



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 328

Bogotá, D. C., jueves, 7 de junio de 2012

EDICIÓN DE 12 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 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante  
DÍDIER BURGOS RAMÍREZ  
Presidente de la Comisión Séptima  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En virtud a la solicitud realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

Gloria Stella Díaz Ortiz, José Bernardo Flórez Asprilla, Armando Antonio Zabaraín, Rafael Romero Piñeros, Representantes a la Cámara.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

##### 1. Antecedentes

Este proyecto de iniciativa parlamentaria fue presentado a consideración de la Cámara de Representantes por el honorables Representantes Luis Enrique Salas Moisés; para lo cual, se radicó en la Comisión Séptima, y se designaron como ponentes para primer debate a los honorables Representantes Rafael Romero Piñeros, José Bernardo Flórez Asprilla, Armando Antonio Zabaraín D'Arce y Gloria Stella Díaz Ortiz.

Adicionalmente fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de Cámara conforme al Acta 25 de 2012, el día martes 10 de abril del mismo año.

En calidad de ponente me permito presentar a consideración de los honorables integrantes de la Comisión Séptima la siguiente ponencia a esta iniciativa legislativa que busca garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana, objeto de la misma.

##### 2. Objeto del proyecto de ley

En las palabras del autor, “...este proyecto de ley tiene como objeto principal garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a la población de niñas y entre 9 y 12 años contra el virus del papiloma humano (VPH). También pretende la adopción de medidas integrales que permitan la prevención, detección temprana, tratamiento oportuno, seguimiento, control y atención de las infecciones del Virus de Papiloma Humano, condición determinada como necesaria para el desarrollo del

*cáncer de cuello cérvico uterino, y así, minimizar las consecuencias para la salud de las mujeres, y disminuir sus repercusiones en el sistema de salud pública, mediante la actualización del Programa Ampliado de Inmunización”.*

### 3. Marco Jurídico y Constitucional

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

Cumple además, con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo, con lo preceptuado por el artículo 150 de la Carta Política, el cual consagra que dentro de las funciones del Congreso de la República está la de hacer las leyes.

El inciso primero del artículo 48 de la Carta Magna, establece que la Seguridad Social es un derecho, y un servicio público de carácter 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.

*“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...”*

A su vez, el artículo 49 de la Constitución, determina que se debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; correspondiéndole al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental a los habitantes del territorio nacional.

De igual manera, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-662-09, se pronunció determinando que el Derecho a la Salud es fundamental y que el principio de integralidad es un instrumento legal que está relacionado con la protección de la salud, la vida y la dignidad humana; y que este principio determina la obligación que tienen las instituciones del Sistema de Salud de suministrar las prestaciones médico-asistenciales de forma continua, integral y sometida a criterios de oportunidad, eficiencia y calidad, de manera que el usuario del SGSSS logre el restablecimiento del estado de salud o, de no ser esto posible, la garantía del mantenimiento de una vida digna que comprende, entre otros, *“el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad”.*

*“El principio de integralidad que tiene origen en disposiciones de rango legal, fue identificado por la jurisprudencia constitucional como un instrumento conceptual, que está relacionado con la protección de los derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana, y consiste en la obligación que tienen las instituciones del sistema de salud de suministrar las prestaciones médico-asistenciales*

*de forma continua, integral y sometida a criterios de oportunidad, eficiencia y calidad, de manera que el usuario del SGSSS logre el restablecimiento del estado de salud o, de no ser esto posible, la garantía del mantenimiento de una vida digna. El principio de integralidad no significa que el interesado pueda pedir que se le suministren todos los servicios de salud que desee o estime aconsejables, ya que es el médico tratante adscrito a la correspondiente EPS el que determina lo que el paciente requiere. Las referencias que hace la jurisprudencia constitucional al principio de integralidad están relacionadas con la identificación de un parámetro de naturaleza legal, que sirve de criterio ordenador del SGSSS. No es, en consecuencia, factible que a partir de ese principio y fundándose en el desconocimiento de la competencia constitucional del legislador para definir el contenido y la institucionalidad del sistema de salud, pueda edificarse una objeción de inconstitucionalidad”.* (Sentencia C-662-09, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Según nuestra Constitución, los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de cualquier otra persona; lo cual circunscribe el actual proyecto de ley dentro de un marco garantista de este segmento de la población colombiana. Al respecto el artículo 44 de nuestra Carta Política dijo:

*“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.* (Subraya fuera de texto).

En este mismo sentido, el artículo 3º, numeral 5, estableció dentro de los principios del sistema General de Seguridad Social en Salud, el principio de la Prevalencia de Derechos, el cual consagra que:

*“Es obligación de la familia, el Estado y la sociedad en materia de salud, cuidar, proteger y asistir a las mujeres en estado de embarazo y en edad reproductiva, a los niños, las niñas y adolescentes, para garantizar su vida, su salud, su integridad física y moral y su desarrollo armónico e integral. La prestación de estos servicios corresponderá con los ciclos vitales formulados en esta ley, dentro del Plan de Beneficios”.* (Subraya fuera de texto).

Cuando en la Constitución y la ley se habla de los derechos de los niños, la Ley 1098 de 2006,

“por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, en sus artículos 3° y 7°, se explica el alcance de interpretación, tanto de lo que se debe entender como niños, como el concepto de protección integral.

Al respecto, el artículo 1° del presente proyecto de ley decreta que la población beneficiaria de la vacuna gratuita del Papiloma Humano, son todas las niñas de entre 9 a 12 años de edad. Esta población, entiende la ley, tiene una protección especial e integral por parte del Estado. Las citadas normas dicen lo siguiente:

**“Artículo 3°. Sujetos Titulares de Derechos.** Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre los 12 y los 18 años de edad”.  
(...)

**“Artículo 7°. Protección Integral.** Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio de interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos Nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

Finalmente, el derecho a la salud en Colombia, debe interpretarse no solo como la ausencia de enfermedad, sino como un estado integral de bienestar físico, psíquico y fisiológico. Además, la Ley garantiza que ningún hospital, clínica, centro de salud, o cualquier otra entidad dedicada a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas.

Lo anterior consta en el art. 27 de la citada Ley 1098 de 2006 así:

**“Artículo 27. Derecho a la salud.** Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. La salud es un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún Hospital, Clínica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera atención en salud.

En relación con los niños, niñas y adolescentes que no figuren como beneficiarios en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado, el costo de tales servicios estará a cargo de la Nación.

Incurrirán en multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de niños y menores”.

Dentro de los instrumentos internacionales con los que Colombia se ha obligado en estos últimos años, encontramos los siguientes, ya incorporados a la legislación colombiana y que son vinculantes para el Estado.

- Convenio número 139 de 1974, sobre cáncer profesional, exige a las partes determinar periódicamente las sustancias y agentes cancerígenos a los que la exposición en el trabajo estará prohibida, o sujeta a autorización o control.

- Convenio número 161 de 1985, sobre servicios de salud en el trabajo.

- Convenio número 162 de 1986, sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad.

- Convenio número 170 de 1990, sobre los productos químicos.

- Convención sobre Derechos del Niño, entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

- Declaración del Milenio. Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

- Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, hecho en Estocolmo el 22 de mayo de 2001.

- Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, hecho en Ginebra, el 21 de mayo de 2003.

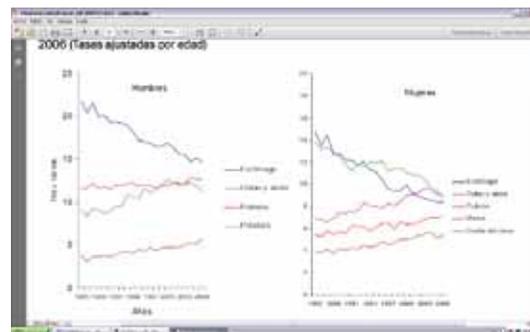
#### 4. Justificación del proyecto

Según el “Plan Nacional para el Control del Cáncer en Colombia (2010-2019)”, elaborado por el Instituto Nacional de Cancerología en febrero de 2010; “... en Colombia, el cáncer representa un problema de salud pública creciente”.

La situación epidemiológica que este documento registra con relación al cáncer en Colombia, determina que de acuerdo con las estimaciones de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC), para el año 2002 en Colombia se presentaron 70.750 nuevos casos de cáncer, sin incluir el cáncer de piel que es el que mayor afectación tiene sobre la población colombiana.

En los adultos, las principales localizaciones de esta enfermedad fueron, según género, las siguientes: en hombres el cáncer de estómago, pulmón, próstata, colon y recto; mientras que en las mujeres se presentaron con mayor incidencia, los cánceres de cuello uterino, mama, estómago y pulmón.

En las siguientes gráficas, se registran las tendencias en la mortalidad por cáncer y sus principales localizaciones entre 1985 y 2006.



Fuente: Instituto Nacional de Cancerología. Plan Nacional para el Control del Cáncer en Colombia (2010-2019), febrero de 2010.

La tasa que registró el Sistema de Salud Pública en Colombia de mortalidad por cáncer de cuello uterino para el año 2005 fue del 9,4 por 100.000

habitantes, y la meta para el año 2019 en el Plan es la reducción al 4,5 por 100.000 habitantes.

Con relación al cáncer de cuello uterino, con la Resolución del Ministerio de Salud número 412 de 2000, “*por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública, cobijó a este tipo de patología*”; se adoptaron normas técnicas de obligatorio cumplimiento en relación con las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda para el desarrollo de acciones de protección específica y detección temprana para la atención y el manejo de enfermedades de interés en salud pública a cargo de las EPS, entre otras.

En esta Resolución, se puntualizó que la ejecución de las actividades, procedimientos e intervenciones establecidas en el Acuerdo 117 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, involucraría todos los procedimientos allí contenidos para el caso del cáncer de cuello uterino.

De otra parte, en las Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015, tres de los ocho objetivos, ocho de las dieciséis metas y dieciocho de los cuarenta y ocho indicadores se relacionan directamente con la salud. El control del cáncer se encuentra enmarcado en el objetivo 5: mejoramiento de la Salud Sexual y Reproductiva. Allí, una de las metas específicas es reducir entre 1990 y 2015 la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a **5,5 muertes por 100.000 mujeres**.

La Línea Estratégica 1, que toca el tema de Control del Riesgo, contempla que: “*El control del riesgo de cáncer pretende reducir la incidencia de algunos tipos de cáncer para los cuales se han identificado riesgos mediante estudios epidemiológicos y se han probado alternativas de intervención tanto en el terreno de la promoción de la salud como en el de la protección específica*”.

Dentro de esta línea estratégica observamos que una de las metas es: “*Generar recomendaciones sobre la introducción de la vacuna contra VPH en el marco del SGSSS para el año 2012*”; y dentro de esta meta, está consagrada la siguiente acción en los servicios de salud: “*Adelantar estudios para la introducción de la vacuna de VPH en el marco del SGSSS*”.

Dentro del marco de la XVII Reunión del Grupo Técnico Asesor sobre Enfermedades Prevenibles por Vacunación, de la Organización Panamericana de la Salud; realizado en la Ciudad de Guatemala entre el 25 al 27 de julio de 2006; se dijo con respecto de la Vacuna del Papiloma Humano lo siguiente:

“*El cáncer cervical persiste como un problema de salud pública significativo en Latinoamérica y el Caribe, a pesar de la disponibilidad y aplicación de prevención secundaria (pruebas de Papanicolaou) en los países miembros desde hace mucho tiempo. Cada año, 86.532 nuevos casos de cáncer cervical y 38.435 muertes ocurren en mu-*

*jes de la Región; Latinoamérica y el Caribe contribuyeron con 71.862 casos y 32.639 defunciones anualmente. Además de estos casos de cáncer cervical invasor, las mujeres con lesiones cervicales pre-cancerígenas de bajo y alto grado (displasias y carcinomas in-situ) también contribuyen a la carga de la enfermedad, así como a los altos costos asociados con el examen de detección, diagnóstico y tratamiento de esta enfermedad. Algunos tipos de virus del papiloma humano de alto riesgo, que afecta el tracto genital, han sido identificados como los agentes etiológicos en la carcinogenesis cervical.*”.

### 5. Impacto Fiscal

En reiteradas oportunidades, la honorable Corte Constitucional, ha venido pronunciándose sobre los alcances de la Ley Orgánica 819 de 2003 y las implicaciones que para el trámite legislativo se encuentran consagradas en el artículo 7°.

Sobre el particular, en Sentencias C-502 de 2007 y C-662 de 2009, este Tribunal Constitucional se ha referido a las exigencias que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 tiene sobre el estudio del impacto fiscal de los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso, así: “*... busca satisfacer finalidades constitucionalmente valiosas, relacionadas con (i) el otorgamiento de racionalidad al procedimiento legislativo; y (ii) la eficacia material de las leyes, la cual pasa ineludiblemente por la determinación y consecución de los recursos económicos necesarios, en un marco de compatibilidad con la política económica del país. Sin embargo, el mismo precedente ha previsto que del tenor literal del artículo 7° citado, se advierte que el logro de dicha compatibilidad es una tarea en que existen competencias concurrentes del Ejecutivo y del Congreso*”.

El precedente constitucional vigente sobre la materia, fue expuesto por la Corte en la Sentencia C-502 de 2007, siendo M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, fallo en el que se estudió la constitucionalidad del Proyecto de ley Estatutaria número 034-05 - Senado, y 207-05 - Cámara, “*por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos*”. Dentro de dicho trámite de constitucionalidad, fue abordado el presunto vicio de inconstitucionalidad de la iniciativa, por no cumplir el requisito de incorporar el estudio de impacto fiscal y la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de mediano plazo.

Al respecto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 estipula, con relación a las normas que contengan un impacto fiscal para el Estado, que:

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

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

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

Señala la Corte en las sentencias enunciadas que: *“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y es casi concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley”* (Subraya fuera de texto).

Estas consideraciones de la honorable Corte nos permiten señalar que la iniciativa se ciñe a los criterios que también ha trazado este Alto Tribunal Constitucional en Sentencia C-174/09 sobre la ponderación de la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud frente al interés superior del niño y el amparo de sus derechos fundamentales; es decir, frente a estos principios legales, no debe existir duda que siempre prevalecerán los derechos de los niños frente a los de los demás.

Ahora bien, frente a la ponderación entre la potestad de configuración legislativa en seguridad social, el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social en Salud y la prevalencia de los derechos fundamentales de la persona, la Corte Constitucional ha explicado que: *“... la Sala considera que llegado el momento de ponderar las decisiones del legislador respecto de los derechos intrínsecos e inherentes del ser humano, se debe tener en cuenta el sistema axiológico propio del Estado social de derecho, al interior del cual existen valores, principios, disposiciones y normas que prevalecen, entre ellos los relacionados con la protección a la dignidad de la persona humana (...) los cuales, desde una perspectiva constitucional, no pueden resultar abolidos en beneficio de derechos e intereses jurídicamente subalternos, como serían la defensa a ultranza de la libertad de configuración legislativa...”*

Esta iniciativa, sometida a consideración de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, guarda armonía con el postulado imperante hoy en día, de un sistema de seguridad social, que tiene unos valores más humanos, inspirado en la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, participación y, además, hace parte de la progresividad de los derechos, que es otro principio característico de un sistema de seguridad social (artículos 2°, 3° y 5°, numeral 3 de la Ley 100 de 1993), consistente en que los derechos y su evolución tienden siempre a ampliarse y no a restringirse.

En Sentencia C-662-09, por medio de la cual la Corte Constitucional resolvió las objeciones

presidenciales al Proyecto de ley número 312-08, Senado y 90-07, Cámara, *“por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”*, precisó los siguiente: *“Esta Corporación ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador para regular lo concerniente a los derechos a salud y a la seguridad social. La flexible fórmula adoptada por la constitución (artículo 48 CP) impide que se pueda hablar de una estructura única de seguridad social y de una actuación limitada del legislador en dicho campo. En efecto, la Carta Política establece unos principios y reglas generales, básicos y precisos a los cuales debe ceñirse el legislador; pero que no impiden su intervención amplia en el asunto”*. (Subraya fuera de texto).

Tal como se estudió en el acápite del Marco Legal y Constitucional, las obligaciones que tiene esta iniciativa parlamentaria ya han sido suscritas por el Estado colombiano en los diferentes instrumentos internacionales vinculantes ratificados por este Congreso y sancionados como leyes de la República; por lo tanto, no es dable concluir que la vacunación gratuita a la población infantil objeto de este proyecto de ley, acarrea nuevas obligaciones fiscales que no estaban contempladas, o por lo menos, debían estar ya contempladas dentro de nuestro ordenamiento jurídico vigente.

#### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar segundo debate al **Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones, sin ninguna modificación al texto radicado.

De las honorable Representante,

*Gloria Stella Díaz Ortiz, José Bernardo Flórez Asprilla, Armando Antonio Zabaraín, Rafael Romero Piñeros*, Representantes a la Cámara.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 a 12 años de edad.

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

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad que corresponda a partir de la vigencia de la presente ley, actualizarán el Programa Ampliado de Inmunización (PAI).

Parágrafo 1°. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), la vacuna contra el virus del papiloma humano, en el plan básico de vacunación gratuita.

Parágrafo 2°. Para lograr la cobertura universal del VPH, en los términos del artículo 1° de esta ley, este se hará de manera gradual, según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, atendiendo entre otros, criterios de prevalencia y costoefectividad, así como la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

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

*Gloria Stella Díaz Ortiz, José Bernardo Flórez Asprilla, Armando Antonio Zabaraín, Rafael Romero Piñeros*, Representantes a la Cámara.

**TEXTO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA (Aprobado en la Sesión del día 10 de abril de 2012 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita y obligatoria a todas las niñas entre 9 a 12 años de edad.

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

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad que corresponda a partir de la vigencia de la presente ley, actualizarán el Programa Ampliado de Inmunización (PAI).

Parágrafo 1°. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), la vacuna contra el virus del papiloma humano, en el plan básico de vacunación gratuita.

Parágrafo 2°. Para lograr la cobertura universal del VPH, en los términos del artículo 1° de esta ley, este se hará de manera gradual, según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional, atendiendo entre otros, criterios de prevalencia y costoefectividad, así como la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

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

De los honorables Representantes,

*Gloria Stella Díaz Ortiz, Rafael Romero Piñeros, José Bernardo Flórez Asprilla, Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, Representantes a la Cámara.

## **SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.*

El Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara fue radicado en la Comisión el día 1° de agosto de 2011. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorable Representante Rafael Romero Piñeros, José Bernardo Flórez, Gloria Stella Díaz Ortiz, Armando A. Zabaraín D'Arce.

El proyecto en mención fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 533 de 2011 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la *Gaceta del Congreso* número 820 de 2011. El Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara fue **anunciado** en la sesión del día 28 de marzo de 2012 según Acta número 24.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 10 de abril de 2011, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del **Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.**

Autor: honorable Representante *Luis Enrique Salas Moisés*.

En esta sesión, es aprobada por unanimidad la proposición con que termina el informe de ponencia por los honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara que consta de (3) tres artículos, que fueron aprobados en bloque por unanimidad.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera, *por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones*, con votación positiva de los honorable Representante. Igualmente la Presidente pregunta a los honorable Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Rafael Romero Piñeros, José Bernardo Flórez, Gloria Stella Díaz Ortiz, Armando A. Zabaraín D'Arce*.

La Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación en

primer debate del **Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones, Consta en el Acta número 25 del (10-04-2012) diez de abril de 2012 de la Sesión Ordinaria del Segundo Período de la Legislatura 2011-2012.

El Presidente,

*Dídier Burgos Ramírez.*

La Vicepresidente,

*Yolanda Duque Naranjo.*

El Secretario General comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril del año dos mil doce (10-04-2012), fue aprobado el **Proyecto de ley número 28 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones, autor: honorable Representantes Luis Enrique Salas Moisés. Con sus (3) tres artículos.

El Presidente,

*Dídier Burgos Ramírez.*

La Vicepresidente,

*Yolanda Duque Naranjo.*

El Secretario General comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2011 CÁMARA, 67 DE 2010 SENADO

*por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.*

UJ-0538112

Bogotá D. C., 31 de mayo de 2012

Honorable Representante

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 217 de 2011 Cámara, 67 de 2010 Senado**, por la cual se modifica el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 217 de 2011 Cámara, 67 de 2010 Senado, “por la cual se modifica el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene por objeto introducir algunas modificaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales, comenzando por su denominación, esto es, proponiendo como nuevo nombre el de Sistema de Riesgos Laborales, puesto que el término Profesionales sólo incluiría a las personas que cuenten con una profesión, excluyendo tanto a trabajadores técnicos, como a todos aquellos que no tienen un título profesional.

Adicionalmente, la iniciativa pretende que el Sistema de Riesgos Laborales incluya entre otros, trabajadores independientes, mayor fortalecimiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, mo-

dificación del objeto del Fondo de Riesgos Profesionales, fortalecimiento de actividades de prevención de riesgos laborales en las micro y pequeñas empresas del país y ampliación del concepto de accidente de trabajo.

A este respecto, esta Cartera considera pertinente realizar las siguientes observaciones:

1. Para empezar, es preciso indicar que no se entiende la implicación positiva que representa el cambio de denominación del Sistema General de Riesgos Profesionales a Sistema General de Riesgos Laborales, dado que la cobertura en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se ha otorgado sin atención a si la actividad laboral es profesional o no. Adicionalmente, podrían generarse algunas confusiones respecto de aquellas normas, como las del Decreto-ley número 1295 de 1994, que quedarían vigentes y que se refieren al Sistema de Riesgos Profesionales. Por lo tanto, existe la necesidad de hacer algunas precisiones para que se entienda que el actual Sistema tiene cobertura sobre todos los trabajadores, esto bien podría hacerse a través de un conjunto de definiciones debidamente incorporado en la ley.

2. **El artículo 2° literal a) numeral 1** dispone que serán afiliados obligatorios al Sistema de Riesgos Laborales “(...) las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación”, señalando el párrafo 3° que el pago de la cotización correrá por cuenta del contratista, salvo cuando desempeñen actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo, caso en el cual el pago estará a cargo del contratante.

Establecer la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, como lo prevé este artículo, no garantiza una continuidad o permanen-

cia en la afiliación, por la vinculación temporal que este tipo de contratación implica tanto en empresas públicas como privadas, lo cual impide formar el capital mínimo requerido para financiar las prestaciones que otorga el Sistema. En este sentido, se requiere conocer los estudios sobre el impacto que esta disposición tendría, pues el Sistema estaría absorbiendo el riesgo que hoy asumen directamente este tipo de trabajadores en su calidad de independientes, lo cual genera claramente una transferencia del riesgo, como quiera que hasta ahora la afiliación ha sido voluntaria.

3. **El artículo 3° en su inciso 2°** define accidente de trabajo, como *“aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo”*. Sin embargo, de conformidad con la definición de trabajador independiente y según los términos en los que se suelen pactar este tipo de contratos, el contratista bajo ninguna circunstancia está bajo la autoridad del contratante, razón por la cual es importante establecer esta distinción.

4. **El artículo 11 numerales 2 y 3 mencionan que se aumenta el porcentaje de la cotización que se destina al Fondo de Riesgos Profesionales**, señalando que dicho porcentaje será del 3% y no del 1% como lo dispone la norma vigente (artículo 19 y 89 del Decreto 1295 de 1994) y, disminuye del 94% al 92% el porcentaje de la cotización que a la luz de lo previsto por el artículo 19 del Decreto-ley número 1295 de 1994 debe destinarse a financiar la cobertura de las contingencias derivadas de los riesgos profesionales, o para atender las prestaciones económicas y de salud previstas en este decreto, para el desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos profesionales, de rehabilitación integral, y para la administración del sistema”.

Sobre este aspecto, es necesario evaluar cómo impacta esta propuesta la cobertura financiera de los riesgos que el Sistema otorga, pues puede generar desequilibrios actuariales sobre el mismo, al reducir del 94% al 92% los recursos destinados a tales fines.

De otro lado, vale la pena indicar que, revisada la ejecución de ingresos del Fondo de Riesgos Profesionales a diciembre de 2011 se verificó que se ejecutó aproximadamente el 50% de lo apropiado (\$4.600 millones de \$9.200 millones) y que se estima que cuenta con un portafolio de \$100.000 millones, razón por la cual no parece necesario destinar mayores recursos para el Fondo, puesto que como se puede observar casi siempre el excedente es de un 50%, además de no ser clara la conveniencia de la nueva destinación de los recursos que se le está dando al Fondo en el proyecto de ley, como se explicará más adelante.

5. **El artículo 11 párrafo 5° relacionado con la labor de intermediación de seguros en el ramo de riesgos laborales** dispone que esta será voluntaria y que se regirá por lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y estarán vigilados por la Superintendencia Financiera. Señala además que los costos de interme-

diación de seguros tendrán un límite máximo que será definido por la Superintendencia Financiera, prohibiendo a quienes actúen en el rol de intermediación, prestar directa o indirectamente servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional, por considerarlo una práctica insegura o de doble intermediación, práctica que será vigilada y controlada por la Superintendencia Financiera. Adicionalmente, dispone que en caso de que la ARP utilice algún intermediario, deberá sufragar el monto de honorarios o comisión con cargo a sus propios recursos, y en ningún caso se utilizarán, destinarán o apropiarán recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Así, sólo podrán ser intermediarios, los corredores de seguros y las agencias y agentes de seguros que acrediten su idoneidad y se inscriban ante el Ministerio de Trabajo, previa reglamentación, circunstancia esta que no debe ser aceptada porque elimina una prohibición muy importante, y es la relativa al pago de la intermediación, pues debe quedar explícito en la ley que esta no podrá financiarse con cargo a los recursos del Sistema, tal como lo proponía inicialmente el párrafo 5°.

6. **El artículo 12 modifica la destinación que podrá dársele a los recursos del Fondo de Riesgos Profesionales**. Como se explicó anteriormente, este fondo se financia actualmente con el 1% de la cotización al Sistema de Riesgos y el artículo 88 del Decreto-ley número 1295 de 1994 modificado por el artículo 22 de la Ley 776 de 2002 y por el artículo 43 de la Ley 1438 de 2011.

Específicamente, el proyecto de ley introduce las siguientes modificaciones:

a) *Se adiciona en el literal d) un nuevo objeto, señalando que los recursos del Fondo se podrán destinar a “otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro del que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo a efectos de promover e impulsar políticas en el proceso de formalización laboral.”*

El incremento de los recursos del Fondo parece justificarse en gran medida por la creación de este subsidio a la cotización para la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales. Sin embargo, esta medida realmente constituye la creación de un régimen de solidaridad financiado con los aportes de las empresas y contratistas, Cabe recordar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-516 de 2004, sobre el tema objeto de estudio: *“El Sistema de Riesgos Profesionales se caracteriza por los siguientes elementos. (...); está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, para lo cual fija las prestaciones económicas y las prestaciones asistenciales a que tienen derecho los trabajadores en uno y otro caso; todos los trabajadores deben estar afiliados, y esa afiliación se hace a través de los empleadores, quienes son los encargados de pagar las cotizaciones respectivas, de acuerdo a la clase de riesgo en que se encuentren”*.

b) *Se adiciona en el literal e) un objeto relacionado con la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo para crear un sistema de información de los riesgos laborales, el cual parece ser una repetición de lo establecido al final del literal c) en los siguientes términos: “así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Profesionales”.*

c) El literal f) pretende modificar el objeto establecido por el artículo 43 de la Ley 1438 de 2011, según el cual los recursos del fondo podían destinarse a financiar actividades de promoción y prevención dentro de los programas de Atención Primaria en Salud Ocupacional (APSO) creados por dicha ley. Por su parte, el literal dispone que el Fondo podrá financiar actividades de promoción y prevención, pero dentro de los programas de Atención Primaria en Salud Ocupacional. En último término debería mantenerse la destinación prevista por la Ley 1438 de 2011.

De esta forma, respetuosamente solicito se evalúen las anteriores consideraciones dentro del trámite legislativo del proyecto de ley que nos ocupa, con miras a garantizar un mejor manejo de la política tributaria y fiscal y garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley.

Reciba un cordial saludo,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

Copia: honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*, Autor, Ponente; honorables Representantes; *Pablo Aristóbulo Sierra León* - Ponente; *Alba Luz Pinilla Pedraza* - Ponente; *Díder Burgos Ramírez* - Ponente, *Víctor Raúl Yepes Torres* - Ponente; *Lina María Barrera Rueda* - Ponente, *Holger Horacio Díaz Hernández* - Ponente, honorable Senador *Fernando Eustacio Tamayo Tamayo* - Ponente; *Eduardo Carlos Merlano Morales* - Ponente; *Lina María Barrera Rueda* - Ponente, *Diela Liliana Benavides Solarte* - Ponente, *Víctor Raúl Yepes Flores* - Ponente, doctor *Jesús Alfonso Rodríguez Camargo* - Secretario General Cámara de Representantes para que obre dentro del expediente.

\*\*\*

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990.*

1.1

UJ - 0922/12

Bogotá D. C., 4 de junio de 2012

Honorable Representante

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 090 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990.**

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el **Proyecto de ley número 090 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990.**

El proyecto de ley bajo análisis tiene como objetivo modificar el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, en donde se determina que el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) “(...) respaldará los créditos otorgados del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas adicionalmente por los intermediarios financieros”, así:

“**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, adicionándose un parágrafo, el cual quedará así:

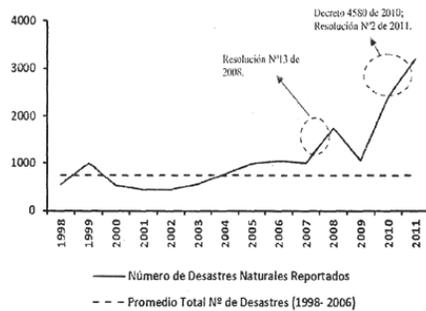
*Artículo 28. Parágrafo 2°. Para pequeños productores, desmovilizados, desplazados y mujeres rurales de bajos ingresos, cuyos cultivos hayan sido afectados por desastres naturales o cambios climáticos, la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) será del 100% para cualquier operación de crédito y con cobro de comisión del 0.75%”(...)*

#### **1. Argumentos de inconveniencia del proyecto de ley.**

Para llevar a cabo el análisis del proyecto de ley del asunto, se deben tener en cuenta las circunstancias bajo las cuales fueron emitidas, por parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, las Resoluciones números 13 y 02 de los años 2008 y 2011 respectivamente, a través de las cuales estableció el FAG especial de recuperación como incentivo a los pequeños productores, otorgando garantías de hasta el 100% del capital otorgado como medida colateral exigida por parte de la entidad financiera prestamista.

Las mencionadas resoluciones fueron expedidas en circunstancias excepcionales a nivel nacional (ver Gráfica 1), en donde, para el caso específico de la Resolución número 02 de 2011, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, entidad que como establece el parágrafo 1° del artículo 28 es la encargada de determinar “(...) las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del FAG”, determinó, amparada en el Decreto 4580 de 2010, “Por medio de la cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el fenómeno de la Niña 2010-2011”, el otorgamiento de un FAG Especial de Recuperación a los pequeños productores con una cobertura del 100% del valor de sus créditos.

Gráfica 1  
Número Total de Desastres Naturales en Colombia Reportados por el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres 1998 - 2011.



Fuente: Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.

Teniendo en cuenta lo anterior y según información suministrada por Finagro, el FAG especial de recuperación establecido en la Resolución número 02 de 2011 ha contado desde su instauración con un capital total de \$73.000 millones, los cuales han provenído 100% de recursos de la Nación. Siendo esto así, se observa un precedente en el cual se evidencia la incapacidad que tendría Finagro para atender este tipo de garantías con recursos propios, generando así costos adicionales para la Nación no contemplados en los marcos presupuestales.

De otro lado, respecto a las garantías dirigidas a la población desplazada y víctima del desplazamiento, tal y como lo dicta el documento Conpes (número 3712, 2011, pág. 14) con el propósito de llevar a cabo los objetivos plasmados en la Ley 1448 de 2011, se espera atender 830.000 hechos victimizantes en donde se contempla un plan financiero para el cual se tiene previsto un total de recursos destinados a la generación de ingresos en el período 2012-2021, igual a \$5.7 billones de pesos; mientras que para el subsidio de vivienda se contempla una financiación, para el mismo período, de \$6.9 billones de pesos.

## 2. Conclusiones.

Por lo señalado anteriormente, esta Cartera se abstiene de dar un punto de vista favorable a la iniciativa bajo análisis dado que:

1. No se observa una concordancia del proyecto de ley con lo estipulado por el parágrafo 1° del artículo 28 de la Ley 16 de 1990, donde se determina que la única entidad autorizada para determinar "(...) las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del FAG" es la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

2. Es claro que las medidas pretendidas por la iniciativa serán atendidas en su totalidad con los ingresos propios de Finagro. Lo anterior se señala teniendo en cuenta que el FAG especial instaurado mediante la Resolución número 02 de 2011, es una medida que ha sido financiada totalmente con recursos provenientes de la Nación en caso de una situación excepcional de emergencia.

Con base en lo anterior, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa presentada ya que requiere recursos para su cumplimiento, los cuales no se encuentran contemplados en el Marco de Gastos de Mediano Plazo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual implica un esfuerzo fiscal por parte de la Nación para suministrar esos recursos no contemplados actualmente.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de archivar la presente iniciativa, en la medida en que resulta inconveniente, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Carlos Echeverry Garzón.*

Con copia: honorables Representantes *Buenaventura Leo León.* (Autor), *Crisanto Pizo Mazabuel.* (Autor), *César Franco Arbeláez.* (Ponente), *Esmeralda Sarria Villa.* (Ponente), doctor *Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,* Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente y a los demás honorables Representantes de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2012 CÁMARA, 236 DE 2012 SENADO

*por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.*

1.1

UJ-0881/12

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2012

Doctor

GERMÁN VARGAS LLERAS

Ministro

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 223 de 2012 Cámara, 236 de 2012 Senado, *por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Ministro:

Una vez analizada la ponencia que contiene el texto propuesto para segundo debate, de manera atenta me permito informar que este Ministerio conceptúa favorablemente sobre el contenido del proyecto de ley del asunto.

No obstante lo anterior, se sugiere no incluir el beneficio tributario propuesto para bonos y títulos hipotecarios, toda vez que, de conformidad con el

estudio que se anexa, al parecer la eliminación de la exención tributaria sobre las titularizaciones no se ha reflejado en incrementos de la tasa de interés del crédito de vivienda.

Reciba un cordial saludo,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: Honorable Representante Alba Luz Pinilla Pedraza - Ponente

Honorable Representante José Bernardo Flórez Asprilla - Ponente

Honorable Representante Carlos Alberto Escobar Córdoba - Ponente

Honorable Representante Yolanda Duque Naranjo - Ponente

Honorable Representante Rafael Romero Piñeros - Ponente

Honorable Representante Pablo Aristóbulo Sierra León - Ponente

Honorable Representante Luis Fernando Ochoa Zuluaga - Ponente

Honorable Representante Juan Manuel Valdés Barcha - Ponente

Honorable Representante Hólger Horacio Díaz Hernández - Ponente

Honorable Representante Elías Raad Hernández - Ponente

Honorable Representante Dídier Burgos Ramírez - Ponente

Honorable Representante Armando Antonio Zabarain D'Arce - Ponente

Honorable Representante Marta Cecilia Ramírez Orrego - Ponente

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez - Ponente

Honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier - Ponente

Honorable Senadora Teresita García Romero - Ponente

Honorable Senadora Claudia Janneth Wilches Sarmiento - Ponente

Honorable Senadora Gilma Jiménez Gómez - Ponente

Honorable Senadora Gloria Inés Ramírez - Ponente

Honorable Senador Fernando Eustacio Tamayo Tamayo - Ponente

Honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín - Ponente

Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres - Ponente

Honorable Senador Germán Bernardo Carlosama López - Ponente

Doctor Emilio Otero Dajud – Secretario General Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

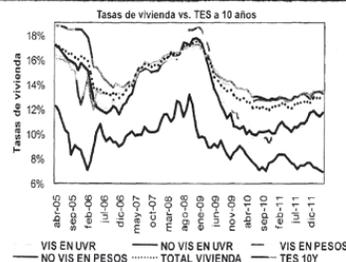
Doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo - Secretario General Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

## COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LAS TASAS DE INTERÉS DEL CRÉDITO DE VIVIENDA

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Bogotá, mayo de 2012

Tasas de vivienda vs. TES de largo plazo



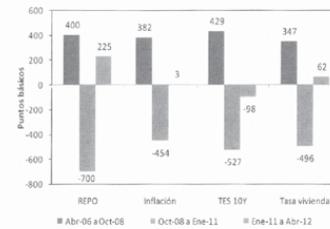
Las tasas de colocación de crédito hipotecario suelen estar referenciadas a las tasas de los TES largo plazo.

Sin embargo, desde el otorgamiento del grado de inversión por parte de las tres calificadoras en junio de 2011, parece que las tasas de la cartera de vivienda no han seguido la dinámica a la baja marcada por los TES.

Superfinanciera. Primera en Transparencia

Tasas de vivienda vs. Repo, inflación y TES de largo plazo

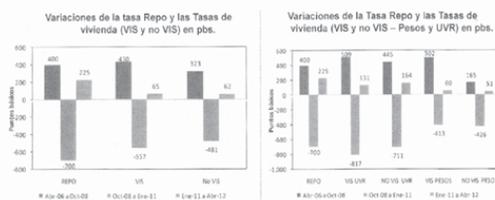
Variaciones de la Tasa Repo, la inflación, los TES 10Y y las Tasas de vivienda en pbs. (Periodos de expansión o contracción monetaria)



Salvo en el último periodo de normalización monetaria (aumento en la tasa de interés de intervención desde enero de 2011), las tasas de vivienda solían responder proporcionalmente a los movimientos en la tasa Repo, la inflación y las tasas de los TES a 10 años.

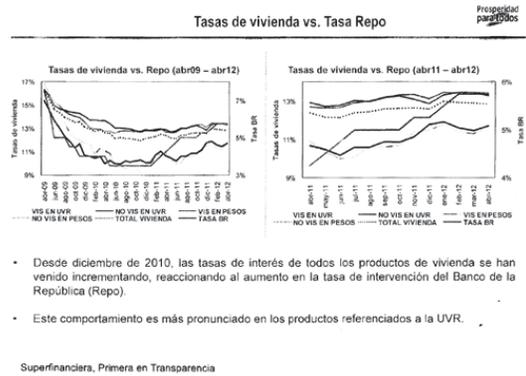
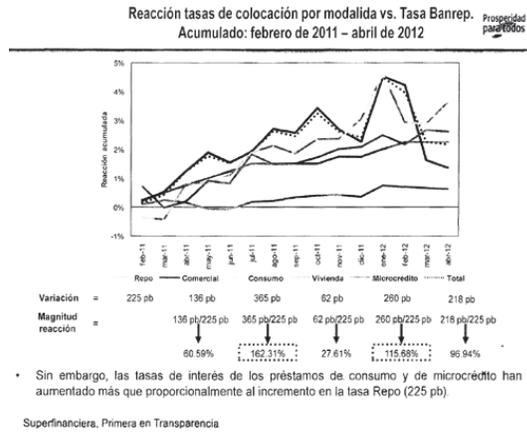
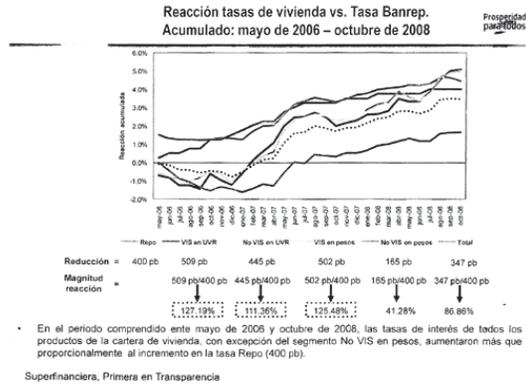
Superfinanciera. Primera en Transparencia

Tasas de vivienda vs. Tasa Repo



Desde enero de 2011, las tasas de interés de los productos referenciados en pesos han reaccionado (al alza) menos que proporcionalmente al aumento en las tasas del Emisor. Esto obedece a la reducción en las tasas de los TES de largo plazo durante el periodo de referencia.

Superfinanciera. Primera en Transparencia



**Conclusiones**

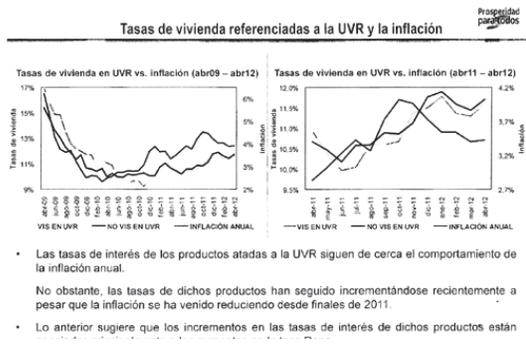
- Desde finales de 2010, las tasas de interés de todos los productos de la cartera de vivienda se han incrementando como consecuencia del aumento en la tasa Repo.
- Este comportamiento ha sido más marcado en los productos referenciados a la UVR, particularmente en el segmento No VIS.
- Al parecer, la eliminación de la exención tributaria sobre las titularizaciones no se ha reflejado en incrementos de la tasa de interés del crédito de vivienda.
- Hofstetter et al. (2011) y Fedesarrollo (2011) afirman que el subsidio de cobertura de tasa de interés otorgado por el Gobierno (desde abril de 2009) se vio reflejado en incrementos de la tasa de interés de la modalidad de vivienda debido a que los establecimientos de crédito se apropiaron de un porcentaje de dicho beneficio. Véase:

HOFSTETTER, M.; Tovar, J. y Urrutia, M. (2011). "Efectos del subsidio a la tasa de interés hipotecaria". Universidad de los Andes. Notas de Política. No. 8. Marzo.

FEDESARROLLO (2011). "Reflexiones sobre el programa de subsidio a la tasa de interés para adquisición de vivienda". Tendencia Económica No. 108. Abril. Págs. 6 – 12.

Superfinanciera, Primera en Transparencia

Gracias



**CONTENIDO**

Gaceta número 328 - Jueves, 7 de junio de 2012  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

**PONENCIAS**

Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto en primer debate al Proyecto de ley número 028 de 2011 Cámara, por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones..... 1

Concepto jurídico concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 217 de 2011 cámara, 67 de 2010 Senado, por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional..... 7

Concepto jurídico concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 090 de 2011 cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990..... 9

Concepto jurídico concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 223 de 2012 Cámara, 236 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones..... 10

