



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 744

Bogotá D. C., miércoles, 6 de octubre de 2010

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2010  
 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117  
 de 2006.*

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2010

Doctor

DIEGO PATIÑO

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva, rendimos ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 001 de 2010 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006, presentado por el honorable Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, Buenaventura León León.

Atentamente,

Representantes a la Cámara,

*Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*, Coordinador de Ponentes;

*Jairo Quintero Trujillo*, *Luis Guillermo Barrera Gutiérrez*, Ponentes.

**I. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley es una iniciativa del honorable Representante Buenaventura León León que básicamente propende a extender la vigencia de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2.

**II. Marco constitucional y legal**

El Capítulo V de la Constitución Nacional, que trata sobre la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, artículos 365, 366, 367 y 368, establece el deber del Estado de asegurar su prestación eficiente a

todos los habitantes del territorio nacional, dispone que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley e indica cuáles son las entidades que pueden conceder subsidios, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran necesidades básicas.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) dictó los parámetros generales en lo que se refiere a Subsidios en las Zonas No Interconectadas, Programa de normalización de Redes Eléctricas y Subsidios para estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional.

En este sentido, la Ley del Plan estableció que la aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la variación del Índice de Precios al Consumidor.

En desarrollo de la Ley del Plan se aprobó la Ley 1117 de 2006 que estableció los parámetros legales para la aplicación de subsidios a los estratos 1 y 2 de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, fundamentando su objetivo en la legalización de usuarios, optimización del servicio y reducción de pérdidas no técnicas, de los barrios subnormales del Sistema Interconectado Nacional.

Finalmente, es importante anotar que este proyecto al referirse al régimen tarifario, al sistema de subsidios, a la solidaridad y redistribución se encuadra dentro de los preceptos normativos regulados en la Ley 142 de 1994, la cual regula lo concerniente a servicios públicos domiciliarios.

**III. Análisis de la iniciativa**

El Proyecto de ley 001 de 2010 Cámara, pretende ampliar la vigencia de los subsidios incorporados en la Ley 1117 de 2006, la cual establece que: “La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio

*público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del índice de Precios al Consumidor; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2...*

Consideramos que la propuesta de ampliar la vigencia de estos subsidios hasta diciembre del año 2014 permite instrumentar desde el punto de vista de régimen tarifario lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a los prestadores de servicio de energía eléctrica y gas combustible, sin perder de vista que la Ley 1117 de 2006 establece dos mandatos primordiales, de una parte que las tarifas de los usuarios beneficiarios de subsidios en relación con sus consumos de subsistencia deben corresponder en cada mes como máximo a la variación del IPC, y de otra, que el porcentaje de subsidio en ningún caso será superior al 60% del costo de prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% para el estrato 2.

No obstante, creemos que es importante incluir en el proyecto de ley los incisos 2 y 3 del artículo que se pretende modificar, esto con el fin de que la norma exprese claramente que los porcentajes máximos establecidos en la ley no aplican para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas, por cuanto, los subsidios del sector eléctrico para estas zonas se otorgan en las condiciones que defina el Ministerio de Minas y Energía considerando la capacidad de pago de los usuarios y además que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, deberá ajustar la regulación concerniente a este artículo a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

En síntesis, consideramos de la mayor importancia aprobar la ampliación de la vigencia de estos subsidios con el fin de cumplir con las metas del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, cuyo fenecimiento ocasionaría un inmenso perjuicio a los planes del Gobierno de legalización, optimización y adecuación del servicio de energía eléctrica en los barrios subnormales de los municipios del Sistema Interconectado Nacional.

#### PROPOSICIÓN:

Con fundamento a lo expuesto, proponemos que la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dé primer debate al **Proyecto de ley número 001 de 2010 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006, con el siguiente pliego de modificaciones:

De los honorables Representantes:

*Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*, Coordinador de Ponentes;

*Jairo Quintero Trujillo*, *Luis Guillermo Barrera Gutiérrez*, Ponentes.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES Y TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2010 CÁMARA**  
por el cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006.

Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 1117 de 2006 quedará así:

“Artículo 3°. **Aplicación de subsidios.** La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2011 hasta diciembre de 2014, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumidor; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2”.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo a más tardar el 31 de diciembre de 2010. Este subsidio podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las Entidades Territoriales.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de su publicación y modifica las disposiciones contrarias.

#### COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

#### SUSTANCIACIÓN

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2010

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para primer debate al **Proyecto de ley número 001 de 2010 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*, (Coordinador); *Jairo Quintero Trujillo*, *Luis Guillermo Barrera Gutiérrez*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 053 del 5 de octubre de 2010, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General,

*Fernel Enrique Díaz Quintero.*

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores.

#### 1. INFORME DE PONENCIA

##### 1.1. Antecedentes

El Presidente de la Cámara de Representantes, doctor *Carlos Alberto Zuluaga Díaz*, de conformidad con el artículo 43, numeral 5 de la Ley 5ª de 1992, envió a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara el **Proyecto de ley número 024 de 2010**, por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores, presentado por los honorables Senadores *Alexánder Moreno Piraquive*, *Manuel Virgüez P.*, *Carlos Alberto Baena Lopez*, y la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*, para lo cual el Presidente de la Comisión me-

dante Oficio CTC-3.3.45 C-10, del 24 de agosto de 2010, nos informó la designación como ponentes para primer debate del proyecto de referencia.

**1.2. Conveniencia social del proyecto de ley**

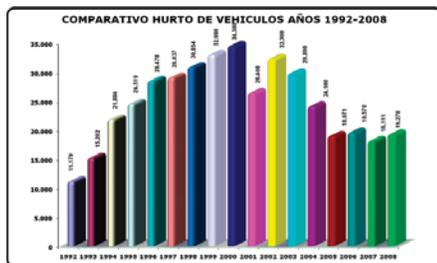
Los autores en su exposición de motivos presentaron el siguiente argumento con base en el proyecto de ley:

**CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA**

El hurto de automotores es uno de los delitos catalogados como *de mayor impacto social* según la descripción que otorga la policía Nacional. Estos hechos punibles se denominan así por la *“reacción que generan en todos los órdenes, el grado de violencia, las pérdidas económicas y la capacidad de afectar a un número elevado de la población, así como por el daño que ocasiona a la integridad física, psicológica y económica de los ciudadanos”* (subrayado fuera de texto)<sup>1</sup>.

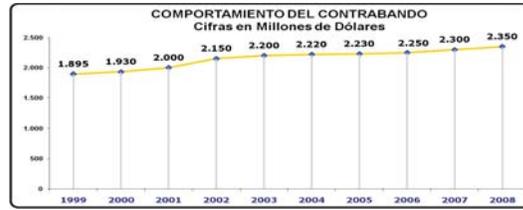
La definición específica del hurto de vehículos es *“despojar de un vehículo a una persona, mediante la utilización de diferentes tipos de modalidades, para su posterior comercialización ya sea en su totalidad o desguazándolo para ser vendido como autopartes o motopartes”*<sup>2</sup>.

Las cifras que reflejan el comportamiento de este delito, en todo el país, permiten comprender la magnitud del problema. Desde 1992 existen picos en los años 1999 (32.990 vehículos hurtados); 2000 (34.500); y 2002 (32.300). Sin embargo, y gracias al fortalecimiento del marco legal<sup>3</sup> y las acciones de la Policía Nacional y su personal de investigaciones del Grupo especializado Automotores, a las campañas de prevención que han adelantado el Gobierno Nacional y a las acciones de la Fiscalía que han atacado este delito,<sup>4</sup> a partir de 2003 se presenta una disminución considerable hasta 2007, año en que fueron hurtados 18.111 vehículos. Para 2008, repuntó levemente la comisión del delito, con 19.278 hurtos, como lo describe la siguiente gráfica:



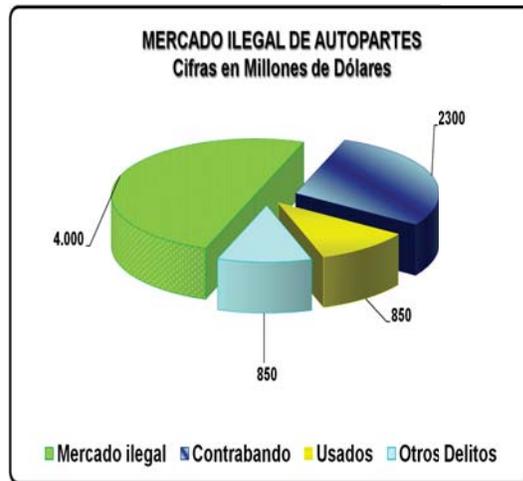
Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijín.

No hay que ir muy lejos para suponer las motivaciones para la comisión del delito de hurto de automotores. Según la información aportada por la Asociación del Sector Automotor y sus Partes (Asopartes), el mercado del contrabando de partes de vehículos en el país, movió durante 2007 y 2008 entre 2.300 y 2.350 millones de dólares:



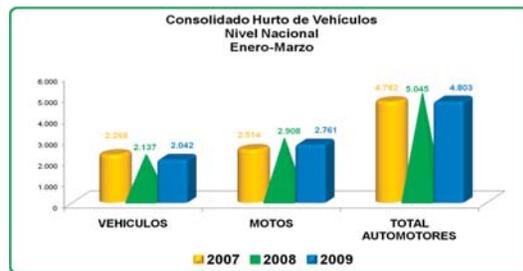
Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijín.

El mercado ilegal de autopartes significó el movimiento de 4.000 millones de dólares en 2007:



Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijín.

En los tres primeros meses de 2009 se alcanzó un 5% de disminución comparando el mismo periodo de 2008 pero, a la vez, un ligero aumento respecto de 2007<sup>5</sup>:



Fuente: Cálculos propios de Asopartes, con base en información de la Dijín.

**Comparativo hurto de vehículos Años 2006 – 2007**

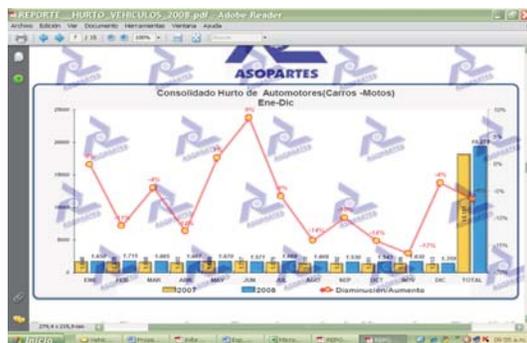


<sup>5</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y marzo de 2008 y 2009 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Dijín. Elaboró para Asopartes Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Abril de 2009.

<sup>1</sup> Glosario Policía Nacional. Centro de Investigaciones Criminológicas. Ministerio de Defensa Nacional.  
<sup>2</sup> Ídem.  
<sup>3</sup> Ley 1142 de 2007, “Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”, aumenta la penalización para este delito.  
<sup>4</sup> Presidencia Nacional de Asopartes. Informe de ventas de vehículos nuevos en Colombia. Abril, 2009.

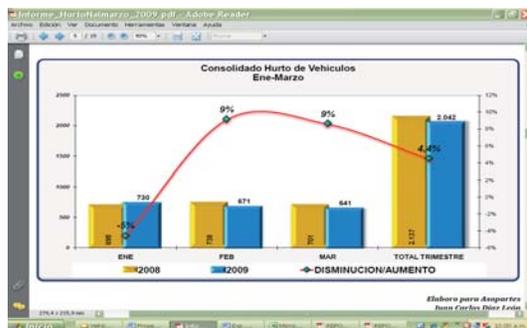
Como lo refleja la gráfica<sup>6</sup> durante el año 2007, a pesar de presentarse una disminución en la comisión del delito, lo que puede observarse es un comportamiento constante, es decir, que a pesar de que es un poco menor el número de afectados, este número continúa siendo grande y permanece relativamente constante en el tiempo. El mismo fenómeno es observable entre 2007 y 2008:

**Comparativo hurto de vehículos  
Años 2007 – 2008**



El comportamiento observado en los períodos analizados anteriormente vuelve a repetirse en el primer trimestre de 2009, con respecto al primer trimestre de 2008:

**Comparativo hurto de vehículos  
Enero - Marzo 2008 – 2009**

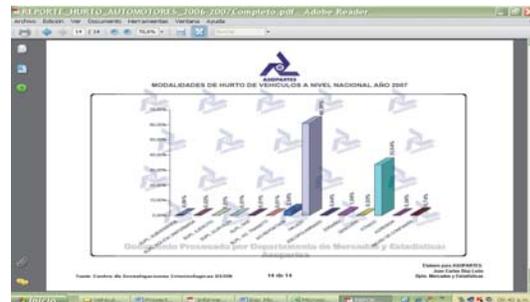


Según la información aportada por Asopartes, con base en los registros de la Dijín, en lo que va corrido del año 2009 se han hurtado 4.803 automotores a nivel nacional, de los cuales el 57.48% corresponden a motocicletas, el 24.19% a automóviles, el 6.14% a camionetas, el 2.79% a camperos, camioneros con el 3.77% y el 2.29% otros sin información reportada.

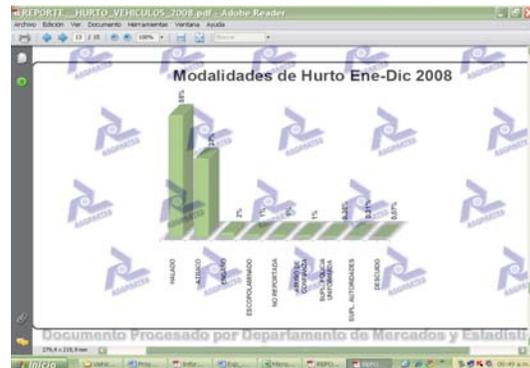
Uno de los temas transversales a este fenómeno es la modalidad de robo, que permite concluir que por lo general, no hay descuido por parte de los propietarios de los vehículos, sino que han sido despojados de su bien en contra de su voluntad y, como lo reflejan las gráficas a continuación, con mucho riesgo para su integridad física:

<sup>6</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y diciembre de 2006 y 2007 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Dijín. Elaboró para Asopartes Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Febrero de 2008.

**Modalidades de hurto de vehículos a nivel nacional - 2007<sup>7</sup>**



**Modalidades de hurto de vehículos a nivel nacional - 2008<sup>8</sup>**



**Modalidades de hurto de vehículos a nivel nacional<sup>9</sup>  
Enero – Marzo 2009**



Para 2007, entre las modalidades de hurto, ocupa el primer lugar el hallado, con el 60.95%, y en segundo lugar el atraco, con una participación del 33.64%. Para 2008, se mantiene la misma tendencia, el hallado con el 58% y el atraco con el 37%. Y para el período analizado de 2009, el hallado desciende al segundo lugar, con el 26.84%, el atraco desciende al cuarto lugar, con el 12.59%, y ambos dan espacio para que ocupe el primer lugar una forma altamente peligrosa para la integridad física de los afectados, en la modalidad de hurto mediante el uso de escopolamina, que asciende escandalosamente hasta la cúspide de las modalidades con una aterradora participación del 42.79%, cuando durante 2007 y 2008 ocupó los últimos lugares, con 0.44% y 1%, respectivamente.

<sup>7</sup> Reporte hurto de vehículos entre enero y diciembre de 2006 y 2007 a nivel nacional. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Dijín. Elaboró para Asopartes Juan Carlos Díaz León. Departamento de Mercados y Estadísticas. Febrero de 2008.

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Ídem.

## 2. EL DOBLE PADECIMIENTO DE LOS AFECTADOS POR EL HURTO DE SUS VEHÍCULOS

Ahora bien, es claro que debe reconocerse un padecimiento en doble medida para aquel ciudadano que es víctima del hurto de su vehículo. En primer lugar, por el hecho mismo del hurto, que lo impacta negativamente en su integridad económica, pues ha sido privado de un bien propio, que con seguridad consiguió gracias a su esfuerzo individual, que tiene un valor material. Además, le impacta negativamente en su integridad psicológica pues, como lo demuestran las estadísticas, en el momento del hurto ha sido reducido a una situación de indefensión absoluta, de tal manera que ha sido vulnerada su dignidad como persona, le han lesionado sus valores y han menoscabado su confianza en las autoridades y en el Estado que tiene el deber de velar por sus posesiones. Finalmente, en muchos casos la víctima ha sido impactada negativamente en su integridad física, pues ha sido objeto de amenazas, maltratos y agresiones.

Esta es una realidad que poco ha sido tenida en cuenta. Al preguntar a gremios especializados como Autopartes acerca de los vehículos que luego de ser hurtados logran ser recuperados por las autoridades y vuelven a las manos de sus propietarios, la respuesta es inquietante: *“tan sólo el 10% de los vehículos hurtados son recuperados y devueltos a sus propietarios”*. Es decir que *“el 90% de los vehículos hurtados nunca regresan a sus propietarios y por el contrario son desguazados y sus partes son llevadas al mercado ilegal de autopartes”*<sup>10</sup>. Estamos hablando que, solo para los 3 primeros meses de 2009, 4.320 vehículos nunca volverán a manos de sus propietarios legítimos.

Es más, según los informes de esta asociación, para ese 10% de vehículos recuperados pueden transcurrir entre dos días y un año o más para recuperarlo efectivamente, situación en la que, como es claro, los impuestos se han causado ya y el contribuyente está en la obligación de pagarlos, a pesar de que no disfrute ya de ese bien.

Según las autoridades, para que cese definitivamente la generación de tales impuestos debe el propietario cancelar la licencia de tránsito del vehículo, según lo señala el artículo 40 de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*:

*“Artículo 40. Cancelación. La licencia de tránsito de un vehículo se cancelará a solicitud de su titular por destrucción total del vehículo, pérdida definitiva, exportación o reexportación, hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo, previa comprobación del hecho por parte de la autoridad competente.*

*En cualquier caso, el organismo de tránsito reportará la novedad al Registro Nacional Automotor mediante decisión debidamente ejecutoriada...”*

Sin embargo, esto muchas veces se convierte en un trámite engorroso<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> Juan Carlos Díaz León. Director Departamento Mercados y Estadísticas. Asopartes.

<sup>11</sup> Manual del conductor de vehículos particulares. Fondo de Prevención Vial.

*“Requisitos para la cancelación de la licencia de tránsito del vehículo objeto del Acuerdo 228 de 2006. Para cancelar la licencia de tránsito del vehículo se requiere:*

*Original del Formulario Único Nacional (FUN) completamente diligenciado.*

*Recibo de pago de derechos del trámite respectivo, es decir, \$8.100 en la actualidad.*

*Certificado de existencia y representación legal expedido por autoridad competente, con no más de 90 días calendario de expedido, cuando en el trámite intervengan personas jurídicas.*

*Original de la licencia de tránsito o la denuncia por pérdida.*

*Placas del vehículo o denuncia en caso de hurto del vehículo (Original o copia de la denuncia por hurto del vehículo y certificación de la Fiscalía que exprese que no ha sido recuperado)*<sup>12</sup>.

*Pago del impuesto del vehículo de los últimos cinco (5) años gravables.*

*Verificar que no tenga comparendos”.*

Bien vale advertir que la gran mayoría de propietarios de vehículos no conoce este trámite y, en consecuencia, si no lo llevan a cabo, pues sencillamente los impuestos continúan generándose legalmente y termina el afectado por el hurto viéndose afectado también por el valor a cancelar sin estar disfrutando de su vehículo por circunstancias ajenas a su voluntad.

Todo lo analizado hasta el momento demuestra que, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, el hurto de automotores continúa siendo uno de los delitos más graves y uno de los que ponen en mayor riesgo la integridad y la vida misma de los afectados. Es aquí donde el Estado debe reconocer que ha fallado en el aseguramiento de algunos de sus fines esenciales y que, además y en consecuencia, debe admitir medidas especiales para recuperar al menos la integridad económica de los afectados por el hurto de sus vehículos, por lo que lo justo es que el Estado deje de exigir al afectado el pago de unos impuestos por un bien del que ya no está disfrutando.

### 1.3. Análisis global de requisitos

El proyecto en trámite cumple con lo previsto en el artículo 154<sup>13</sup> de la Constitución Política, pues tiene origen en la iniciativa de un Congresista, ya que a pesar de ser un proyecto de ley sobre impuestos, no decreta exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sino adopta medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos automotores, que les fueron hurtados.

<sup>12</sup> Esto se hace ante la Fiscalía General de la Nación. Pasados algunos meses, le expiden un certificado de que efectivamente su carro fue robado y que ya no puede ser recuperado.

<sup>13</sup> Artículo 154. Las Leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...).

## 2. PROPOSICIÓN

Por todas las consideraciones anteriores, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes APROBAR en primer debate el **Proyecto de ley número 024 de 2010, por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados**. Con el pliego de modificaciones y el texto definitivo para primer debate adjuntos.

Ponentes,

*Orlando Clavijo Clavijo, Joaquín Camelo Ramos, Heriberto Arrechea Banguera.*

## 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

### 3.1. Título

El actual título “*por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores hurtados*” no representa con claridad el objeto de la ley, ya que no identifica al beneficiario, el cual es el propietario o poseedor del vehículo, acorde al artículo 142 de la Ley 488 de 1988.

El nuevo título es: “*por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal a vehículos automotores particulares hurtados*”.

### 3.2. Artículo primero

Debe ser modificado completamente, dadas las siguientes razones:

- a) No pueden crearse amnistías ni exenciones de impuestos por parte del órgano legislativo. (Artículo 355 de la Constitución Política).
- b) El propietario o poseedor es sujeto pasivo del impuesto. (Artículo 142 Ley 488 de 1998).
- c) El impuesto se causa el 1° de enero de cada año (artículo 144 de la Ley 488 de 1998).
- d) No existe impuesto de propiedad ni de rodamiento, sino, impuesto sobre vehículos automotores (artículo 138 de la Ley 488 de 1998).
- e) Se debe precisar que es un vehículo particular porque los demás exentos (artículos 141 y 145 de la Ley 488 de 1998).
- f) Se debe precisar el tiempo, esto es el año fiscal.
- g) El impuesto se debe pagar porque se causó desde el registro inicial del vehículo cada 1° de enero y no se puede amnistiar porque viola la igualdad y equidad tributaria (Sentencia C-511 de 1996). En cambio, las multas, intereses y otros cobros sí se pueden condonar.

En consecuencia, el artículo 1° del proyecto de ley será:

**Artículo 1°.** A partir de la vigencia de la presente ley no estarán obligados a pagar multas, intereses u otros cargos por impuesto sobre vehículos automotores, en el periodo fiscal siguiente los propietarios o poseedores de vehículos particulares que no han cancelado la matrícula del vehículo y que han sido objeto de hurto y no se han recuperado en un periodo superior a tres meses, contados a partir de la vigencia del hurto.

El contribuyente afectado tendrá derecho a acceder a este beneficio sólo si, a la fecha de la ocurrencia del hurto se encuentra a paz y salvo con la administración de impuestos respectiva por concepto de obligaciones e intereses tributarios que graven el vehículo causados con anterioridad al hurto del mismo.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley establecerá los requisitos para acceder a este beneficio.

**Parágrafo 2°.** En caso que el vehículo sea recuperado por las autoridades correspondientes, el contribuyente reiniciará el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en proporción al número de meses que reste del respectivo año fiscal.

**Parágrafo 3°.** Para la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor por hurto se requerirá únicamente los requisitos señalados en el artículo 49 de la Resolución 4775 del 1° de octubre de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte.

### 3.3. Artículo segundo

El artículo debe ser modificado porque el impuesto al ser administrado por los Departamentos y el Distrito Capital, son estos entes territoriales los que deben encargarse de las campañas de información y difusión; y no el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, el artículo 2° será:

**Artículo 2°.** Las Secretarías de Hacienda de las Gobernaciones y el Distrito Capital, promoverán campañas de información y difusión dirigidas a dar a conocer a los contribuyentes de impuestos sobre vehículos automotores, los beneficios que esta ley les concede en caso de hurto.

### 3.4. Artículo tercero

Como se explicó previamente, la ley no puede establecer exenciones, amnistías o donaciones relacionadas a la carga tributaria, pues así lo prohíbe el artículo 355 de la Constitución Política, en consecuencia el nuevo artículo es:

**Artículo 3°. Transitorio.** Facúltase a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez un alivio del cien por ciento de las multas, intereses y otros cargos generados por el impuesto sobre vehículos automotores para todos los propietarios o poseedores que acrediten haber sido víctimas del hurto de sus vehículos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, y que no hayan cancelado la matrícula del vehículo.

### 3.5. Artículo cuarto

Ninguna ley puede regir si no es sancionada por el Presidente de la República, por tanto adicionar la palabra después de a partir de su sanción.

## 4. TEXTO DEFINITIVO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2010 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL PARA PROPIETARIOS O POSEEDORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES PARTICULARES HURTADOS”.

**Artículo 1°.** A partir de la vigencia de la presente ley no estarán obligados a pagar multas, intereses u otros cargos por impuesto sobre vehículos automotores, en el periodo fiscal siguiente los propietarios o poseedores de vehículos particulares que no han cancelado la matrícula del vehículo y que han sido objeto de hurto y no se han recuperado en un periodo superior a tres meses, contados a partir de la vigencia del hurto.

El contribuyente afectado tendrá derecho a acceder a este beneficio sólo si, a la fecha de la ocurrencia del hurto se encuentra a paz y salvo con la administración de impuestos respectiva por concepto de obligaciones e intereses tributarios que graven el vehículo causadas con anterioridad al hurto del mismo.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley establecerá los requisitos para acceder a este beneficio.

**Parágrafo 2º.** En caso que el vehículo sea recuperado por las autoridades correspondientes, el contribuyente reiniciará el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en proporción al número de meses que reste del respectivo año fiscal.

**Parágrafo 3º.** Para la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor por hurto se requerirá únicamente los requisitos señalados en el artículo 49 de la Resolución 4775 del 1º de octubre de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte.

**Artículo 2º.** Las Secretarías de Hacienda de las Gobernaciones y el Distrito Capital, promoverán campañas de información y difusión dirigidas a dar a conocer a los contribuyentes de impuestos sobre vehículos automotores, los beneficios que esta Ley les concede en caso de hurto.

**Artículo 3º. Transitorio.** Facúltese a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez un alivio del cien por ciento de las multas, intereses y otros cargos generados por el impuesto sobre vehículos automotores para todos los propietarios o poseedores que acrediten haber sido víctimas del hurto de sus vehículos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, y que no hayan cancelado la matrícula del vehículo.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,  
Ponentes,

*Orlando Clavijo Clavijo, Joaquín Camelo Ramos,  
Heriberto Arrechea Banguera.*

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se dispone lo relativo al financiamiento del Defensor del Usuario en Salud.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2010

Doctora

DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE

Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 035 de 2010 Cámara, por medio del cual se dispone lo relativo al financiamiento del Defensor del Usuario en Salud.**

Señora Presidente:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted informe de ponencia al **Proyecto de ley número 035 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dispone lo relativo al financiamiento del Defensor del Usuario en Salud**, presentado a consideración del Congreso de la República por el doctor Diego Palacio Betancourt, Ministro de la Protección Social.

Cordial Saludo,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego,*  
Ponente,  
Representante a la Cámara.

#### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

#### **II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Debe recordarse que el honorable Congreso de la República, con la expedición de la Ley 1122 de 2007, adoptó una medida de protección adicional al usuario, como ocurre en otros sectores vitales para la sociedad, y creó un esquema de defensoría en salud ligado a la Superintendencia Nacional de Salud en coordinación con la Defensoría del Pueblo, lo cual difiere de la defensoría que se han creado en materia financiera o inclusive en materia tributaria. Al respecto, se tiene un ejemplo en el que quienes asumen la defensoría con las propias entidades vigiladas y así se desprende del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por los artículos 52 de la Ley 510 de 1999<sup>1</sup>, 47 de la Ley 640 de 2001<sup>2</sup> y 24 de la Ley 795 de 2003.

Este esquema fue considerado ajustado a nuestro ordenamiento por parte de la Corte Constitucional, a salvo por la forma de reclutamiento de los defensores y la obligatoriedad de acudir a este esquema, respecto de lo cual precisó lo siguiente:

*Por estas razones, con fundamento en el principio de conservación del Derecho, la Corte declarará exequible en forma condicionada la norma demandada, por los cargos analizados en esta sentencia, en el sentido indicado que guarda conformidad con la Constitución, o sea, en el entendido de que en la reglamentación del número de Defensores del Usuario en Salud y de su elección por los usuarios, que expida el Ministerio de la Protección Social, deberán preverse unas garantías electorales democráticas mínimas, en particular el voto libre y la adjudicación de los escaños en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista, esto último con el fin de garantizar la representación de las minorías.*

*Por otra parte, en el tema de la relación del Defensor del Usuario en Salud con la Superintendencia Nacional de Salud y, más ampliamente, con otras autoridades, a la luz de la Constitución existe la posibilidad de dar una doble interpretación a la norma demandada, así:*

*i) Una primera interpretación, en el sentido de que los usuarios de los servicios de salud deben acudir a dicho funcionario antes de formular sus quejas o reclamaciones relativas a la prestación de dichos servicios ante la Superintendencia Nacional de Salud, así como también antes de instaurar acciones judiciales ante la misma Superintendencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la misma Ley 1122 de 2007, o ante la rama judicial del poder público, entre ellas la acción de tutela, y ii) una segunda interpretación, en el sentido de que los usuarios de los servicios de salud pueden formular sus quejas o reclamaciones ante la Superintendencia Nacional de Salud, así como también entablar las acciones judiciales, directamente y con independencia de la actuación que puedan adelantar o adelanten ante el Defensor del Usuario en Salud.*

*De estas posibles interpretaciones, la primera no se ciñe a los mandatos de la Constitución Política, en particular a lo dispuesto en los artículos 23 y 229,*

<sup>1</sup> Esta norma fue declarada inexecutable, **CORTE CONSTITUCIONAL**, C-1641 de 29 de noviembre de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Esta norma fue declarada inexecutable, **CORTE CONSTITUCIONAL**, C-500 de 15 de mayo de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

que consagran los derechos fundamentales de petición y de acceso a la administración de justicia, ya que limitaría tales derechos sin una justificación objetiva y razonable.

Así lo consideró esta corporación en la Sentencia C-1150 de 2003<sup>3</sup>, en la cual examinó la constitucionalidad del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que reguló la figura del Defensor del Cliente Financiero, y declaró inexecutable la expresión que establecía la actuación ante dicho defensor como requisito de procedibilidad de la actuación ante la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera<sup>4</sup>.

Por el contrario, la segunda interpretación se ajusta a los preceptos constitucionales. Por tanto, con fundamento en el principio de conservación del Derecho, la Corte declarará executable en forma condicionada la norma impugnada, por los cargos examinados en esta sentencia, en el sentido indicado acorde con la Constitución, esto es, en el entendido de que los usuarios de los servicios de salud podrán formular sus quejas o reclamaciones, relacionadas con la prestación de los mismos, ante la Superintendencia Nacional de Salud, así como también instaurar las acciones judiciales correspondientes, entre ellas la acción de tutela, ante las autoridades competentes, directamente y con independencia de la actuación que adelanten o que puedan adelantar ante el Defensor del Usuario en Salud<sup>5</sup>.

En dicha interpretación se destaca la mayor independencia e imparcialidad de la Defensoría lo cual contrasta con modelos de Defensoría más cercanos a la actividad empresarial.

No obstante, en una sentencia de constitucionalidad anterior, el mecanismo que se previó en la Ley 1122 de 2007 para la financiación de la Defensoría en Salud fue encontrado inexecutable<sup>6</sup>. Dijo entonces la Corporación:

*En conclusión, se decide reiterar que el legislador desconoce el principio constitucional de la legalidad de los tributos (artículo 338, CP) cuando delega en la administración la atribución de fijar la tarifa de una contribución o una tasa, pero guarda absoluto silencio acerca de cuál debe ser el sistema y el método que ha de seguir la administración para dicho efecto.*

<sup>3</sup> M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>4</sup> La parte pertinente de la norma demandada establecía: "Procedimiento para el conocimiento de las quejas. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer, el cliente o usuario deberá presentar su reclamación al defensor, quien deberá pronunciarse sobre ella en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el momento en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja".

La Corte declaró inexecutable la expresión: "Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer".

Igualmente, en la Sentencia T-463 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte consideró que el derecho de petición no tiene naturaleza subsidiaria.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, C-037 de 23 de enero de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, C-950 de 14 de noviembre de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*Advierte la Corte que en esta sentencia no se pronuncia sobre le (sic) fondo ni sobre la defensoría misma, la cual se inscribe en el contexto específico de la salud, donde están involucrados varios derechos fundamentales de las personas. Ello exige el ejercicio de competencias y responsabilidades de tal forma que se otorgue primacía a los derechos de los usuarios, de conformidad con las normas vigentes. (Se resalta).*

Es decir, el modelo de defensoría en salud quedó sin los recursos condignos para su materialización.

Precisamente y en procura de lograr que esa herramienta sea eficaz y efectiva, en esa célula legislativa se han radicado sendas iniciativas en las que se ha planteado lo siguiente:

1. El Proyecto de ley 17 de 2009 (S), plantea lo siguiente:

**Artículo 1º.** Modifícase el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 en el sentido de crear la figura del defensor del usuario en salud en todas y en cada una de las entidades promotoras de salud -EPS- y en las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- públicas o privadas cualquiera que sea su nivel de complejidad o de atención, excepto consultorios individuales, cuya función será la de ser vocero de los usuarios y un instrumento conciliador y mediador para garantizar a los afiliados y beneficiarios del sistema general de seguridad social en salud la calidad en la prestación de los servicios de salud afín de que obtengan atención oportuna, personalizada, humanizada, integral y continua independientemente de su capacidad de pago.

**Artículo 2º.** La defensoría del usuario en salud estará integrada por un profesional de la salud como representante de la entidad y por dos representantes de los usuarios de los cuales uno de ellos será pensionado o adulto mayor, conforme a la reglamentación que sobre este particular expida el Gobierno Nacional.

**Artículo 3º.** El defensor del usuario en salud es un vocero de los afiliados, de los beneficiarios y de los vinculados al sistema general de seguridad social de salud ante las respectivas entidades promotoras de salud -EPS-, las instituciones prestadoras de servicios de salud -IPS- y ante la entidad territorial con el fin de garantizar la atención en salud en condiciones de calidad así como la pronta y efectiva solución de las quejas de los usuarios.

2. En el Proyecto de ley 020 de 2009 (S), se prevé lo siguiente:

**Artículo 1º. Créase la figura de Defensor del Usuario de la Salud.** En cada uno de los departamentos y distritos el Defensor del Usuario de la Salud actuará como representante de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y será su vocero ante las entidades aseguradoras y los entes territoriales. El Defensor del Usuario de la Salud gestionará y resolverá quejas, reclamaciones y sugerencias relacionadas con los derechos y obligaciones de los usuarios en la prestación de servicios. Así mismo, el Defensor del Usuario de la Salud actuará bajo la coordinación y articulación de la Defensoría del Pueblo, y será nombrado por el Defensor del Pueblo de terna que presenten conjuntamente las asociaciones de usuarios de cada departamento y distrito.

**Las decisiones de esta nueva instancia tendrán valor vinculante, y les estará prohibido a las entidades de aseguramiento desconocer su pronunciamiento o decisión, so pena de hacerse acreedores**

**a las sanciones establecidas por los organismos de control, por el incumplimiento de las funciones que deben desempeñar las EPS, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional al respecto.**

El Gobierno Nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la sanción y publicación de la presente ley para determinar y reglamentar las características del Defensor del Usuario de la Salud, su organización sistémica, su equipo de trabajo, su perfil, elegibilidad, requisitos e inhabilidades, atribuciones y competencias, estructura, recursos y operatividad, de acuerdo con la propuesta que de manera conjunta le presenten la Superintendencia Nacional de Salud y la Defensoría del Pueblo.

**Parágrafo.** En asuntos referentes al Plan Obligatorio de Salud (POS) deberá remitir concepto al Comité Técnico Científico (CTC) que tomará la decisión pertinente, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.

**Artículo 2º. Financiación.** Para efectos de asegurar la independencia financiera de la institución del Defensor del Usuario de la Salud, créase un “fondo-cuenta” dentro de la Defensoría del Pueblo, como un sistema separado de registro para el manejo y control de los recursos dispuestos para su sostenibilidad económica, y que se constituirá hasta con el 0.19% de la unidad de pago por capitación, que transferirá el Fosyga con cargo a las entidades aseguradoras en proporción al número de sus afiliados verificados al corte del 31 de diciembre del año anterior.

Ahora bien, estos esfuerzos no han cristalizado, a pesar de que el Ministerio ha emitido conceptos en los cuales sugiere sendas modificaciones a los mismos y formula observaciones. En el interregno se produjo la decisión del Tribunal en la cual conmina a que la regulación:

fije[n] los **parámetros tributarios necesarios y suficientes para la implementación del cargo de defensor del Usuario en Salud**, y la materialización del cumplimiento de sus funciones conforme lo dispone el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, tal y como quedó vigente luego de los diversos pronunciamientos proferidos por la honorable Corte Constitucional sobre dicha norma.

La intención del fallo era, entonces, sobre la estructura existente, garantizar la financiación, sin perjuicio de que, dentro del trámite legislativo, se decida otro esquema de funcionamiento y financiación. Con ese propósito debe añadirse, la iniciativa presentada por la Superintendencia Nacional de Salud, la cual, por obvias razones, fue rechazada y no surtió trámite alguno.

Ante esta circunstancia, es preciso abordar la regulación desde el ámbito planteado, sin perjuicio de que los honorables congresistas estimen conveniente ampliar o modificar los alcances e incluso el esquema previsto con miras a dotarlo de mayor garantismo y más efectividad.

El actual escenario en salud plantea una serie de disyuntivas tendientes a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud. Tal vez una de las dimensiones sobre la que se ha insistido con mayor énfasis es la accesibilidad al servicio. Para la Corte Constitucional, en la Sentencia T-760 de 2008<sup>7</sup>, el Estado está en la obliga-

ción de crear los mecanismos con el fin de suministrar la salud *requerida con necesidad*. Esto exige una serie de esfuerzos administrativos, financieros y comportamentales que hacen necesario fortalecer la filosofía garantista y pasa por reconocer que si el ciudadano es el centro de la preocupación del sistema, debe ocupar un papel protagónico. La función legislativa en el plano del cumplimiento de la norma debe ser la de eliminar la distancia que existe entre la proposición normativa y su aplicación y que la institucionalidad existente gane en confianza.

• **La defensoría del paciente en otros países**

A nivel mundial esta figura existe, entre países, en Reino Unido, Suecia, Finlandia, Irlanda del Norte, Francia, Austria, Escocia, Noruega, Italia, Hungría, España, Israel, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Brasil, Puerto Rico y República Dominicana.

En España, la Defensoría del Paciente no opera aún en todas las comunidades, pero ya existe en Madrid, Canarias, La Rioja, Extremadura y Valencia. Por ello los foros regionales de pacientes vienen reclamando su presencia en todas las comunidades.

La Ley 12/2001 de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid incorpora esta figura en los artículos del 36 al 39. En su artículo 36 señala que el Defensor del Paciente es el encargado de gestionar las quejas, reclamaciones y sugerencias relacionadas con la observancia de los derechos y obligaciones de los pacientes.

En España, entonces, el objeto primordial de la figura enunciada es el de intermediar en los conflictos que vinculen a ciudadanos que sean usuarios del Sistema Sanitario. Para el efecto se le habilita para recabar información sobre aspectos relativos al funcionamiento de los servicios, así como recibir todas las sugerencias y observaciones que deseen realizar los ciudadanos.

En el artículo 27 de la ley mencionada se expresan los principales derechos de los ciudadanos dentro del sistema sanitario. En el artículo 10 de la Ley General de Sanidad se regula y protege la autonomía del paciente, se indican fórmulas de acompañamiento y se establecen reglas en materia de información, documentación clínica y de “Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud junto con normativas que garanticen la condición del paciente como protagonista del sistema sanitario”.

Según un estudio elaborado por el Foro Español de Pacientes y que ha sido presentado recientemente bajo el título de “La defensa de los derechos de los pacientes en el Sistema Nacional de Salud: análisis y recomendaciones”, tan solo en Madrid viene operando a cabalidad la figura del Defensor del Paciente. En las otras comunidades (La Rioja y Extremadura) el “Defensor del Sistema Público de Salud” se inclina más por el acompañamiento al ciudadano. En Canarias la “Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios” realiza tareas que privilegian la interposición de acciones judiciales. Por lo mismo, se recomienda “la unificación y articulación de sus funciones”.

Así mismo, el estudio concluye que a las figuras creadas, “les falta independencia y carecen del perfil profesional adecuado (...) pues se encuentran excesivamente ligados a las Consejerías de Salud (públicas) en materia de medios personales, económicos y auxiliares para el correcto desempeño de sus funciones”.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-760 del 31 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL USUARIO DE LA SALUD

Se propone la creación de la figura del defensor del usuario en salud, consultando características propias de su particular misión estatal; características estas que le permitirían adelantar tareas imposibles de realizar para otras instituciones del Estado tales como la mediación, la conciliación, la magistratura moral y el ejercicio de la labor preventiva orientado más que a sancionar los hechos cumplidos a impedir o evitar las violaciones inminentes.

De esta forma se contaría con un esquema de vigilancia ágil, descentralizado e individualizado (in situ) que podría impedir la alta frecuencia de las negociaciones sumarias de servicios de salud que se conocen cuando sus resultados han sido fatales.

El número plural de defensores del usuario en todo el país exige la lógica y necesaria articulación (conformación de un sistema) que bien podría proporcionar la Defensoría del Pueblo a través de su red de 35 regionales, que también reciben y resuelven solicitudes y quejas relacionadas con el SGSSS. Además, contaría con un cuerpo de más de 1.300 defensores públicos, en caso de ser necesaria la interposición de demandas judiciales. De esta manera, a la figura del defensor del usuario se le dotaría de una organización sistemática con soporte temático y funcional.

El instituto del defensor del usuario se orientaría a impedir que a los ciudadanos se les lleve al extremo de permitirles una única opción para el ejercicio del derecho a la salud: la tutela. Hoy en día los despachos judiciales se encuentran inundados de demandas de tutelas incoadas para resolver prestaciones obligatorias, que deberían ser automáticas y que se encuentran íntegramente prefinanciadas por una prima de salud (UPC).

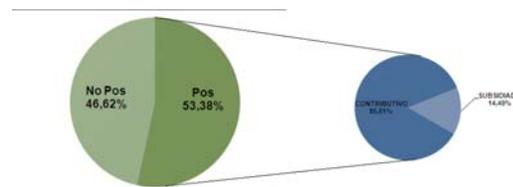
La participación de la Defensoría en la tarea de apoyo al usuario contribuiría, entonces, a desactivar la artificiosa explosión de tutelas ya mencionada. Para el efecto bastaría preguntarse ¿adónde se dirigen—en primera instancia— los ciudadanos para solicitar que se les amparen sus derechos y se les sustenten las correspondientes demandas?, obviamente a la Defensoría del Pueblo que, con poder decisorio y con participación vinculante, podría resolver positivamente las solicitudes sin acudir necesariamente a la mencionada acción judicial.

En Colombia se presentan alrededor de 100 mil de estas demandas anuales en salud, de las cuales cerca de 53.38% corresponden a contenidos del plan obligatorio de salud. La Defensoría del Pueblo ha podido definir y lograr un “índice de disuasión para la presentación de tutelas” cercano al 30% (frente a las solicitudes que se le formulan para el efecto). Y ello ha conseguido simplemente verificando que la prestación—inicialmente negada—perezca al POS o que el concepto emitido por la promotora o prestadora de salud sea verídico y sustentado.

Así, pues, la figura del defensor del usuario conllevaría una importante reducción del crecimiento exponencial de la tutela, ello a través de la simple experiencia de conocimiento e información certera al usuario.

#### • Tutelas en salud

#### Porcentaje de usuarios con derecho y que tuvieron que interponer tutela para acceder a los servicios de salud (POS)



#### • Sentencia T-760 de 2008

El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte ha protegido este derecho por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental cuando el tutelante es un sujeto de especial protección; y, la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.

El derecho fundamental a la salud comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad. Para proteger este derecho, el Defensor del Usuario de la salud podrá ejercer su función de mediador ante las distintas entidades aseguradoras, antes de que los usuarios acudan a la protección constitucional dada por la Acción de Tutela. Podrá intervenir para garantizar que los usuarios accedan realmente a los servicios que requieran, basados en el concepto que el médico tratante establezca, sin importar si están o no incluidos dentro de los planes obligatorios.

Igualmente, ejercerá su función de garante para evitar la vulneración del derecho a la salud cuando los pagos moderadores se conviertan en barreras para acceder a los servicios; para que la prestación de dichos servicios se dé de manera oportuna, eficiente y con calidad; y, para que los sujetos de especial protección constitucional como son los niños y las niñas, las mujeres embarazadas, las personas de la tercera edad y las personas con alguna discapacidad, puedan ejercer su derecho a la salud sin ningún tipo de restricción.

Uno de los grandes problemas identificados por la Corte Constitucional que impide el goce efectivo del derecho a la salud, es el que se refiere a los planes de beneficios, ya que se presentan problemas recurrentes que imponen barreras para el acceso al derecho a la salud de los usuarios. El Defensor del Usuario en Salud, atendiendo una de sus funciones y con la experiencia y la experticia que le dé su cargo, podrá presentar propuestas a la CRES con el fin de mejorar dicho plan de beneficios.

En conclusión, el defensor del Usuario en Salud podrá intervenir, dentro del ámbito de sus competencias, para que las órdenes dadas por la Corte Constitucional se cumplan de manera real y efectiva, y colaborará para que a toda persona se le respete su derecho constitucional fundamental a la salud.

#### IV. COSTOS DE OPERACIÓN DEL DEFENSOR DEL USUARIO EN SALUD

El estimado de los costos de operación para la puesta en marcha del Defensor del Usuario en Salud a nivel nacional, bajo la dirección de la Defensoría del Pueblo a salarios del año 2009 ascienden a \$24.944.007.391, donde se contemplan los gastos de servicios personales que incluye las prestaciones sociales y personal para la administración de dicha nómina; los gastos generales que contemplan papelería, útiles de oficina y demás gastos para la compra de bienes y servicios inherentes al funcionamiento, y gastos de inversión que contempla la reposición de muebles y equipos.

La fuente de financiación para la entrada en operación y marcha de esta planta, no acarreará costos fiscales adicionales al erario, ni es nueva una tasa parafiscal. Los recursos hacen parte de la Tasa de Contribución que los vigilados realizan a la Superintendencia Nacional de Salud por mandato del artículo 98 de la Ley 488 de 1998.

PRESUPUESTO TOTAL para OPERACIÓN DEL DEFENSOR DEL USUARIO				
				COSTO ANUAL
<b>COSTO ANUAL DE OPERACIÓN NACIONAL DEL DEFENSOR DEL USUARIO</b>				<b>24.944.007.391</b>
<b>1. SERVICIOS PERSONALES</b>				<b>13.155.560.688</b>
	<b>CARGO</b>	<b>GRADO</b>	<b>N°</b>	
	COORDINADOR DE LA DEFENSORÍA NACIONAL DEL PACIENTE	21	1	150.221.703
	ASESORES	19	6	486.431.257
	AUXILIARES	10	2	73.641.558
	DEFENSOR REGIONAL DEL PACIENTE	20	33	2.954.285.564
	ASESORES	17	125	8.165.563.020
	AUXILIARES	8	33	1.011.850.892
	<b>SP- (GASTOS ADICIONALES IMPACTO AREAS ADVAS)</b>			
	PROFESIONAL	17	3	195.973.512
	TÉCNICOS	11	3	117.593.162
<b>2. GASTOS GENERALES</b>				<b>10.472.890.634</b>
<b>3. INVERSIÓN</b>				<b>1.315.556.069</b>

##### • Principio de equilibrio presupuestal

Cumpliendo con el principio del equilibrio presupuestal y de equidad del aporte, se estimó el costo total de operación de la planta que apoyará a nivel nacional la gestión del Defensor del Usuario en Salud y sobre este costo se calculó el aporte que la SNS debe trasladar al Fondo Cuenta.

##### • Gastos de funcionamiento

Servicios Personales: La planta de personal a nivel nacional se estima en 206 funcionarios que generarán un costo de \$10.472.890.634. Los cargos propuestos corresponden de manera análoga a los cargos de planta de la Defensoría del Pueblo así:

CARGO	GRADO	N°
COORDINADOR DE LA DEFENSORÍA NACIONAL DEL PACIENTE	21	1
ASESORES	19	6
AUXILIARES	10	2
DEFENSOR REGIONAL DEL PACIENTE	20	33
ASESORES	17	125
AUXILIARES	8	33
SP- (GASTOS ADICIONALES IMPACTO ÁREAS ADVAS.)		
PROFESIONAL	17	3
TÉCNICOS	11	3

Gastos Generales: Este rubro contempla el estimado de consumo de papelería y útiles de oficina para el adecuado funcionamiento, insumos para impresoras, mantenimiento de computadores, viáticos y pasajes y capacitación, entre otros gastos para el adecuado funcionamiento.

Gastos Inversión: Se estimó sobre 10% de los servicios personales, para ser destinados a la adquisición y reposición de equipo de cómputo principalmente.

#### V. ¿EL PORQUÉ DE UNA DEFENSORÍA DEL USUARIO DE LA SALUD A CARGO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO?

• **La autonomía es la característica clave para lograr un eficaz funcionamiento de una Defensoría del usuario de la salud**

La anterior afirmación surge claramente de experiencias como la española y de los pobres resultados obtenidos por las llamadas oficinas de servicio al cliente o de las mal llamadas defensorías del usuario, creadas por las EPS y las ARS –sometidas a varios niveles de su jerarquía interna–. La independencia financiera constituye el principal condicionante de la verdadera autonomía, sin la cual el sistema propuesto no aportaría valor agregado alguno.

Es impensable que una herramienta que pretenda contribuir a enervar los vicios en salud tenga algún nivel de ascendencia o de dependencia de las entidades vigiladas (parte interesada) o de los órganos rectores del sistema (Ministerio de la Protección Social, CNSS o Superintendencia Nacional de Salud) que no han sido ajenos a los resultados que se pretenden corregir.

#### ¿Qué valor agregado tendría el hecho de que la institución del Defensor del Usuario de la Salud esté coordinada por la Defensoría del Pueblo?

- Experiencia de la Defensoría en temas de salud.
- Aprovechamiento de la infraestructura física y del recurso humano con que cuenta la Defensoría en todos los departamentos y distritos (36 regionales a nivel nacional).
- Conocimiento de la problemática en salud de cada una de las regiones por parte de los funcionarios que laboran en ellas.
- Coordinación directa en relaciones con entidades regionales por intermedio de los funcionarios regionales de la Defensoría del Pueblo.
- Transparencia, neutralidad e inmediatez en la resolución de los conflictos.
- Apoyo de la red de defensores públicos en posibles acciones judiciales.

#### ¿Por qué el Defensor del Pueblo podría participar en esa selección?

Porque la ley le asignó al Defensor del Pueblo funciones similares para nombramientos de funcionarios que actúan en defensa de los derechos de los ciudadanos; tal es el caso del nombramiento de los defensores públicos en el sistema penal acusatorio. Además, la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada, por la Constitución y la ley, de velar por la protección de los derechos de los ciudadanos, entre ellos principalmente, el de la salud.

#### VI. PROPUESTAS DEL ARTICULADO

Teniendo en cuenta la determinación de constitucionalidad transcrita en uno de sus apartes, una de las fórmulas de financiación de la Defensoría del Usuario sería precisamente aquella que contemplara un sistema y un método con base en el cual se fijaría la tasa. Es precisamente lo que se indica en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 en cuanto a la tasa para financiar la labor de inspección, vigilancia y control que despliega la Superintendencia Nacional de Salud.

Por lo tanto, el articulado propone que, dentro de la tasa que cobra la Superintendencia Nacional de Salud a las Entidades Promotoras de Salud, se incorpore lo relativo a los costos de Defensoría en Salud.

El artículo 98 de la Ley 488 establece:

**Artículo 98. Tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud.** Las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional fijará la tarifa de la tasa de acuerdo con los siguientes sistemas y métodos:

a) La tasa incluirá el valor por el servicio prestado. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa.

b) El cálculo de la tasa incluirá la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud.

Con fundamento en las anteriores reglas, el Gobierno Nacional aplicará el siguiente método en la definición de costos, sobre cuya base se fijará el monto tarifario de la tasa que se crea por la presente norma:

a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se le asignará un coeficiente que permita medir el costo-beneficio.

b) Los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socioeconómicas de la población.

c) Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa que corresponda, por parte del Gobierno Nacional.

La tasa a la que se refiere el presente artículo se aplicará a partir del primero de enero de 1999. (Se resalta).

Según se indicó, estamos en presencia de una actividad propia de dicha Superintendencia y respecto de uno de sus vigilados, con los siguientes elementos:

#### 1. El hecho generador

Se entiende por hecho generador, “*la descripción legal, hipotética de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza –contribuyente– y el Estado*” (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, MP. Germán Ayala Mantilla, Radicación número: 9822, 14 de julio de 2002).

En tal sentido, nuestro ordenamiento constitucional determinó que la inspección, vigilancia y control sobre sus entes sería ejercido por las Superintendencias y en lo que respecta a los servicios de la seguridad social en salud, el legislador le asignó esa competencia a la Superintendencia Nacional de Salud.

Luego, el hecho generador de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud lo constituye la vigilancia que se ejerce sobre las EPS, a través de la Defensoría del Usuario (*cf.*, artículos 35, literal b), 37 y 39 de la Ley 1122 de 2007 ya mencionados).

#### 2. Base gravable

Siguiendo el criterio aquí previsto, y en virtud de lo señalado en la Ley 488 de 1998 y conforme con lo previsto en el Decreto 1405 de 1999, “el monto de la tasa impuesta a cada una de las entidades a que se refiere el presente artículo guardará equitativa proporción con los respectivos activos de esta” (artículo 2°).

#### 3. Tarifa

Para determinar la tarifa, el artículo 98 establece dos lineamientos básicos:

- Los costos de supervisión y control.

- Los factores sociales, económicos y geográficos.

El método descrito en la norma supone asignar un coeficiente a cada uno de los factores. Cada coeficiente se determinará con fundamento en la ubicación geográfica y las condiciones socioeconómicas de la población.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto con el artículo 42, será tarea del Ministerio de la Protección Social, con base en lo anterior, determinar la **forma** en que las EPS deben contribuir para la financiación.

Está claro, entonces, que se trata de recuperar los costos en que incurre la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre sus entes y, en este caso, la labor de defensoría como una actividad asociada a la vigilancia.

#### 4. Sujeto activo

Lo es la Superintendencia Nacional de Salud, de acuerdo con el propio artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, encargada de prestar el servicio.

#### 5. Sujeto pasivo

Se encuentra claramente descrito en la norma cuestionada, a saber, las EPS. Debe aclararse que el mismo legislador determinó que la acepción “Entidad promotora de Salud” involucra tanto a aquellas que administran el régimen contributivo como aquellas cuya finalidad es el régimen subsidiado.

### VII. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El proyecto de ley se enmarca dentro de la Constitución Política al buscar la protección de los usuarios en salud, creando una función de intermediación en la figura del Defensor del Usuario como ente perteneciente a la Defensoría del Pueblo, en el desarrollo de su función constitucional de promover y divulgar los derechos humanos.

“**Artículo 48.** *La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.*

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

“**Artículo 282.** El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.

2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.

3. Invocar el derecho de Hábeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.

5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

8. Las demás que determine la ley”.

#### VIII. IMPACTO FISCAL

La presente ley no genera IMPACTO FISCAL porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

En razón a las anteriores consideraciones me permito presentar ante los y las honorables Congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

#### IX. PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, es que nos permitimos rendir informe de PONENCIA FAVORABLE para primer debate en la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y respetuosamente sugerimos a los y las honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

Dese primer debate en la Comisión Séptima de Cámara al **Proyecto de ley número 035 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se dispone lo relativo al **financiamiento del Defensor del Usuario en Salud**, de acuerdo con el pliego de modificaciones y texto propuesto que se adjunta.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego,*

Ponente,

Representante a la Cámara.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la figura del Defensor del Usuario de la Salud y se dictan otras disposiciones.*

El articulado propuesto por la ponente es el siguiente:

**Proyecto de ley número 035 de 2010**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Créase la figura de Defensor del Usuario de la salud. En cada uno de los departamentos y en el Distrito Capital de Bogotá habrá un Defensor del Usuario de la Salud quien actuará como representante de los usuarios en salud y será

su vocero ante las entidades aseguradoras, entidades que administran regímenes especiales y/o de excepción de que trata el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y los entes territoriales. El Defensor del Usuario de la Salud tramitará y gestionará directamente las quejas, reclamaciones y sugerencias presentadas por los usuarios, relacionadas con los derechos que se deriven de la prestación de servicios de salud; para lo cual podrá hacer los requerimientos necesarios dirigidos a su correcta prestación. En todo caso, la decisión que ponga fin a los procedimientos iniciados y sustanciados por el Defensor del Usuario de la Salud, será adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Los requerimientos del Defensor del Usuario de la Salud tendrá valor vinculante, y les estará prohibido a las entidades de aseguramiento y a las entidades que administran regímenes especiales y/o de excepción, desconocerlos, so pena de hacerse acreedores a las sanciones establecidas en las normas vigentes.

El Defensor del Usuario de la Salud estará adscrito a la Defensoría del Pueblo y será nombrado por el Defensor Nacional del Pueblo de terna integrada por las asociaciones de usuarios de cada departamento y del Distrito Capital de Bogotá, las entidades aseguradoras y las entidades que administran los regímenes especiales y/o de excepción.

La Defensoría del Pueblo contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir el perfil, las competencias del Defensor del Usuario de la Salud, su organización sistémica, estructura administrativa, atribuciones, recursos y operatividad.

**Artículo 2º.** Propuesta de modificación del Pliego de Modificaciones.

ARTÍCULO 2º DEL PROYECTO ORIGINAL	ARTÍCULO 2º PLIEGO DE MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 1º.</b> Adiciónase un párrafo al artículo 98 de la Ley 488 de 1998, con el siguiente texto:</p> <p>Parágrafo. En el caso de las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, la tasa deberá incluir el costo que demanda la organización y funcionamiento de la Defensoría del Usuario de que trata el artículo 42 de la Ley 122 de 2007.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 98 de la Ley 488 de 1998, con el siguiente texto:</p> <p>Parágrafo. La tasa anual de Inspección Vigilancia y Control establecida en el presente artículo, será también la fuente de financiación que garantizará el correcto funcionamiento y cumplimiento de las funciones propias del Defensor del Usuario de la Salud. Para ello, la Superintendencia Nacional de Salud transferirá mensualmente los recursos necesarios a un “fondo-cuenta” que constituirá la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de la presente ley.</p>

**Artículo 3º.** El Defensor del Usuario de la Salud tendrá las siguientes funciones:

a) Recepcionar y tramitar ante la Superintendencia de Salud las quejas, reclamos y sugerencias de los usuarios de los servicios de salud.

b) Efectuar los requerimientos a las entidades aseguradoras, entidades administradoras de regímenes especiales y/o de excepción de que trata el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y los entes te-

rritoriales, cuando encuentre incumplimiento de las obligaciones por parte de dichas entidades respecto a la prestación de los servicios de salud.

c) Constituirse en parte interesada dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios que adelante la Superintendencia de Salud con ocasión de las quejas y reclamaciones que presente ante esta.

d) Actuar como órgano consultivo de la ciudadanía en todos los aspectos relacionados con la prestación de los servicios de salud.

e) Velar por la protección de los derechos de los usuarios en salud.

f) Realizar estudios, emitir conceptos y recomendaciones dirigidos a las autoridades competentes en perfeccionar la calidad del sistema de salud.

g) Presentar propuestas a la Comisión Nacional de Regulación (CRES) sobre la revisión, modificación o adición del Plan Obligatoria de Salud.

h) Emitir conceptos a petición de los jueces de tutela.

i) Remitir la información pertinente ante los organismos del sistema de inspección, vigilancia y control sobre las quejas presentadas y los requerimientos incumplidos para que se adelanten los procedimientos administrativos correspondientes y se apliquen las sanciones pertinentes, cuando sea el caso.

j) Poner en conocimiento de las autoridades competentes las conductas de carácter penal, administrativo, ético o de otro orden que resulten de la gestión de las quejas presentadas por los servicios de salud.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación derogando las normas que le sean contrarias.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego,*

Ponente,

Representante a la Cámara.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2010  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la figura del Defensor del Usuario de la Salud y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Créase la figura de Defensor del Usuario de la Salud.* En cada uno de los departamentos y en el Distrito Capital de Bogotá habrá un Defensor del Usuario de la Salud, quien actuará como representante de los usuarios en salud y será su vocero ante las entidades aseguradoras, entidades que administran regímenes especiales y/o de excepción de que trata el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y los entes territoriales. El Defensor del Usuario de la Salud tramitará y gestionará directamente las quejas, reclamaciones y sugerencias presentadas por los usuarios relacionadas con los derechos que se derivan de la prestación de servicios de salud; para lo cual podrá hacer los requerimientos necesarios dirigidos a su correcta prestación. En todo caso, la decisión que ponga fin a los procedimientos iniciados y sustanciados por el Defensor del Usuario de la Salud, será adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Los requerimientos del Defensor del Usuario de la Salud tendrá valor vinculante, y les estará prohibido a las entidades de aseguramiento y a las entidades que administran regímenes especiales y/o de excepción, desconocerlos, so pena de hacerse acreedores a las sanciones establecidas en las normas vigentes.

El Defensor del Usuario de la Salud estará adscrito a la Defensoría del Pueblo y será nombrado por el Defensor Nacional del Pueblo de terna integrada por las asociaciones de usuarios de cada departamento y del Distrito Capital de Bogotá, las entidades aseguradoras y las entidades que administran los regímenes especiales y/o de excepción.

La Defensoría del Pueblo contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir el perfil, las competencias del Defensor del Usuario de la Salud, su organización sistémica, estructura administrativa, atribuciones, recursos y operatividad.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 98 de la Ley 488 de 1998, con el siguiente texto:

Parágrafo. La tasa anual de Inspección Vigilancia y Control establecida en el presente artículo, será también la fuente de financiación que garantizará el correcto funcionamiento y cumplimiento de las funciones propias del Defensor del Usuario de la Salud. Para ello, la Superintendencia Nacional de Salud transferirá mensualmente los recursos necesarios a un "fondo-cuenta" que constituirá la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3°. El Defensor del Usuario de la Salud tendrá las siguientes funciones:

a) Recepcionar y tramitar ante la Superintendencia de Salud las quejas, reclamos y sugerencias de los usuarios de los servicios de salud.

b) Efectuar los requerimientos a las entidades aseguradoras, entidades administradoras de regímenes especiales y/o de excepción de que trata el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y los entes territoriales, cuando encuentre incumplimiento de las obligaciones por parte de dichas entidades respecto a la prestación de los servicios de salud.

c) Constituirse en parte interesada dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios que adelante la Superintendencia de Salud con ocasión de las quejas y reclamaciones que presente ante esta.

d) Actuar como órgano consultivo de la ciudadanía en todos los aspectos relacionados con la prestación de los servicios de salud.

e) Velar por la protección de los derechos de los usuarios en salud.

f) Realizar estudios, emitir conceptos y recomendaciones dirigidos a las autoridades competentes en perfeccionar la calidad del sistema de salud.

g) Presentar propuestas a la Comisión Nacional de Regulación (CRES) sobre la revisión, modificación o adición del Plan Obligatoria de Salud.

h) Emitir conceptos a petición de los jueces de tutela.

i) Remitir la información pertinente ante los organismos del sistema de inspección, vigilancia y control sobre las quejas presentadas y los requerimientos incumplidos para que se adelanten los procedimientos administrativos correspondientes y se apliquen las sanciones pertinentes, cuando sea el caso.

j) Poner en conocimiento de las autoridades competentes las conductas de carácter penal, administrativo, ético o de otro orden que resulten de la gestión de las quejas presentadas por los servicios de salud.

Artículo 4°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación derogando las normas que le sean contrarias.

De los y las honorables Congresistas,

*Marta Cecilia Ramírez Orrego,*

Ponente,

Representante a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2010  
CÁMARA**

*por la cual se extienden al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina unos beneficios para la promoción turística.*

Doctor

PEDRO MARY MUVDI ARANGÜENA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Ref.: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 083 de 2010 Cámara.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 083 de 2010 Cámara**, por la cual se extienden al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina unos beneficios para la promoción turística, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

**FUNDAMENTO DE LA PONENCIA**

La iniciativa legislativa en estudio fue presentada a consideración del Congreso de la República por el suscrito, quien representa, en la honorable Cámara de Representantes, al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, comúnmente llamada la Isla de San Andrés; Proyecto de ley con el que se pretende extender algunos beneficios establecidos en la Ley General de Turismo –Leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006– para los departamentos de Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía y el Chocó, territorios que anteriormente se denominaban los “Territorios Nacionales” – parágrafo 1º artículo 18 Ley 1101 de 2006, normatividad con la que se excluyó de los beneficios contemplados en el mismo para San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que también, antes de la Constitución Política de 1991, tenía la mencionada denominación.

Que se dispone el artículo 18 y en especial el parágrafo primero de la Ley 1101 de 2006:

“Artículo 18. *Banco de Proyectos Turísticos*. Como parte de la Política de Turismo créase el Banco de Proyectos Turísticos en el cual, para cada vigencia anual, deben inscribirse los proyectos de las Entidades Territoriales respecto de los cuales se demanden recursos para promoción provenientes de las fuentes fiscales

previstas en esta ley, o del Presupuesto General de la Nación. Para la inscripción de los proyectos respectivos y la asignación de los recursos se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Los proyectos serán incluidos en el Banco mediante decisión expresa del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, previa solicitud de las Entidades Territoriales y entes particulares aportantes.

2. Los aportes se efectuarán sobre la base de cofinanciación con las entidades territoriales.

3. En ningún caso se autorizará una cofinanciación superior al 50% del respectivo proyecto.

4. Ningún proyecto recibirá recursos en cuantía superior al 10% de los recursos destinados para el Banco de Proyectos Turísticos en la respectiva anualidad.

5. En la asignación de los recursos se tendrá en cuenta la optimización de las ventajas competitivas de los distintos destinos turísticos y la promoción equilibrada entre las entidades territoriales.

6. Para el Banco de Proyectos Turísticos se destinará no menos del 20% ni más del 50% de los recursos a que hace referencia este artículo.

Parágrafo 1º. Los proyectos provenientes de los Departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía y el Chocó biogeográfico por poseer y comprometerse a preservar su rica biodiversidad, quedan excluidos de los aporte de cofinanciación de que tratan los numerales 2 y 3 del presente artículo.

...”.

Así mismo, se busca fortalecer el turismo en el Archipiélago, contribuyendo con ello el mejoramiento económico y social de la población Isleña, puesto que en los aspectos sociales nuestro departamento presenta un rezago con respecto al promedio nacional, aunado a ello es que la tasa de crecimiento poblacional insular es de 2,25% (1999 – 2015) mientras que en el resto del país dicha tasa es equivalente 1,79%, generando un peso ostensible en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), donde se aplica una regla de tres inversa, ya que en la Isla el NBI es del 40,87% y en el territorio continental es de 27,63%. Pese al tamaño de la Isla, el Sector Turismo representa el 60,89% de las actividades económicas.

De lo anterior y como se expresó en la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa en estudio se tienen las siguientes conclusiones:

a) Su población crece en mayor proporción que el promedio nacional;

b) Sus habitantes satisfacen sus necesidades básicas por debajo del promedio nacional;

c) El turismo es la principal actividad económica insular y, dadas las condiciones geográficas y ambientales, es la única que puede absorber a la población con capacidad laboral, contribuyendo con ello a disminuir las Necesidades Básicas Insatisfechas.

El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue declarado en el año 2000, Reserva de Biosfera, por el Program of Man and the Biosphere (Programa del Hombre y la Biosfera, MAB) de la UNESCO, haciendo parte con ello de la Red Mundial de Reservas de Biosfera con el nombre de Seaflower (su extensión de 300.000 kilómetros cuadrados, que representan una mayor área marina que existe en la actualidad a nivel mundial).

En dicha área se realizan acciones significativas de restauración de ecosistemas, manejo de áreas protegidas, mercados verdes, monitoreo socioeconómico, clubes ecológicos defensores de la reserva de Biosfera; al igual que el Seaflower, es equivalente al 10% del mar Caribe, un porcentaje alto para la extensión territorial de nuestro Departamento.

¿Qué hace importante al Seaflower?, en él encontramos parches de coral, manglares y praderas de pasto, al igual que tiene una de las barreras arrecifales más extensas y biodiversas en el Atlántico occidental (arrecifes de barrera, franjeantes, atolones, lagunas y parches aislados con más de 500 km de extensión); así mismo, tiene una alta biodiversidad y endemismo marino, con especies vulnerables amenazadas y en peligro (pargos, caballitos de mar, tortugas marinas y caracol pala).

**FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)**

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de Ley y/o Acto Legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otras Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

**a) ASPECTOS CONSTITUCIONALES**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o actos legislativos; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3º del artículo 359 Constitucional.

**b) ASPECTOS LEGALES**

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 083 de 2010, Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única objeción que se debe tener en cuenta es lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para lo cual nos pronunciaremos en la presente ponencia y se tomarán las medidas pertinentes.

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO**

El Proyecto de Ley 083 de 2010, Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 7 de septiembre de 2010, por el honorable Representante Jack Housni Jaller, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

a) Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 618 de 2010.

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 7 de septiembre de 2010 y recibido en la misma el día 15 de septiembre de 2010, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

c) Mediante Oficio CCCP3.4-0108-10 fui designado ponente para primer debate.

**PROPOSICIÓN:**

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 083 de 2010 Cámara, por la cual se extienden al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina unos beneficios para la promoción turística.**

De los honorables Representantes, con atención,

*Jack Housni Jaller,*

Representante a la Cámara,

Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 744 - Miércoles, 6 de octubre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PONENCIAS		
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 001 de 2010 Cámara, por el cual se modifica el artículo 3º de la Ley 1117 de 2006.....	1	
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo que se propone al Proyecto de ley número 024 de 2010 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios de vehículos automotores.....	2	
Informe de ponencia, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 035 de 2010 Cámara, por medio de la cual se dispone lo relativo al financiamiento del Defensor del Usuario en Salud.....	7	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 083 de 2010 Cámara, por la cual se extienden al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina unos beneficios para la promoción turística.....	15	