y ampliación de cobertura, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 1122 de 2008.

- Incluir un artículo nuevo que disponga que el Gobierno Nacional garantizará que los recursos recaudados por el FAER serán ejecutados en su totalidad y con destino exclusivo para las zonas rurales interconectadas.

- Eliminar el artículo 2º del proyecto de ley que propone la derogación del párrafo 1 del artículo 105 de la Ley 788 de 2002, por considerar que esta disposición legal debe permanecer en el ordenamiento legal colombiano, para garantizar que el Gobierno Nacional no utilice los recursos recaudados para fondos de apoyo a zonas no interconectadas e interconectadas para adquirir con ellos Títulos de Tesorería TES o cualquier otro tipo de bonos, ni pueda aplazar o congelar su ejecución.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con las modificaciones realizadas, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 220 de 2008 Senado, *por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Aurelio Iragorri Hormaza, Piedad Zuccardi, Senadores Ponentes.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 220 DE 2008 SENADO**

por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales interconectadas, FAER, creado por el artículo 105 de la Ley 788 de 2002, administrado por el Ministerio de Minas y Energía o por quien este delegue, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacer cumplir el presente artículo.

Artículo 2º. Los recursos económicos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Interconectadas – FAER se destinará para financiar planes, programas y proyectos priorizados de inversión para la construcción de la nueva infraestructura eléctrica y para la reposición y rehabilitación de la existente en Zonas de Difícil Gestión y Zonas Rurales de Menor Desarrollo, con el propósito de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y continuidad del servicio y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las Zonas Interconectadas. Igualmente seguirá financiando el Programa de Normalización de Redes Eléctricas PRONE establecido en el artículo 63 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo 1º. Podrán presentarse proyectos de electrificación rural que tengan asociado líneas de interconexión de media tensión y subestaciones de distribución que permita incrementar la confiabilidad, calidad y la ampliación de cobertura con base en lo estipulado en el artículo 11 del Decreto 1122 de 2008.

Artículo 3º. El Gobierno Nacional garantizará que los recursos recaudados para este propósito, serán ejecutados en su totalidad y con destino exclusivo para lo dispuesto en el artículo segundo de la presente ley y no podrá adquirir con ellos títulos de tesorería TES o cualquier otro tipo de bonos, ni podrá aplazar ni congelar su ejecución.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las Leyes que le sean contrarias.

Cordialmente

*Aurelio Iragorri Hormaza, Piedad Zuccardi,
Senadores Ponentes.*

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2009

En la fecha se recibió Ponencia y Pliego de Modificaciones para Primer Debate del Proyecto de ley número 220 de 2008 Senado, *por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de apoyo Financiero para la Energización de zonas Rurales Interconectadas – FAER.*

Rafael Oyola Ordosgoitia,

Secretario General.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Pliego de Modificaciones para Primer Debate, consta de cinco (5) folios.

Rafael Oyola Ordosgoitia,

Secretario General.

ACTAS DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

ACTA DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 312 DE 2008 SENADO, 090 DE 2007 CAMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2007 CAMARA LEY SANDRA CEBALLOS

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

Bogotá, D. C., 21 de abril de 2009.

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Acta de Comisión Accidental para Estudio de Objeciones 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".

Conforme a la designación efectuada por las honorables Mesas Directivas de ambas Cámaras Congresionales como integrantes de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones del **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 según lo contemplado en el artículo 167 de la Constitución Política y artículo 197 y siguientes Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos presentar el informe por el cual no acogemos las objeciones que el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social presentaron al Proyecto de ley, e insistimos en su Sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República, fundamentados en las consideraciones que pasamos a exponer:

El Gobierno Nacional remitió a la Cámara de origen, Senado de la República a través de su Presidencia, el proyecto de ley de la referencia sin la correspondiente sanción presidencial, para lo cual expuso las razones de la objeción por inconstitucionalidad realizada, las cuales se resumen en 6 puntos específicos:

1. Los principios del sistema de seguridad social en salud: su equilibrio y sostenibilidad.
2. Competencia y órdenes a la Comisión de Regulación: contenido del POS.
3. Participación de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las decisiones que les afectan.
4. Exigencia del trámite de ley estatutaria considerando que la salud es un derecho fundamental.
5. 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.

6. Impacto fiscal del proyecto de ley. Inobservancia de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Frente a estos temas nos permitimos pronunciar en los siguientes términos:

1. Los principios del sistema de seguridad social en salud: su equilibrio y sostenibilidad

Como se extrae de la exposición de motivos este proyecto de ley se enmarca en los artículos 48 de la Carta Magna que establece la Seguridad Social como un derecho, y como un servicio público obligatorio, cuya organización debe hacerse conforme a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, de tal manera que el Estado, con la participación de los particulares lo mejore progresivamente. El artículo 49 de la Carta, determina que se debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

La Ley 1122 de 2007 se erige en la aplicación de la Constitución Política teniendo como principios la universalidad y la integralidad en la atención de la salud. De esta manera se afirma en las objeciones, las cuales afirman la atomización del sistema al contemplarse de manera separada la atención integral de una patología específica.

Si bien es cierto el Sistema General de Seguridad en Salud es uno solo y que como tal las leyes que lo desarrollan han buscado la prestación eficiente, eficaz y ágil del servicio de salud, en la práctica encontramos falencias significativas en su aplicación, es así como la misma Ley 1122 entre sus mandatos consagra la atención integral, la unificación de los planes de salud, la cobertura para los menores de edad, entre otros, y por el incumplimiento en su mandato legal la Corte Constitucional se pronunció mediante la Sentencia T - 760 de 2008 otorgando plazos para su cumplimiento.

Con la Ley 1122 de 2007, se pretenden eliminar progresivamente las barreras al acceso a los servicios de salud a partir de la universalidad del aseguramiento con la que se obtendrá una mejor dispersión del riesgo en salud y financiero, se reduciría el problema de selección adversa; y se determina que los aseguradores son los responsables últimos de la salud de la población con base en las metas de resultados en salud que se han definido.

El cáncer es una patología que tiene gran aumento en su prevalencia en el país, en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue anotado que existen cerca de 78.000 nuevos casos de personas con diagnóstico de cáncer y una mortalidad anual cercana a 24.000 casos, observándose por parte de los especialistas que dadas las alternativas terapéuticas se convierte en una enfermedad crónica que debe ser intervenida para evitar que se incremente en mayor proporción, incluso pudiéndose convertir en un problema de salud pública para el país.

El panorama mundial no es más esperanzador en niños, el cáncer afecta al menos a 160.000 niños en el mundo cada año y se ha convertido ya en la segunda causa más importante de mortalidad infantil, según un informe

publicado por la Unión Internacional contra el Cáncer (UICC), una liga que agrupa asociaciones oncológicas de 80 países diferentes.

Este proyecto de ley pretende corregir en cierta forma los errores que se han cometido por el retraso en la aplicación de la ley, dando prioridad a la atención de esta patología que actualmente es una de las mayores causas de morbimortalidad en el país, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de quienes padecen esta enfermedad y por sobre todo mejorar la focalización de los recursos que en la intervención se destinan para evitar el incremento en la carga de la enfermedad.

No es posible que el Congreso de la República sea ajeno ante las falencias que se presentan en la aplicación de las normas, y aun más cuando con esta omisión se está poniendo en riesgo la salud y la vida de miles de colombianos, que no encuentran una atención efectiva y oportuna dentro del Sistema General de Salud, por cuanto el Gobierno no ha tomado las medidas donde se aplica el mandato legal de ampliación de cobertura, atención integral de las patologías.

Por ello no es posible afirmar que con esta clase de acciones legislativas se vaya en contra del Sistema, sino que por el contrario lo que se busca es su fortalecimiento mediante la atención y aplicación efectiva del derecho a la vida, la dignidad y la salud de las personas.

De esta explicación se manifiesta la necesidad que diferentes Organismos Estatales participen en la protección de los derechos y en la aplicación de la Ley, es así como se legitima el actuar legislativo de los Congresistas.

Es así como la Corte Constitucional se ha pronunciado constantemente mediante diversas providencias en protección de los derechos constitucionales que vinculan derechos fundamentales como en este caso la vida y la dignidad humana, y sobre la protección de estos derechos así como el de la salud ha señalado:

Nuestro Estado Social de Derecho se funda en el respeto a la dignidad humana (art. 1° C.P). Principio que debe garantizarse de manera efectiva por el Estado. La dignidad es el *“merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano. Desarrollando los conceptos anteriores, la jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que este no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia”*¹.

*En similar sentido, esta Corporación*² *ha sostenido que la noción de vida, no es una acepción limitada la posibilidad de existir o no, sino que se halla fundada en el principio de dignidad humana. En la medida en que la vida abarca las condiciones que la hacen digna, ya no puede entenderse tan sólo como un límite al ejercicio*

*del poder sino también como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado. Por eso también se ha dicho que al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable en la medida de lo posible.*³ *Así, el derecho a la salud en conexión con el derecho a la vida no solo debe ampararse cuando se está frente a un peligro de muerte, o de perder una función orgánica de manera definitiva, sino cuando está comprometida la situación existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad. De allí, que el derecho a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento”*⁴.

En la Sentencia T-175 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó que es indispensable manejar una noción de vida y salud más amplia que la ordinaria- de salud- vida- muerte, y que corresponde a la que la jurisprudencia ha relacionado con el concepto de dignidad humana, al punto de sostener que la noción de Vida *“supone un derecho constitucional fundamental no entendido como una mera existencia, sino como una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar, en la medida de lo posible, todas las facultades de que puede gozar la persona humana; así mismo, un derecho a la integridad personal en todo el sentido de la expresión que, como prolongación del anterior y manifestación directa del principio de la dignidad humana, impone tanto el respeto por la no violencia física y moral, como el derecho al máximo trato razonable y la mínima afectación posible del cuerpo y del espíritu”*⁵.

El ser humano, ha dicho la jurisprudencia, necesita mantener ciertos niveles de salud para sobrevivir y desempeñarse, de modo que, cuando la presencia de ciertas anomalías orgánicas, aun cuando no tengan el carácter de enfermedad, afectan esos niveles, alterando sensiblemente la calidad de vida, resulta válido pensar que esa persona tiene derecho a abrigar esperanzas de recuperación, a procurar alivio a sus dolencias, a buscar, por los medios posibles, la posibilidad de una vida mejor, que no obstante las dolencias, pueda llevarse con dignidad⁶.

En esa misma línea se ha considerado, que no es la muerte la única circunstancia contraria al derecho constitucional fundamental a la vida, sino todo aquello que la *[haga]* insostenible y hasta indeseable. El dolor o cualquier otro malestar que le impida al individuo desplegar todas las facultades de que ha sido dotado para desarrollarse normalmente en sociedad, aunque no traigan necesariamente su muerte, no solamente amenazan, sino que rompen efectivamente la garantía constitucional señalada, en tanto que hacen indigna su existencia⁷.

³ Véase T-395 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Véase, Sentencia T-597 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Véase, Sentencia T-645 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Véanse, Sentencia T-224 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en T-099 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-722 de 2001 y T-175 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Véanse, entre otras, las Sentencias T-283 y T-860 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹ Véase, Sentencia SU-062 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Véase, Sentencia T-1081 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy.

Respecto al derecho a la salud la jurisprudencia ha sido enfática en establecer que el derecho a la salud -en conexidad con los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal- se vulnera, entre otras circunstancias, cuando una entidad encargada de prestar el servicio de salud decide negar la práctica de un tratamiento o el suministro de algún medicamento, con fundamento en razones de tipo contractual o legal, que se derivan en desproporcionadas e irrazonables frente a la efectividad de los mencionados derechos.

En este mismo sentido ha sido el actuar del Congreso de la República que mediante el Proyecto de ley número **312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara** ha buscado el reconocimiento de la prestación efectiva del servicio de salud. No se puede ser ajeno a la realidad y teniendo en cuenta que a la fecha no se está cumpliendo a cabalidad el cronograma impuesto por la Corte y no existe garantía en la atención de los pacientes, es necesario tomar medidas con el fin de garantizar su acceso, atención y cobertura, con el fin de brindar protección prioritaria en razón al creciente aumento de la incidencia y prevalencia de la patología en la población colombiana.

“No es tan solo una mirada integral y universal la que exige el derecho a la salud sino medidas efectivas y oportunas”.

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

Al respecto cabe anotar que las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la República para el trámite de leyes sobre las distintas materias, no excluye aquellos aspectos que hayan sido asignados por un fallo a otras instancias. Por esta razón si bien es cierto lo expresado por el Gobierno en su oficio de objeciones, tales afirmaciones no quitan competencia, más aun cuando el objeto del proyecto de ley es precisamente corregir las inequidades que frente a la patología de cáncer existen y tomar las acciones efectivas para la atención de los pacientes que tienen patologías graves que diezman su calidad de vida, toda vez que estas acciones no han sido tomadas de manera oportuna por las Instancias Gubernamentales que es a quienes les corresponde.

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

Este proyecto de ley contó con la participación de los usuarios del Sistema, organizados a través de Asociaciones, quienes durante los debates que se surtieron en el Congreso de la República se hicieron presentes con su apoyo y comunicaciones donde expresaban sus observaciones sobre el texto del proyecto de ley que se debatía; por tal razón no es posible deslegitimar su interés e integración en el proceso de formación legislativa, aduciendo que el único mecanismo de plasmar la participación de los usuarios es mediante el Plan de Salud.

Si bien es cierto el Plan de Salud es la manifestación de la política en salud y trata de condensar los lineamientos en salud, no es posible argumentar que es la única herramienta donde se recogen las opiniones de los usuarios y que no es posible desarrollar leyes que aborden temas puntuales, que como en este caso consagran asuntos de gran interés e impacto en la salud de la población colombiana.

4. Exigencia del trámite de ley estatutaria considerando que la salud es un derecho fundamental

La Carta consagró la existencia de las leyes estatutarias para regular ciertas materias que el Constituyente consideró de especial importancia en nuestra sociedad. Esta figura legislativa tiene una especial jerarquía y una particular distinción dentro del ordenamiento jurídico, por lo cual la misma Constitución estableció que para su promulgación, debe seguirse un trámite más exigente que el contemplado para otro tipo de leyes, de tal forma que sólo podrán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una sola legislatura, y deberán ser objeto de una revisión automática de constitucionalidad por parte de esta Corte.

El artículo 152 de la Constitución Política consagra que mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

“a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b) Administración de justicia;

c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

e) Estados de excepción.

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.

Si bien es cierto que en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política se expresa que las leyes que desarrollan derechos fundamentales deben tener el trámite de leyes estatutarias, este principio no es absoluto, toda vez que la Jurisprudencia de la Corte establece que se emplea el trámite de ley estatutaria para los derechos fundamentales toda vez que se afecte el núcleo esencial de un derecho.

La Corte ha aclarado que no todas las normas que tienen alguna relación con las materias enunciadas en el artículo 152 deben seguir el trámite de una ley estatutaria, debido a que las regulaciones que componen el sistema jurídico establecen muchas veces un vínculo con alguna de esas materias, resulta necesario interpretar restrictivamente el mandato constitucional, para evitar eliminar la competencia general otorgada por la misma Carta al legislador ordinario en el artículo 150 superior.

Al respecto la misma Corte ha establecido los criterios básicos de determinación de la Ley Estatutaria lo cual lo dejó plasmado en la Sentencia C-687 de 2002, donde se sistematizaron los criterios básicos por medio de los cuales puede determinarse si una norma está sometida a reserva de ley estatutaria. Tal situación ocurre cuando: *(i) el asunto trata de un derecho fundamental y 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. 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.⁸

De esta manera se puede asegurar de manera exacta que este proyecto de ley no tiene como finalidad afectar el núcleo fundamental del derecho de la salud, sino por el contrario lo que se pretende es permitir el reconocimiento y priorización en la atención de una patología que por su incidencia y prevalencia en índices de morbilidad y mortalidad afectan de gran manera a la población colombiana.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones:

“De esta manera se encuentra que la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, ha precisado que con el fin de determinar si cierto asunto es susceptible de ser tramitado mediante el procedimiento legislativo calificado consagrado en el artículo 153 Superior, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución...”

Para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

(...)

La reserva de ley estatutaria para leyes que regulan derechos fundamentales se justifica en el propósito constitucional de su protección y defensa; busca garantizarlos en mayor medida; no se trata de elevar a rango estatutario toda referencia a tales derechos, y menos de afectar, para hacer rígida o inmodificable, la normatividad referente a otras materias que, por motivos no relacionados con su núcleo esencial, aluda a ellos.

*En efecto, para el caso específico de la regulación de derechos fundamentales, en reiteradas oportunidades la Corte ha precisado que **no todo aspecto que se relacione de una u otra forma con un derecho fundamental necesariamente debe incorporarse en la ley estatutaria**, que ha de desarrollarlo o complementarlo. En Sentencia C-251 de 1998 la Corte señaló: En materia de derechos fundamentales, la Corte reitera que no todo posible vínculo entre la norma de una ley y uno cualquiera de los derechos fundamentales de orden constitucional repercute en la indispensable calificación de aquella como estatutaria. En el mismo sentido pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-013 de 1993, C-311, C-313, C-408 y C-425 de 1994, C-582 de 1996, C-498 de 1998, C-620 de 2001. Esta Corte, en sus inicios, se pronunció mediante sentencia C-013 de 1993, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz de la siguiente manera:*

***(...) Las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria.** De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias.*

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.”

***(...) Si se prohibiera la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional vendría en lo corriente y a la inversa. Se impone, entonces, en cuanto toca con los derechos fundamentales, una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria”**⁹ (negrilla y subraya fuera del texto.*

Son tan acertadas y aplicables estas disposiciones constitucionales para el caso concreto motivo de estudio, que para el trámite de la Ley 100 de 1993 que consagra el Sistema de Seguridad Social en Salud no se surtió el trámite de ley estatutaria, así encontramos que la Procuraduría General de la Nación, en la Sentencia C-408 del 15 de septiembre de 1994, resolvió “declarar exequible la Ley 100 de 1993, en cuanto no era necesario que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria”.

Vale la pena recordar los siguientes apartes del fallo en mención:

“Cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho, ya que se dejaría, según interpretación contraria, a la ley ordinaria, regla general legislativa, sin la posibilidad de existir; toda vez, se repite, de algún modo, toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”.

“... ”

“La Carta dispone la facultad del legislador para regular los contenidos de la seguridad social, entendiendo por tal, a un tiempo, un ‘servicio público de carácter

⁸ Sentencia Corte Constitucional C-687 de 2002.

⁹ Sentencia C-872 de 2003. 30 de septiembre de 2003, Corte Constitucional, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas.

obligatorio' y 'un derecho irrenunciable'. Técnicamente esta antinomia resulta irreconciliable. Sin embargo, la interpretación integradora de distintos elementos concurrentes en determinadas realidades constitucionales, permite afirmar que la seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio”.

“... ”

“Revisados los contenidos de la Ley 100 se observa que entre ellos no existe regulaciones que amplien o limiten los contenidos de su núcleo esencial, que pudieran hacer parte de la Constitución, sino que, se aprecian en ella elementos que haciendo parte de ese derecho fundamental, por su carácter reglamentario pueden ser objeto de las competencias propias del legislador ordinario.

“... ”

“Es claro para la Corte que esta normatividad sobre la seguridad social, no debe ser objeto de reglamentación mediante la vía legal exceptiva de las leyes estatutarias por no corresponder a los elementos de derechos fundamentales que quiso el Constituyente someter a dicha categoría legal, por tratarse de elementos de tipo asistencial que provienen, en oportunidades, de la existencia de una relación laboral, y entre otras de la simple participación en el cuerpo social, y derechos gratuitos en oportunidades y onerosos en la mayoría de los casos. La gratuidad, no puede entenderse, en los titulares de estos derechos, como un ingrediente que pueda mutar la naturaleza de los mismos para transformarlos en derechos fundamentales; pues no son más que desarrollos de contenidos propios del Estado Social de Derecho”. (M.P. Fabio Morón Díaz).

“La Sentencia C-581 de 2008, con ponencia del doctor Manuel José Cepeda Espinosa, se pronunció en los siguientes términos al respecto:

“Una norma de seguridad social no debe ser, necesariamente, objeto de una ley estatutaria”.

De acuerdo con los apartes de diversas sentencias que plasmamos en este informe consideramos que es completamente errado afirmar que si bien un proyecto de ley se refiere a un derecho fundamental, este debe surtir el trámite de ley estatutaria, puesto que como ya se indicó esto “*viciaría la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad*”, esta afirmación la presentamos conforme a la jurisprudencia que ha hecho carrera en la Corte Constitucional.

6. Impacto Fiscal del proyecto de ley. Inobservancia de la Ley Orgánica 819 de 2003

Si se revisa el proyecto de ley de manera detallada se encuentra que muchas de las acciones, servicios y beneficios planteados como exigibles, no tienen impacto fiscal por cuanto hacen parte de las coberturas de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del plan de salud pública. En este sentido, las acciones y exigencias del proyecto de ley que demandan de nuevos recursos, en la medida que se planteen transiciones y cumplimiento de requisitos mínimos a través del tiempo, se hará viable.

En una mirada minuciosa, se pudo identificar que las acciones que requieren o comprometen nuevos recursos para dar viabilidad a dicho proyecto, son de origen público y otras de inversión privada. De este último, se hacen exigencias que no coartan el derecho a la libre empresa,

más bien, lo que intenta la ley, es elevar los estándares de eficiencia, eficacia y calidad en la atención del cáncer en Colombia.

Entre los artículos que no generan impacto fiscal se encuentran:

- *“Artículo 5° Control Integral del Cáncer donde establece que las acciones de promoción y prevención, detección temprana, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos”.*

- *“Artículo 11. Rehabilitación Integral – programas de apoyo de rehabilitación integral que incluyan rehabilitación física en todos sus componentes, psicológica y social, incluyendo prótesis”.*

Estas disposiciones no generan costos adicionales al SGSSS, por cuanto las acciones establecidas ya hacen parte de los planes de beneficios de ambos regímenes, tanto en la detección temprana ordenada por la resolución 412 de 2000 sobre acciones de tamizaje, como en las actividades, servicios, procedimientos y medicamentos esenciales cubiertos el POS y las coberturas de las pólizas de alto costo.

En el mismo *“Artículo 11. Rehabilitación Integral - ... cuando se trate de servicios fuera de los planes de beneficios hagan los recobros a que haya lugar”.*

En la actualidad, los medicamentos NO POS, cuando no son exigidos por una tutela y ordenado el recobro por un Juez de la República, se vienen cubriendo con las autorizaciones del CTC, es decir, no se puede indicar que este aparte de la ley genera un gran impacto fiscal, por cuanto se vienen pagando en buena parte con recursos de las subcuentas del Fosyga (Compensación y Solidaridad). Lo mismo sucede con las actividades, servicios y procedimientos, al amparo de la Resolución 3099 de 2008 que reglamenta los CTC, con el fin de reducir la tutela como mecanismo para acceder a los servicios NO POS.

- *“Artículo 12. Red Nacional de Cáncer. El MPS definirá los mecanismos y la organización de la Red Nacional de Cáncer y concurrirá con su financiación”.*

Cabe anotar que aunque este artículo podría requerir de adición de recursos para su inicio y puesta en marcha, también se debe aclarar que no es imprescindible que esto suceda, puesto que la reglamentación debería indicar para su financiamiento que las acciones de la Red se distribuyan con responsabilidades recursos de cada una de las entidades que la conforman de esta manera se dispone de los recursos designados a cada entidad.

- *“Artículo 16. Observatorio epidemiológico del cáncer. Parágrafo 1°. De la destinación de los recursos que las entidades del Ministerio de la Protección Social para investigación, serán prioritarios los estudios del observatorio”.*

Este artículo no genera impacto fiscal por cuanto los recursos ya están destinados por el MPS y los ejecuta Colciencias, solo solicita la priorización del cáncer como tema de investigación.

- *“Artículo 22. Financiación. A partir de la vigencia de la presente ley, esta se financiará con los recursos que se incorporarán en la subcuenta de alto costo componente específico Cáncer, y harán parte del sistema de financiamiento del SGSSS que integran los recursos parafiscales provenientes de las cotizaciones a la seguridad social en salud con los recursos fiscales del orden nacional y territorial, con base en un criterio de cofinanciación y de equidad, con el propósito de generar equidad plena”.*

Así mismo debemos enfatizar que el goce de un derecho fundamental no puede estar supeditado a condicionamientos de ninguna clase y mucho menos los de carácter financiero. Al respecto la Corte Constitucional mediante las Sentencias T-150 de 2000 y T-860 de 1999 ha dicho lo siguiente:

“Cuando la vida y la salud de las personas se encuentren grave y directamente comprometidas, a causa de operaciones no realizadas, tratamientos inacabados diagnósticos dilatados, drogas no suministradas, etc., bajo pretextos puramente económicos, aun contemplados en normas legales o reglamentarias, que están supeditadas a la Constitución, cabe inaplicarlas en el caso concreto en cuanto obstaculicen la protección solicitada. En su lugar el juez debe amparar los derechos a la salud y a la vida teniendo en cuenta la prevalencia de los preceptos superiores, que los hacen inviolables”.

De otro lado, no se encuentra fundamento alguno para que por razones netamente económicas, se obstaculice la garantía de un derecho fundamental, de lo contrario se estaría invadiendo la libertad de configuración legislativa que ostenta el Congreso de la República que no es absoluta y encuentra su límite en la propia Constitución Política y en los derechos fundamentales en ella contenidos y no en aspectos económicos o fiscales.

La anterior afirmación fue planteada por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha sido clara y consistente en considerar que el desarrollo de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República tiene un poder amplio e inalienable para establecer los parámetros y reglas específicas que darán contenido al sistema general de seguridad social integral que se deriva del artículo 48 de la Constitución Política, sin otros límites que los que resulten de los principios generales que informan dicho sistema, a los cuales antes se hizo referencia. Ello por cuanto, el señalamiento de tales reglas específicas debe ser en reflejo de las políticas públicas que a este respecto establezca el Estado, previa consideración de todos los aspectos políticos, sociales y presupuestales que determinan la capacidad del Estado y de la sociedad para ofrecer y prestar de manera adecuada y oportuna, servicios asistenciales a los ciudadanos, siendo el órgano legislativo, conforme a su misión constitucional, el espacio apropiado para el análisis, la discusión y el logro de consensos sobre temas que, como este, interesan a toda la comunidad.¹⁰

Al enunciarse que la fuente de financiación son los provenientes de las cotizaciones a la seguridad social y los recursos fiscales del orden nacional y territorial con base en un criterio de cofinanciación, ya identificadas las fuentes, no implica destinaciones con recursos adicionales, solo que en el desarrollo reglamentario se le otorga una destinación específica a los recursos ya enunciados en el proyecto de ley.

Anotamos, también, que en materia de aplicación de las restricciones derivadas de la Ley Orgánica se debe tener en cuenta lo siguiente:

“La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella” (Sentencia C-446 de 1996, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara) (se subraya).

c) Este mismo criterio se repitió en la Sentencia C-423 de 1995, y se puso de presente que las leyes orgánicas son verdaderos límites procedimentales para el ejercicio del legislador. En lo pertinente dice la providencia:

“Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autorreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia a la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan; sin embargo, ellas no se “incorporan al bloque de constitucionalidad”, como lo afirma en su concepto el Director Nacional de Planeación, sino en los precisos casos en los que la misma Constitución lo disponga como requisito de trámite de las leyes”. (Sentencia C-423 de 1995, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya).

d) Finalmente, en reciente providencia de esta Corporación, Sentencia C-894 de 1999, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte reiteró la jurisprudencia e hizo unas precisiones que se pueden resumir, para lo que interesa en este proceso, así:

- Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, “una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático”.

- La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático”.

Cordialmente,

Por el honorable Senado de la República

Dilian Francisca Toro Torres, Alfonso Núñez Lapeira,
Senadores.

Por la honorable Cámara de Representantes

Zaida Marina Yanet Lindarte, Jorge Ignacio Morales Gil,
Representantes a la Cámara.

**INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL,
SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 30 DE 2007
CAMARA, 330 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley
Quimbaya (Ley 608 de 2000).*

Bogotá, D. C., abril 21 de 2009

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente del Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

Ref.: Informe de la Comisión Accidental, *sobre las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número*

¹⁰ Sentencia C-1032 de 2006, M.P. Doctor Nilson Pinilla Pinilla.

30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en los artículos 167 de la Constitución Política y 197 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), los suscritos, integrantes de la Comisión Accidental para responder las objeciones del proyecto de la referencia, nos permitimos, someter a consideración de las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, el presente informe:

Sea lo primero señalar que el Gobierno Nacional ha presentado objeciones al Proyecto de Ley de la referencia, por intermedio del Señor Presidente de la República, y sin la firma necesaria para integrar el acto de Gobierno conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política inciso 4, pues apenas tiene la firma por supuesto honorable, pero no suficiente, del Señor Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Pablo Zárate Perdomo.

En estas circunstancias el texto de las objeciones presidenciales publicadas en el *Diario Oficial* número 74.223 de 5 de enero de 2009, de acuerdo con lo que reza el texto constitucional “no tendrá valor ni fuerza alguna”.

El Señor Ministro de la Cartera **Oscar Iván Zuluaga** oriundo de la zona afectada con las objeciones presidenciales, de estar de acuerdo con las mismas, tiene el deber constitucional de firmarlas con el Señor Presidente de la República.

Las objeciones

El Gobierno plantea objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto de ley, que en este informe trataremos por separado.

Las objeciones por inconstitucionalidad. Las hace residir en tres tipos de razones, que séamos permitidos desde ya afirmar que no tienen el alcance que le otorga el texto de las objeciones.

1. Desconocimiento de los principios de generalidad del tributo y de la igualdad.

El razonamiento de las objeciones parte de un error de interpretación jurídica consistente en confundir la generalidad del tributo, principio de constitucionalidad del tributo indiscutible, que no fue desconocido en la Ley 608 de 2000, ni en el proyecto objetado.

Tenemos que la generalidad del tributo tiene que ver con los destinatarios de la obligación tributaria, es decir, las personas naturales y jurídicas que deban sufragarlo. Así lo ha entendido de manera reiterada la honorable Corte Constitucional cuando lo define de la siguiente manera:

“La generalidad del tributo aparte del componente subjetivo que comporta – el universo de los obligados por el tributo ha de comprender sin excepción a todas personas que tengan capacidad contributiva-, tiene uno de naturaleza objetiva. Si el legislador grava un hecho un acto o negocio por ser indicativo de riqueza actual o potencial, no puede dejar de hacerlo ante situaciones semejantes o equiparables, salvo que militen razones poderosas de política fiscal o fines extrafiscales relevantes, siempre que, en este último caso, los mismos estén al servicio de la Constitución, o de metas ordenadas por ella”.

Esto quiere decir que uno es el alcance de la generalidad del tributo en el tema subjetivo y otras son las

razones y contornos constitucionales de las exenciones de impuestos. La generalidad del tributo propiamente dicha se refiere a las personas destinatarias de una determinada contribución que una vez creada, no puede entenderse que se predique de uno o varios de los sujetos que integran la base gravable, por lo que, todos los obligados sin excepciones o distinciones caprichosas están obligados a pagar la contribución respectiva. Efectivamente, esta generalidad del tributo consulta los elementos propios del derecho fundamental a la igualdad.

El fenómeno fiscal de las excepciones de impuestos, es distinto, en tanto no se refiere a la estructura del tributo sino a un tratamiento de la economía en el marco del arbitrio fiscal a cargo del Gobierno y del Congreso. Las exenciones otorgan a sectores de la economía o sectores regionales, un tratamiento particular. Esta posibilidad constitucional no implica abandonar el principio de la generalidad del tributo. Pues se trata con ella de otorgar un régimen que no excluya a las personas y establece distinciones inequitativas entre los actores del sector social o de la región concernidos. En las exenciones, la generalidad del tributo consiste en que todas las personas reciban el mismo trato fiscal.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que no es cierto, como lo supone el gobierno, que sea una ley que desconoce la generalidad de los tributos, además se trata de una ley que extiende unas exenciones.

Ciertamente no es en el plano de la conversión de las exenciones en atentatorias del principio de la generalidad del tributo como estas se deben tratar, pues aquellas están autorizadas expresamente por la Constitución; por supuesto que en cualquier acto del Estado deben consultarse los principios que garantizan la dignidad humana, según la expresión del texto arriba transcrito de la honorable Corte: “que estén a servicio de la Constitución o de metas aprobadas por ella”.

A nuestro entender puede resultar de una lógica aparente, mucho más discrecional que las del proyecto objetado, las exenciones otorgadas a la inversión extranjera a iniciativa del actual gobierno. Por la indiscutible razón de que las que nos ocupan en este momento provienen de criterios y concepciones de política económica, que no es oportuno tratar en este proyecto, pues son apenas una respuesta suficiente a un hecho de calamidad pública, catastrófico, cuyos efectos permanecen hoy en día a pesar de la pujanza legendaria de los habitantes del llamado Viejo Caldas.

Nos parece que el proyecto consulta las reivindicaciones autorizadas en los textos constitucionales, por lo siguiente:

1. Las circunstancias que lo originan autorizan inclusive la declaratoria de Estado de emergencia económica y social.
2. El terremoto de 1999 es uno de los hechos calamitosos más grandes que se conocen en la historia de la República.
3. La infraestructura de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas no puede desaprovecharse, como un polo de desarrollo económico y social del país.
4. El elemento humano que corresponde a esa región del país, golpeado por la tragedia, reclama una oportunidad para aplicar su bien reconocida cultura del trabajo.
5. La región a que se dirige el proyecto, le ha otorgado por más de medio siglo altos porcentajes de ingreso a la economía nacional por la vía de la cultura del café.

6. Un acto mínimo de equidad es conceder, con lógica retributiva, unas oportunidades para el crecimiento de la región.

En cada uno de estos numerales hay un principio constitucional consagrado en la Carta Política, por lo que no compartimos las objeciones a la generalidad del proyecto.

2. La iniciativa legislativa

Plantean las objeciones presidenciales una violación del inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política que en lo pertinente dice que son de iniciativa del Gobierno las Leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Agrega el precepto antes citado que: “las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.

Lo primero que hay que señalar es que el proyecto objetado es una *modificación* de la Ley 608 de 2000, Ley Quimbaya.

De manera que se trata de un elemento accidental de la citada ley, referido a la prolongación en el tiempo de su vigencia por un periodo igualmente limitado.

En sentido material no se trata de una nueva ley, es la misma ley presentada por el Gobierno cuyos elementos se prolongan en el tiempo, facultad que le otorga la Carta Política al Congreso de la República.

Por lo que nos apartamos del concepto de las objeciones presidenciales tal como lo hicieron los ponentes en los diferentes debates en las sesiones del Congreso.

En efecto, tiene que tenerse en cuenta que el legislador cuenta con una amplia autonomía para la determinación de las exenciones tributarias, siempre que estas buscan una finalidad constitucionalmente protegida, de tal forma que se justifique el trato preferencial que se otorga a su beneficio.

Por su parte, las exenciones de la Ley 608 no tienen ese carácter personal que pueda contrariar la naturaleza general de los tributos, por el contrario, para lo cual cabe señalar la siguiente sentencia de la Corte Constitucional sobre la autonomía del legislador para establecer exenciones tributarias a impuestos del orden nacional. *Esta Corte reitera su Sentencia C-709 de 1999, (H. M. doctor José Gregorio Hernández Galindo), en la que dilucidó in extenso la temática constitucional que la demanda en el caso presente vuelve a plantear. Es, pues, pertinente, traer a colación las consideraciones que en esa ocasión se consignaron, pues ellas son enteramente aplicables a la cuestión de constitucionalidad que en esta oportunidad la demanda ciudadana vuelve a plantear.*

Dijo entonces la Corte:

“... ”

El Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no sólo para establecer impuestos (Art. 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (Art. 154 ibidem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo (subrayas fuera de texto).

Una cosa es prorrogar una ley, cuya facultad plena es del Congreso aun en las materias exclusivas del

gobierno, y otra bien distinta la de presentar proyectos de ley originarios como en este caso la Ley Quimbaya Ley 608 de 2000.

En nuestro sentir las objeciones sobre el tema de la iniciativa legislativa, no se circunscriben al ámbito constitucional, sino más bien se trata de una decisión política. Pues al Congreso le corresponde definir si prorroga la Ley Quimbaya por las razones expuestas en la exposición de motivos de la iniciativa que hemos presentado, pero en ningún caso, por razones de inconstitucionalidad.

De igual modo, hemos señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros¹ en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aún cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido la Corte Constitucional lo siguiente:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”².

¹ La jurisprudencia constitucional ha entendido que la iniciativa legislativa que la Constitución atribuye al Gobierno la ejerce el Presidente de la República por intermedio de sus ministros. Así en la Sentencia C-121 de 2003 se sostuvo:

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros”.

En el mismo sentido las Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 1999.

² Sentencia C-1707 de 2000. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-807 de 2001.

Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en el trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval³.

También ha sostenido la Corte que el aval sólo pueden otorgarlo los ministros o quien haga sus veces⁴, pero no cualquiera de ellos sino sólo aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además ha dicho que es necesario que la

³ Sobre este aspecto resulta ilustrativa la Sentencia C-370 de 2004, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

“Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que en el expediente figura copia de las proposiciones aditivas del articulado contenido en las proposiciones con que culminaron los informes de ponencia para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República presentadas por algunos parlamentarios en las sesiones plenarias de una y otra Cámara referentes a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º de la Ley 818 de 2003, en las que aparece la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como en la mayoría de ellas la del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. *ev*o propuesto en esa misma sesión referente a la adición del artículo 468-2 del estatuto tributario con el “Código de nomenclatura nandina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000” que corresponde precisamente al artículo 2º de la Ley 818 de 2003, en el Acta 01 de junio 11 de 2003 a que se ha hecho referencia constan al respecto los siguientes apartes:

“Artículo nuevo Adiciónese el artículo 468-2 del estatuto tributario con el Siguiete Código de nomenclatura andina 03.01 peces vivos excepto los peces ornamentales de la posición 03011000.

Presentada por Oscar Wilches, Gabriel Zapata, Aurelio Iragorri, Luis Helmer Arenas, Salomón Náder, Omar Baquero y Juan Manuel Corzo.

Tiene aval del Ministro de Hacienda, señor Presidente” (subrayas fuera de texto).

Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras Constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba.

Al respecto ha de tenerse en cuenta así mismo que si bien no existe prueba escrita de dicho aval, tampoco existe prueba de la misma naturaleza que contradiga el sentido de las menciones hechas al respecto en las ponencias para segundo debate que constan en las *Gacetas del Congreso* números 289 y 295 del 13 y 18 de junio de 2003, así como en el Acta 01 del 11 de junio de 2003 publicada en la *Gaceta del Congreso* 542 del 21 de octubre de 2003 a que se ha hecho reiterada referencia. Circunstancia que lleva a la Corte a considerar que el requisito señalado en el artículo 154 superior ha de entenderse cumplido igualmente respecto de dicho artículo”.

⁴ La Corte en Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996 se refirió expresamente al aval ministerial a los proyectos de ley.

coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la Cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley⁵.

Bajo este particular, nos remitimos al Acta 09 del martes 21 de octubre, donde se encuentra publicada la aprobación en la Comisión Tercera del tercer debate del proyecto de ley en cuestión. En este sentido, nos permitimos agregar apartes donde se manifiesta el acompañamiento positivo a este proyecto de ley por parte del Ministro de Hacienda.

... “En el caso de la Ley Quimbaya, se han suscitado una serie de reuniones, inclusive en Palacio, con el señor Ministro de Hacienda, doctor Germán Villegas, en donde el señor Ministro acepta que no pondría ningún tipo de objeción en la eventualidad de que se bajen el término de los 10 años a 7. Lo que ha sido publicado por autoría del Senador Yépez y por mí es la ponencia con base en los 10 años originales del proyecto.

Yo pensaría que por el hecho de haber sido ya publicada en la gaceta y no haber tenido mayores dificultades, hubo una reunión de la bancada, especialmente del Quindío, en palacio con el señor Ministro de Hacienda y con el secretario general de la presidencia, con quien estuve hace un par de horas y él me volvió a insistir, al igual que el Ministro, en que no habría ningún tipo de observación por parte del Gobierno y tal vez un poco testarudo. Pienso, que si el Congreso en su sabiduría, piensa que deben ser los 10 años, el tema de orden constitucional es un tema muy abierto para la posibilidad de seguir con ese magnífico beneficio de la Ley Quimbaya.

Como consta en el acta no se adjuntaron a la ponencia documentos que sustenten las objeciones que hoy afirma la cartera de Hacienda y por el contrario se manifiesta el acuerdo y compromiso en reuniones en la Casa de Gobierno y en eventos públicos.

3. Del impacto fiscal

No existe un contenido de orden expreso constitucional que hable de impacto fiscal. Luego no puede haber objeciones por inconstitucionalidad.

Sin embargo, alguna lógica de la jerarquía de las leyes puede admitir que la Ley 819 de 2003 expedida por el Congreso, condiciona su labor legislativa.

De ser esto así, debemos señalar que la exigencia que se hace en la Ley 819 de 2003 artículo 7º, se refiere a un contenido de “la exposición de motivos” más no al articulado de los proyectos.

De las extensas discusiones llevadas a cabo en las sesiones de la Comisión Tercera del Senado de la República durante el trámite del Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, se fortalece el estudio del marco fiscal con información estadística suministrada por la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales DIAN como lo menciona en apartes del debate el honorable Senador de la República Omar Yepes Alzate de acuerdo al Acta 9 del 21 de octubre de 2008:

... *les leo: departamento del Quindío años 2002 al 2005 en el departamento del Quindío, Armenia, Buenavista, Calarcá, Circacia, Córdoba, Finlandia, La Tebaida, Génova, Salento y Quimbaya, según informe de economía regional del DANE se recaudó por impuesto de renta en los años de 2000 al 2005, la suma de 85.475*

⁵ Ver sentencia C-121 de 2003. A. V. Eduardo Montealegre Lynett.

millones de pesos. En el reporte de la DIAN se presentó una exención del mencionado impuesto por valor de 41.929 millones de pesos como resultado del beneficio tributario establecido en la Ley 688 de 2000, que es la Ley Quimbaya al cual se acogieron 160 empresas del departamento, obviamente empresas nuevas y empresas preexistentes”.

O sea luego de efectuar un cálculo porcentual se dejó de percibir un 49%, renta exenta del total del impuesto de renta recaudado, esto habló en el curso de 2000 al 2005, vale decir 6 años.

Departamentos de Risaralda años de 2001 al 2005, ya no de 2000 al 2005, sino de 2001 al 2005. Según informes de economía regional del DANE se recaudó por impuesto de renta en esos años la suma de 190.109 millones de pesos y en el reporte de la DIAN se presentó una exención del mencionado impuesto por valor de 4.282 millones, se acogieron 95 empresas de los municipios de Pereira, Dos Quebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella, se dejó de percibir un 2.25% como renta exenta del total del impuesto de renta y complementarios.

En el departamento de Caldas de 2001 al 2002 que fue el reporte que nos pasaron, en todo el departamento de Caldas, según informe de economía regional se recaudó por impuesto de renta en los años 2001 al 2002 la suma de 50.1800 millones de pesos, en el reporte de la DIAN se presentó como exención 45 millones de pesos como beneficio del resultado tributario establecido, al cual se acogieron 6 empresas del municipio de Chinchiná, que fue el único que estuvo comprendido dentro de la ley.

Departamento del Valle del Cauca, del municipio de Tuluá - Valle, según informe de economía regional del DANE se recaudó por impuestos la suma de 19.470 millones en el año 2005 y la exención fue de 195 producto de una sola empresa que se acogió.

En el departamento del Tolima, de 2000 al 2005 vale decir los mismo 6 años del departamento del Quindío, la suma del recaudo fue de 209.000 millones de pesos y no se presentó como reporte de la DIAN exención del mencionado impuesto como producto de la Ley Quimbaya. No hay otro tipo de informaciones, sobre efectos que haya producido la ley en relación con los distintos municipios de los diferentes departamentos que se incluyeron para recibir esos beneficios.

Lo que sí es muy claro es que esas regiones, es una región realmente empobrecida porque los precios del café hoy en día son unos precios de ruinas y esa es básicamente y algo con el plátano y un poco de ganadería, el producto de las riquezas de esas zonas.

De otro lado, dentro de las objeciones sobre el marco fiscal nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

a) No se tiene en cuenta la disminución gradual de la exención al impuesto de renta regional. Pues el artículo 3° del proyecto de ley que nos ocupa, describe de manera clara que la exención será del 90% en el año 1 y decrecerá hasta el 70% del impuesto de renta en el año 7 después de expedida la ley para las empresas ubicadas en el departamento del Quindío. Para las empresas ubicadas fuera del departamento esta exención era solo del 60% en el primer año y del 40% en el año séptimo.

Contrario a ello, en las proyecciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa como el monto de la exención nunca decrece,

por el contrario asumen un escenario con un incremento exponencial en precios corrientes de un 503% al pasar de 16.659 millones de pesos en el 2007 a 100.449 millones para el 2016.

Al realizar un análisis sobre los beneficios que ha generado la ley en sus zonas de influencia nos damos cuenta que en Risaralda entre 1999 y 2002, según el reporte de la DIAN, se han acogido a la Ley Quimbaya 94 empresas entre nuevas y preexistentes, que reportaron una renta exenta por 1.800 millones de pesos. En este departamento sólo Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella tienen el beneficio.

Así mismo en Caldas (sólo Chinchiná), se acogieron 13 industrias con renta exenta por 124 millones de pesos. Las cifras son pobres si se tiene en cuenta que sólo en un año se pueden reportar como sociedades constituidas en Caldas y Risaralda, entre 400 y 600 nuevas empresas, según las Cámaras de Comercio.

b) Proyecciones Macroeconómicas lejanas de la realidad económica actual. El señor Ministro de Hacienda, avala las proyecciones presentadas como soporte de las objeciones presentadas, tomando como insumos el Producto Interno Bruto a precios corrientes del país, desconociendo las grandes asimetrías que representa la producción en los departamentos en mención frente al PIB Nacional. No es comprensible pensar que la producción de Chinchiná puede compararse con la producción de Medellín o Bogotá a la hora de proyectar el impacto de una medida que propicia el empleo de una región marginal dentro de la economía regional así sea para estudiar el recaudo de un impuesto Nacional.

No es admisible la argumentación del Gobierno en el sentido de que el Ministerio no emitió concepto del análisis de impacto fiscal que se presentó en el proyecto. Efectivamente no lo hizo, por lo que debe entenderse que durante el trámite del mismo estuvo de acuerdo con el mismo.

Ahora expresa no estarlo, con lo cual, quiere invertir la carga de las obligaciones que le correspondían; así lo expresa el inciso tercero del mismo artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 cuando afirma:

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

Proposición

Con fundamento en las apreciaciones sociales y jurídicas expuestas en el presente informe, solicitamos ante las honorables Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, que se insista en la constitucionalidad del Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000). Por lo tanto proponemos rechazar las objeciones planteadas por el Gobierno Nacional.

Cordialmente,

Aurelio Iragori Hormaza, Alexandra Moreno Piraquive, Senadores de la República; Felipe Fabián Orozco Vivas, Gloria Stella Díaz Ortiz, Representantes a la Cámara.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL CATORCE (14) DE ABRIL DE 2009 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 45 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar, normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO I

Estímulos a voluntarios

Artículo 1°. *Estímulos educativos para los voluntarios.* Los voluntarios activos de la Defensa Civil que ostenten méritos personales académicos tendrán prelación para el ingreso a establecimientos educativos y/o instituciones educativas públicas y privadas, al igual que la obtención de descuentos y becas que otorguen las respectivas instituciones.

Artículo 2°. *Asignación de vivienda.* Los voluntarios con cinco años de servicio, acreditados por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana tendrán prelación en los programas gubernamentales, donde se asigne subsidio para vivienda o vivienda de carácter social.

Artículo 3°. *Seguridad social.* Los voluntarios activos de la Defensa Civil Colombiana y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad y su cónyuge, estarán afiliados al régimen subsidiado en salud, salvo que se encuentren afiliados al régimen contributivo.

Parágrafo. Los destinatarios de la presente ley tendrán prelación en las encuestas realizadas por el Sisbén y su afiliación al régimen subsidiado, se realizará en forma inmediata.

Artículo 4°. *Acceso a cargos públicos.* Aquellas personas que presten su servicio como voluntarios activos de la Defensa Civil Colombiana, con un tiempo no inferior a cinco (5) años acreditados por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, se les tendrán en cuenta su antigüedad en ella, dentro del proceso de selección para acceder a cargos públicos en cualquier entidad del Estado.

CAPITULO II

Servicio militar en la Defensa Civil

Artículo 5°. *Servicio militar de auxiliar bachiller.* Los Auxiliares Bachilleres podrán cumplir su servicio militar obligatorio en la Defensa Civil Colombiana a través del Ministerio de Defensa Nacional, después de haber realizado el respectivo curso de preparación en la Escuela Internacional de Capacitación "Carlos Lleras Restrepo" de la Defensa Civil Colombiana.

Parágrafo 1°. Los gastos de selección, incorporación, instrucción, vestuario, equipo, bonificación y alimentación, serán cubiertos por el Ministerio de Defensa Nacional.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos el servicio militar de auxiliares bachilleres en la Defensa Civil Colombiana, será equivalente al Servicio Militar Obligatorio. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército Nacional, expedirá las libretas militares correspondientes a dicho servicio.

CAPITULO III

Normas para el financiamiento

Artículo 6°. *Creación del Fondo Nacional de Defensa Civil Colombiana.* Crear el Fondo Nacional de Defensa Civil Colombiana como una subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades, del cual trata el Decreto-ley 1547 de 1984, con su mismo régimen legal, con el objeto específico de fortalecer los organismos de Defensa Civil Colombiana, mediante la realización de programas de capacitación y cofinanciación de proyectos de dotación o recuperación de equipos especializados para la prevención y atención de emergencias o calamidades conexas. El Gobierno reglamentará el recaudo, administración y distribución de este fondo.

Artículo 7°. *Acceso al Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana "Fonsecon".* La Defensa Civil Colombiana,

como entidad social y humanitaria que contribuye a la paz y seguridad del país, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, accederá para el desarrollo de su objeto social, mínimo al 2% anual de los recursos del Fondo de Convivencia y Seguridad Ciudadana "Fonsecon" de que trata los artículos 122 y 119 de la Ley 418 de 1997 y el 10% anual de los fondos cuenta de gobernaciones y municipios del país de que trata el artículo 122 y artículo 119 de la Ley 418 de 1997.

CAPITULO IV

Otras disposiciones

Artículo 8°. *Conformación.* La Defensa Civil Colombiana está conformada por:

a) Por empleados públicos, quienes prestan sus servicios a la entidad, vinculados mediante una relación legal y reglamentaria.

b) Por organizaciones de Defensa Civil integradas por voluntarios, quienes son personas naturales inscritas, entrenadas y capacitadas en forma voluntaria y disciplinada para el cumplimiento de la misión institucional. Dichas organizaciones están compuestas por: Juntas, Comités, Grupos, Agrupaciones, Civilitos, Damas Voluntarias y Clubes de Defensa Civil.

Parágrafo 1°. Las anteriores, son Organizaciones Cívicas, sin ánimo de lucro y de utilidad común.

Parágrafo 2°. La calidad de voluntario no generará ningún tipo de relación laboral, ni prestacional con la Defensa Civil Colombiana.

Artículo 9°. *Exclusividad uniforme naranja.* Será exclusivo de la Defensa Civil Colombiana el uso del color naranja en sus uniformes como signo distintivo internacional de Protección Civil, de conformidad con el Protocolo I Adicional de la Convención de Ginebra, por tratarse de una entidad que presta servicios de socorro nacional.

Artículo 10. *Servicio social obligatorio.* Los estudiantes que requieran adelantar servicio social obligatorio o pasantía para optar el título profesional, tecnólogo o técnico, y los establecimientos educativos y/o instituciones educativas que requieran que sus alumnos adelanten el servicio social estudiantil obligatorio, lo podrán adelantar de manera gratuita en la Defensa Civil Colombiana.

Artículo 11. *Permiso a voluntarios.* Cuando se deba prevenir o atender un desastre natural y capacitar en forma especial a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, los empleadores otorgarán permisos para ausentarse del lugar de trabajo sin que se suspenda la relación laboral y las obligaciones con el empleado.

Artículo 12. *Constitución de Juntas de Defensa Civil Colombiana.* Es obligatorio para los municipios constituir Juntas de Defensa Civil Colombiana, para atender la parte social, medio ambiente, prevenir y atender los efectos de los desastres naturales. Los alcaldes y gobernadores, concejos y asambleas, incluirán en los Planes de Desarrollo las partidas para la capacitación y dotación de bienes muebles e inmuebles para el cumplimiento de la misión institucional.

Artículo 13. *Certificación de capacitación y técnicas de emergencias y atención de desastres.* La Defensa Civil Colombiana como Institución del Estado, coordinadora de la Comisión Operativa del Sistema de Prevención y Atención de Desastres, adelantará la capacitación especializada y certificará los procesos y técnicas de intervención en emergencias y desastres a las entidades que lo requieran acreditando su idoneidad y calidad.

Artículo 14. *Brigadas empresariales.* La Defensa Civil Colombiana es la encargada de organizar, capacitar y entrenar con apoyo de las entidades públicas y privadas, las brigadas empresariales para la prevención y atención del riesgo.

Artículo 15. *Operatividad en incendios forestales.* La Defensa Civil Colombiana ejercerá funciones de prevención, control y extinción de incendios forestales bajo las mismas

funciones, derechos y deberes establecidos en la Ley 322 del 4 de octubre de 1996 en los distritos y municipios que así lo requieran.

Artículo 16. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 14 de abril de 2009, al Proyecto de ley número 45 de 2008 Senado, *por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar, normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones*, y de esta manera continúe su trámite ante la Cámara de Representantes.

Germán Aguirre Muñoz, Jesús A. Bernal Amorcho,
Senadores de la República.

* * *

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL CATORCE (14) DE ABRIL DE 2009, AL PROYECTO DE LEY NUMERO 305 DE 2008 SENADO 058 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los 295 años de fundación del Municipio de Venadillo, los cuales se cumplirán el 11 de enero de 2008.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales, para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Venadillo, en el departamento del Tolima: Ampliación, Canalización y Construcción de muros de protección en la margen derecha, sobre la zona urbana de la quebrada Galapo del Municipio de Venadillo, de una estatua en bronce del ilustre hombre, don Manuel Antonio Maldonado Martínez.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir del día de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª. de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 14 de abril de 2009, al Proyecto de ley número 305 de 2008 Senado, 058 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones*, y de esta manera continúe su trámite para convertirse en Ley de la República.

Cristóbal Rufino Córdoba Mosquera,
Senador Ponente.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EL CATORCE (14) DE ABRIL DE 2009 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 336 DE 2008 SENADO, 060 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de la fundación del Municipio de Alvarado, los cuales se cumplirán el 25 de julio de 2008.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 288 y 366 de la Constitución Nacional en armonía con los artículos 200 numeral 3 y 150 numerales 3 y 9 de la misma, para asignar dentro del Presupuesto Nacional, las apropiaciones necesarias, así como los créditos y traslados presupuestales, para la realización en coordinación con el departamento del Tolima y el municipio de Alvarado, de las siguientes obras de interés social y cultural:

Construcción y dotación del Coliseo de Ferias y Exposiciones del Municipio de Alvarado.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su sanción.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 14 de abril de 2009, al Proyecto de ley número 336 de 2008 Senado, 060 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones*, y de esta manera continúe su trámite para convertirse en Ley de la República.

Cristóbal Rufino Córdoba Mosquera,
Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 232 - Miércoles 22 de abril de 2009	
SENADO DE LA REPUBLICA	
LEYES SANCIONADAS	
	Págs.
Ley 1293 de 2009, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 295 de 2009 Senado, por medio de la cual se reglamenta la especialidad médico-quirúrgica de Medicina Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.	2
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate, Modificaciones que se proponen y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 220 de 2008 Senado, por la cual se extiende el término de vigencia del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas-FAER.	6
ACTAS DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Acta de Comisión Accidental para estudio de Objeciones 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.	9
Informe de la Comisión Accidental, sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 30 de 2007 Cámara, 330 de 2008 Senado, por medio de la cual se amplía la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000).	14
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el catorce (14) de abril de 2009 al Proyecto de ley número 45 de 2008 Senado, por medio de la cual se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil Colombiana, se establece el servicio militar, normas para el financiamiento y se dictan otras disposiciones.	19
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el catorce (14) de abril de 2009, al Proyecto de ley número 305 de 2008 Senado, 058 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones.	20
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el catorce (14) de abril de 2009 al Proyecto de ley número 336 de 2008 Senado, 060 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones.	20