



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 816

Bogotá, D. C., martes, 8 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2013 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.*

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2013

Doctor

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En atención a la honrosa designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 268 de 2013 Senado, 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.*

#### Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley, *por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia* es de autoría de los honorables Senadores Roy Barreras Montealegre, Carlos Ferro Solanilla y del honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 23 de octubre de 2012.

En la Comisión Tercera Constitucional fueron designados como ponentes para primer debate los

honorables Representantes Ángel Custodio Cabrera Báez, Jaime Rodríguez Contreras y Hernando José Padauí Álvarez. La ponencia para primer debate fue radicada por los honorables Representantes el día 2 de abril de 2013. Esta fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 177 de 2013.

Como resultado de la discusión en la Comisión Tercera el día 23 de abril, se decidió conformar una subcomisión especial para el estudio del proyecto. Dicha subcomisión estuvo integrada por los honorables Representantes Ángel Custodio Cabrera Báez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Manuel Antonio Carebilla Cuéllar, Luis Antonio Serrano Morales, Libardo Antonio Taborda Castro, Jaime Rodríguez Contreras y como invitado se contó con la presencia del señor Rector de la Universidad Nacional de Colombia, doctor Ignacio Mantilla Prada. La subcomisión se reunió el día 6 de mayo de 2013. Como resultado de la deliberación se acordó por unanimidad presentar a la Comisión Tercera de Cámara una serie de proposiciones modificatorias, en tanto que el interés de los honorables Representantes fue el de apoyar decididamente a la Universidad Nacional de Colombia y, por intermedio del proyecto, a las demás universidades estatales del país. De esta manera el proyecto cambió de nombre, inicialmente estaba “por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia” y quedó “*por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*”, configurándose de tal forma que su articulado constituyera un aporte a la financiación urgente de todas las universidades estatales de Colombia.

El proyecto y las proposiciones se discutieron en Sesión Plenaria de la Comisión Tercera de la Cámara, el día 7 de mayo de 2013, aprobándose por unanimidad.

Posteriormente se presenta la ponencia para segundo debate, se publica en la *Gaceta del Congreso* número 362 del 4 de junio de 2013; el día 11 de junio de 2013 es aprobado por unanimidad el texto definitivo el cual se publicó oficialmente en la *Gaceta del Congreso* número 449 del 19 de julio de 2013.

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría de la Comisión Tercera del Senado de la República el día 5 de julio de 2013, para que continuara su trámite legislativo.

### Objeto de la ley propuesta

El proyecto de ley que se presenta a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República tiene como fin crear la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia y que con los recursos obtenidos se logre la urgente modernización de la infraestructura y el impulso necesario para consolidar la planta física del Hospital Universitario de IV Nivel de la Universidad Nacional de Colombia, tan necesario para la Universidad, la ciudad de Bogotá y el país en general. Los fines de este proyecto de ley, por lo tanto, son eminentemente sociales y hacen un reconocimiento al profundo e importante papel que las universidades han tenido en la vida de los colombianos y en el desarrollo de nuestra Nación.

### Justificación

Las dificultades presupuestales de las universidades estatales han provocado un incremento en las tasas de cubrimiento y retención de los estudiantes, además de poner en riesgo la calidad de la enseñanza, la investigación y la labor social, misión central de dichas instituciones.

Estos problemas que surgen por la limitada financiación del Estado a sus universidades, no les permiten contar con la indispensable actualización tecnológica, construir, reconstruir y adecuar su infraestructura, para cumplir así con el cubrimiento, la internacionalización, el bienestar y desarrollo, retos a los que se enfrentan las universidades del siglo XXI.

En este sentido, la presente ley crea la Estampilla para apoyar a las universidades estatales, de las que habla el Título III de la Ley 30 de 1992, con recursos financieros provenientes de un tributo parafiscal asignado a los contratos de obra, suscritos por las entidades públicas del nivel nacional.

La distribución de los recursos recaudados se hace de acuerdo con la importancia y peso existente dentro del sistema de educación superior del país y teniendo en cuenta las alarmantes e inaplazables necesidades que presenta la casa de estudios más importante de la Nación en la actualidad (principalmente problemas de infraestructura y Hospital Universitario), la Universidad Nacional de Colombia, quien recibirá en los primeros cinco (5) años de vigencia de la ley el 70% de los recursos, mientras que las demás universidades estata-

les recibirán el 30% restante. Pasados estos cinco años, la proporción en la distribución se invertirá de tal forma que las universidades estatales, exceptuando a la Universidad Nacional de Colombia, recibirán el 70% de los recursos recaudados y la Universidad Nacional el 30% restante.

Además, la ley contempla que la distribución de los recursos a las universidades estatales distintas a la Universidad Nacional de Colombia se realice teniendo en cuenta la tasa de graduación anual en cada una de las instituciones. Incentivar la tasa de graduación en las universidades estatales del país busca incrementar la cobertura real, pues el criterio se enfoca en el incremento del número de jóvenes que estudian y logran con éxito su graduación en las universidades oficiales. Este criterio, también incentiva la disminución en la deserción (las universidades deben preocuparse por graduar a los estudiantes que han admitido y han matriculado). Todos estos criterios sin desconocer la necesidad que existe de una educación con calidad.

En general, con la creación de la estampilla se apoyarán los proyectos universitarios que proponen por el incremento de la calidad, la equidad y la diversidad en las universidades estatales, principales formadoras de los jóvenes con condiciones menos favorables dentro de la sociedad colombiana.

Las 32 universidades estatales del país son la columna vertebral del Sistema de Educación Superior de Colombia, con *campus* en aproximadamente 25 departamentos, atienden a más de la mitad (55,38%) de los estudiantes universitarios de Colombia, especialmente a los estudiantes de las clases menos favorecidas. Las universidades estatales se organizan en el Sistema Universitario Estatal (SUE), creado por la Ley 30 de 1992. Esta ley que organiza la Educación Superior en Colombia, propone un modelo de financiación de las universidades estatales que para los años 90 del siglo pasado era adecuado y pertinente, pero que hoy, 21 años después, es limitado y contraproducente para el cubrimiento de las necesidades de las instituciones, debido a la natural evolución de su complejidad y crecimiento en estudiantes, profesores y administrativos.

Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia es considerada como el núcleo principal de esta columna vertebral. Su historia y su peso académico la han llevado a ser la primera Institución de Educación Superior del país y una de las principales en la región, tiene sus orígenes en la Universidad Central de Bogotá, creada por iniciativa del General Francisco de Paula Santander y oficialmente mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867 como la Institución mediante la cual el Estado organizaba y desarrollaba las políticas de Educación Superior para el país. Originalmente fue bautizada como Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, de carácter nacional, ostentaba una relativa autonomía frente a los

gobiernos de turno y total financiación estatal. Su misión fue la de desarrollar y fortalecer el saber académico, la ciencia y la investigación a través de seis escuelas que pretendían cubrir todas las áreas del conocimiento.

En la actualidad, la Universidad Nacional de Colombia es la institución de educación superior pública más importante del país, líder en producción académica, investigación y pertinencia social. Su naturaleza, como lo estipula el Decreto-ley 1210 de 1993, Régimen Orgánico de la Institución, es ser la Universidad del Estado, por lo tanto, de carácter nacional, mediante la cual el Estado, conforme a la Constitución, promueve el desarrollo de la educación superior en el país hasta sus más altos niveles, fomenta el acceso a ella y desarrolla la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.

La Universidad Nacional de Colombia acoge cerca de 50.000 estudiantes de todas las regiones del país sin excepción. Ofrece a la Nación 94 programas de pregrado en todas las áreas del conocimiento y, además, 337 programas de posgrado que incluyen 97 especializaciones, 38 especialidades del área de la salud, 148 maestrías y 54 doctorados. Con una planta docente de 2.794 profesores, de la cual el 37% posee título de doctorado, la Universidad no solo lidera en formación académica, sino también en investigación con 931 grupos de investigación registrados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hoy en día el 40% de los doctorados graduados en el país son formados en la Universidad Nacional de Colombia. Por otro lado, la Universidad ha obtenido la acreditación de alta calidad en casi la totalidad de sus programas de pregrado y ha sido la única institución en el país que obtuvo la acreditación institucional por diez años, convirtiéndose en la de más alta duración conferida por el Ministerio de Educación Nacional.

Por su responsabilidad, la Universidad es efectivamente la más nacional de todas las universidades públicas del Sistema de Educación Superior, no solamente porque sus estudiantes provienen de cada uno de los departamentos del país, sino porque también su labor se desarrolla en ocho sedes estratégicamente ubicadas a lo largo y ancho de la patria.

### Amenazas a la calidad

Después de veinte años de estar en vigencia la Ley 30 de 1992, hoy encontramos que su modelo de financiación de la educación superior pública es insuficiente para soportar el crecimiento natural de las universidades estatales, que en una sociedad del conocimiento tiene la responsabilidad de evolucionar en complejidad, cobertura y calidad.

El crecimiento en la matrícula de programas de pregrado en las universidades estatales ha crecido en los últimos veinte años un 232,55%.

Incremento que se ha visto mermado en los últimos años por carencias en infraestructura y planta docente de estas instituciones. A pesar de esto, la cobertura en la educación superior también ha reportado un aumento sustantivo, pasando de un 27% en 2004 a un 42,4% en 2012.

Las universidades han invertido grandes esfuerzos en la financiación y mantenimiento de programas de posgrado en todas las áreas del saber. En 2003 existían en el país 777 programas de posgrado que a 2011 pasaron a ser 1.105. Los costos para atender a estudiantes en estos niveles superiores son mayores que en el pregrado y las universidades estatales han asumido gran parte de dichos costos con sus propios y limitados recursos. Hoy la Universidad Nacional de Colombia, por ejemplo, ofrece el 31% de los programas de doctorado del país y gradúa al 40% de los doctores en Colombia.

Las universidades estatales se encuentran desfinanciadas y las primeras dificultades se encuentran en el apoyo a los estudiantes de posgrado. En la actualidad se presentan recortes sustanciales en becas y restricción permanente en el ofrecimiento de cupos en todos los niveles, por causa de la limitación financiera crónica que sufren las Instituciones de Educación Superior Pública. Por esta misma razón se ve amenazado el crecimiento de la infraestructura física y tecnológica de las universidades estatales, el fortalecimiento de la investigación, los programas de internacionalización, el incremento del nivel académico de la planta docente y, como ya se dijo, la ampliación de la cobertura en todos los niveles de la educación superior.

En particular, en las últimas décadas el Estado colombiano no ha respondido de forma adecuada a las necesidades de modernización de las universidades estatales. Encontramos, que para las múltiples responsabilidades y retos de la universidad estatal más importante del país el crecimiento del presupuesto destinado por el Estado es muy bajo y ampliamente insuficiente frente al crecimiento y el desarrollo de la Universidad. Esta situación contrasta con los grandísimos esfuerzos en los que se ha visto obligada la Universidad para conseguir recursos propios que le permitan sostener un vector de desarrollo que, aunque cada vez más débil, la mantiene como una institución de alta calidad en el país.

La indispensable actualización tecnológica y urgente modernización de las universidades estatales se ve peligrosamente afectada por el dramático desequilibrio entre el presupuesto destinado a funcionamiento versus el presupuesto destinado a inversión; esto sin contar con que el presupuesto destinado para la ampliación de la planta docente, por decisión del Gobierno nacional, lleva más de diez años congelado.

La urgente actualización de equipos de laboratorio, dotación de aulas de clase, fortalecimiento de programas de bienestar, construcción de nue-

vas edificaciones necesarias para alojar más estudiantes con condiciones adecuadas para sus labores, reconstrucción, reforzamiento y actualización de la infraestructura que en algunos casos ya está en ruina y, además, la creación y mantenimiento de los espacios de esparcimiento, mobiliario urbano y vías internas hace incierto el futuro de algunas instituciones como la Universidad Nacional de Colombia, de su calidad y del cumplimiento de su responsabilidad ante el país.

Si se tiene en cuenta el presupuesto neto de la Universidad Nacional de Colombia, por ejemplo, el aporte de la Nación en los últimos diez años ha disminuido en términos porcentuales frente a los recursos propios de la Institución. En el año 2000 la Nación aportaba el 82% y los recursos propios de la Universidad representaban el 18%, para el año 2011 esta relación se comportó con un 57% de recursos Nación y un 43% de recursos propios. Desde otro punto de vista, podemos apreciar que del 2000 al 2010 en pesos constantes el presupuesto de la Universidad Nacional creció solo un 40%, apoyado principalmente en los recursos propios de la Universidad que en este mismo periodo crecieron un 177%.

### Problemas de infraestructura

Con el incremento en dos décadas del 232% en la matrícula, las universidades estatales han soportado una fuerte presión en el uso y destinación de su infraestructura física y tecnológica. Los estudios internacionales más conservadores muestran que las universidades deben destinar en promedio 11 metros cuadrados por estudiante, contando con laboratorios, zonas de bienestar y recreación, aulas de clase, bibliotecas, baños, auditorios, cafeterías y restaurantes, entre otras. En la actualidad, las universidades estatales disponen de un área construida de 1.941.396 metros cuadrados, es decir que tan solo destinan 3,98 metros cuadrados en promedio por estudiante. Un déficit importante que solo se subsanaría con la inversión en la construcción de más de 2.800.000 metros cuadrados de infraestructura.

En el caso de la Universidad Nacional de Colombia, la situación es dramática, por ejemplo es importante mencionar que actualmente la Ciudad Universitaria en Bogotá presenta tres (3) edificios totalmente inutilizados, porque han presentado grietas y asentamientos diferenciales importantes, por lo cual fue necesario evacuarlos. Esto hace que se tengan 15.450 metros cuadrados en amenaza de ruina.

Del total del área construida en la Ciudad Universitaria de la Nacional, el 56% que corresponde a 62 edificaciones, se encuentra en alto riesgo de vulnerabilidad estructural. Por consiguiente, es necesario que de inmediato se intervengan estos 62 edificios.

A estos problemas, presentes también en las demás sedes de la Universidad, se le suma el hecho que los recursos que anualmente se destinan

al mantenimiento de la infraestructura son insuficientes para proteger los edificios de todas las sedes de la Institución de problemas adicionales como la humedad producida por el desgaste natural de las cubiertas y por las filtraciones de agua en los primeros pisos. Todo esto debido al aumento de las precipitaciones en los últimos años. También hay que tener en cuenta el desgaste natural de las redes eléctricas, hidráulicas y sanitarias y la obligatoriedad de preparar a los edificios con sistemas de protección contra incendio y de accesibilidad para discapacitados.

Los problemas académicos que esa situación conlleva son muchos, muy serios y muy variados. La Universidad Nacional, por ejemplo, presenta en la actualidad casos de hacinamiento en algunas facultades, dificultad generalizada en la programación de clases pues los grupos se deben turnar para ocupar los espacios habilitados. Riesgo constante en la seguridad de los estudiantes, profesores, administrativos y visitantes por el deterioro de la infraestructura de los campus (aulas de clase, auditorios, laboratorios, baños, zonas comunes, cafeterías, etc.). Laboratorios desactualizados e insuficientes para las funciones de docencia e investigación. Además, se presentan limitaciones en el bienestar universitario, dada la carencia de cafeterías y restaurantes adecuados, así como también de espacios de esparcimiento y deportivos. Las vías internas, tanto vehiculares como peatonales presentan un alto grado de deterioro que provoca grandes dificultades en la circulación de la comunidad universitaria. En general, los profesores y estudiantes se han visto obligados a implementar estrategias alternativas para desarrollar las clases y los exámenes en corredores, al aire libre en medio del bullicio o en las escasas cafeterías del campus.

### Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia

La Universidad Nacional de Colombia posee tres facultades del área de la salud, la de Medicina, la de Enfermería y la de Odontología en donde ofrece al país 73 programas curriculares, 7 pregrados, 10 especializaciones, 53 maestrías y especialidades y, además, 3 doctorados. Académicamente la escuela de medicina de la Universidad Nacional es reconocida en Colombia como una de las mejores, algo que se evidencia en los resultados del *QS World University Ranking 2012-2013* en donde la Universidad ocupa la posición 229 en el mundo en el área de Ciencias de la vida y la medicina y tiene la calificación más alta de las instituciones de educación superior del país. A pesar de esto, en la actualidad es una de las áreas de la Universidad con mayores amenazas y problemas por causa de la falta de espacios en donde los cerca de 4.000 estudiantes puedan llevar a cabo prácticas académicas adecuadas. Desde el cierre del Hospital San Juan de Dios en el año 2001, las facultades del área de la salud en la Universidad se han sumido en una crisis permanente de falta de centro de

prácticas de calidad que ha provocado en reiteradas ocasiones intermitencia académica por cierres de semestres.

Como es bien sabido, en el área de las ciencias de la salud no es suficiente con enseñar cómo se debe hacer algo (un procedimiento sanitario, una intervención quirúrgica, etc.), pues es imprescindible un espacio demostrativo y de práctica en donde los estudiantes y docentes pongan a prueba y perfeccionen permanentemente el conocimiento construido en la académica. Sin embargo, por las dificultades de la Universidad para contar con un centro hospitalario que les garantice a sus estudiantes y profesores una permanente práctica de su profesión, se encuentra que en los últimos años las pruebas de finalización de los estudios médicos presentan una tendencia decreciente, en contraste con las más importantes escuelas médicas del país.

A pesar de que la Universidad, con esfuerzos importantes, adquirió los terrenos de la Clínica Santa Rosa, este centro universitario se encuentra en construcción y con dificultades de financiación para su conclusión, sin tener en cuenta la financiación necesaria para la dotación adecuada del centro hospitalario.

El proyecto de Hospital Universitario que requiere la Universidad Nacional de Colombia, la ciudad de Bogotá y el país en su conjunto, ha sido diseñado para que se pueda contar con un Hospital de IV nivel de complejidad con más de 300 camas, de referencia local y nacional en medicina crítica, con estructura operativa de tipo ambulatorio, hospitalario y domiciliario que en general se constituya en la institución hospitalaria más importante del país con atención a todos los estratos sociales y un amplio perfil de centro de investigación y desarrollo tecnológico. En especial, el Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia tendrá el perfil de un Instituto de investigación, innovación y desarrollo tecnológico para afrontar las problemáticas de salud del país, en particular las derivadas de enfermedades crónicas. El Hospital brindará el soporte técnico y científico para la formulación, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas para la atención en salud. De la misma forma el Hospital prestará los servicios integrales en salud, su promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en general.

De otra parte, dentro de las universidades estatales que se verían beneficiadas con los recursos provenientes de la Estampilla, se encuentra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), antes Unidad Universitaria del Sur de Bogotá (Unisur), creada por la Ley 52 de 1981, como un establecimiento público del orden nacional. Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes con las necesidades locales, regionales y nacionales; lidera procesos de

apertura y democratización mediante la estrategia a distancia con metodologías innovadoras acordes con las demandas y retos de la sociedad colombiana del presente y abierta al nuevo milenio.

La UNAD hace presencia en las diferentes regiones de Colombia para dar cumplimiento al compromiso de ampliar las posibilidades de acceso, permanencia y formación en educación superior a la población de bachilleres del país.

En Colombia es la única institución pública de educación superior que ofrece todos sus programas de formación profesional con la metodología de educación a distancia, lo cual le ha permitido formular y desarrollar procesos académicos y administrativos adecuados a esta estrategia.

Tiene en funcionamiento cinco (5) escuelas; entendidas como unidades organizacionales que tienen por objeto promover la gestión del conocimiento, mediante procesos de generación, apropiación, aplicación y circulación del saber académico plasmado en diseños curriculares y en planes y programas de proyección a la comunidad en el área particular del saber, las cuales ofrecen en total 64 programas de educación superior discriminados así:

- En Colombia: a nivel técnico profesional 2, a nivel tecnológico 20, a nivel profesional 19, a nivel especialización 10 y a nivel maestrías 1.
- En UNAD – Florida E.U.: a nivel profesional 5, a nivel maestrías 4 y a nivel doctorado 3.

Con su estrategia pedagógica, la UNAD espera contribuir a la creación de condiciones que fomenten el arraigo y la permanencia de sus estudiantes y egresados en sus lugares de origen. De esta manera, la UNAD contribuye a disminuir el fenómeno de la migración hacia las ciudades de mayor desarrollo y a fomentar, desde sus currículos, la formación del espíritu empresarial y creativo para la búsqueda de soluciones pertinentes a las necesidades de las regiones en las cuales hace presencia.

Para garantizar la oferta de sus programas académicos en las diferentes entidades territoriales, entre otras estrategias, ha fomentado la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional tendientes a apoyar los Centros de Educación a Distancia (CEAD) y la creación de los Centros Comunitarios de Atención Virtual (CCAV).

Los CEAD son espacios de carácter universitario en los cuales se establecen relaciones de índole académica, pedagógica y administrativa, con el fin de brindar oportunidades de socialización, formación profesional, generación de conocimientos e interacción de estudiantes, docentes y comunidad.

Los CCAV son una estrategia educativa de la UNAD orientada a ofrecer a los colombianos programas de formación pertinentes, de calidad, e innovadores enfocados a incentivar el uso y conocimiento de las TIC, y la formación del

capital humano que dé respuesta a las necesidades del mundo tecnológico y empresarial.

La UNAD busca el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, de otras entidades gubernamentales y del sector privado para la implantación y puesta en marcha de esta iniciativa articulada a la política del Gobierno Nacional, “Educación de Calidad, el camino hacia la prosperidad” que plantea fortalecer la educación virtual para mejorar el acceso a la educación superior y ampliar la cobertura.

### **Apoyar la modernización de las universidades estatales**

Las universidades estatales necesitan modernizarse, tanto desde el punto de vista físico como desde el tecnológico. El país no puede seguir formando profesionales en universidades atrasadas en el tiempo, universidades en las que su infraestructura y sus componentes tecnológicos son escasos y poco adecuados. Son universidades de hace diez años y no universidades del presente, mucho menos del futuro como las universidades de clase mundial.

De la misma forma, Colombia no puede negarse la posibilidad de tener una universidad moderna y con la talla de las mejores universidades en el mundo. La Universidad Nacional de Colombia tiene todas las posibilidades de lograr en el mediano plazo este nivel. Cuenta con una de las mejores plantas docentes de cualquier universidad en Colombia; sus estudiantes, que en su mayoría son de los estratos socio-económicos más bajos de la sociedad y que provienen de todos los rincones del país, superan un examen de admisión exigente que garantiza desde el inicio un alto nivel académico, ampliamente potencializado en el tránsito de su carrera.

Las universidades estatales aportan al progreso y desarrollo del país; sin embargo, requiere crecer, ensanchar sus posibilidades, consolidar su internacionalización, fortalecer su desarrollo académico e investigativo, acoger a más jóvenes colombianos en sus aulas, ofreciéndoles la mejor educación del país, influir con su consejo, apoyo y ejecución en más regiones colombianas, fortalecer los programas estratégicos para el progreso de la Nación, ofrecer más y mejores posibilidades educativas, desde programas virtuales, currículos alternativos, doble titulación, hasta horarios nocturnos para el desarrollo de programas académicos.

Las universidades modernas, con infraestructura adecuada y excelente dotación necesariamente aportarán de forma contundente en la equidad social, el fortalecimiento de la conciencia social y la responsabilidad civil, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos con su propuesta urbanística que piense a las ciudades como centros de participación y construcción social, influyendo en la cultura y, por supuesto, aportando con todo esto a la paz y el progreso de nuestro país.

### **Fundamentos jurídicos**

El presente proyecto de ley se propone bajo el marco de la Constitución Política de Colombia y en especial, vinculado con los artículos 67, 68, 69 y 366 de la Carta Magna:

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (...)

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. (...)

**Artículo 68.** (...) La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente (...).

**Artículo 69.** (...) El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo (...).

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

De la misma forma la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994 establece una clara responsabilidad estatal así:

*Artículo 4º. Calidad y cubrimiento del servicio.* Corresponde al Estado, a la Sociedad y a la Familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

Por otro lado, la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que pretenden recursos para instituciones universitarias públicas mediante la creación de estampillas, así pues la Corte ha señalado:

*“Si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento”.* (Sentencia C-089 de 2001).

Por otro lado, en cuanto a la clase del tributo, las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como “tasas parafiscales”. Así pues, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

*“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.*

*La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006).

Por último, es importante resaltar que aunque el hecho gravable del presente proyecto de ley está constituido por los contratos de obra pública que suscriban entidades de nivel nacional y, por tanto, en apariencia recae en un sector específico de la economía, como lo es el sector de la construcción, en realidad dicho sector no se verá afectado de ninguna manera, puesto que los recursos obtenidos por este proyecto de ley serán destinados en buena medida a la construcción, reconstrucción y adecuación de la planta física de todos los campus

de las universidades estatales; de tal forma que los recursos retornarán al sector económico de la construcción.

### Proposición

Para esta ponencia se introdujeron algunas modificaciones al proyecto (texto subrayado), así:

## PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2013 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

TEXTO APROBADO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SENADO												
	<b>Se modifica el artículo 1º. Definido el tiempo de recaudo:</b>												
<b>Artículo 1º. Creación.</b> Créase y emítase la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.	<b>Artículo 1º.</b> Créase y emítase la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, <u>con un término para su recaudo de veinte (20) años.</u>												
<b>Artículo 2º. Naturaleza jurídica.</b> La estampilla “Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” es una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrado directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.	<b>Artículo 2º. Naturaleza jurídica.</b> La estampilla “Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” es una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.												
<b>Artículo 3º. Distribución de los recursos.</b> La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: durante los primeros cinco (5) años, a partir de la promulgación de la presente ley, el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país. A partir del sexto año el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país.	<b>Artículo 3º. Distribución de los recursos.-</b> La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: durante los primeros cinco (5) años, a partir de la promulgación de la presente ley, el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país. A partir del sexto año el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país.												
<b>Parágrafo.</b> Los recursos transferidos a las universidades estatales, exceptuando la Universidad Nacional de Colombia, se asignarán mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. Dicha asignación se hará en proporción directa a la tasa de graduación del año inmediatamente anterior en cada institución.	<b>Se modifica el párrafo, teniendo en cuenta algunos criterios para la distribución de los recursos, teniendo en cuenta criterios que fomenten la calidad y la investigación:</b> <b>Parágrafo.</b> Los recursos transferidos a las universidades estatales, exceptuando la Universidad Nacional de Colombia, se asignarán mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. Dicha asignación se hará de acuerdo con el número de graduados por nivel de formación del año inmediatamente anterior en cada institución. <u>La ponderación de graduados por cada nivel se hará de la siguiente manera:</u>												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ponderación</th> <th></th> </tr> <tr> <th>Nivel</th> <th>Valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Doctorados</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Maestrías y especializaciones médicas</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Especializaciones</td> <td>2,5</td> </tr> <tr> <td>Pregrado</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table> <u>Para los programas no presenciales en cualquier nivel de formación, se asignará el valor por nivel correspondiente definido en la tabla anterior.</u>	Ponderación		Nivel	Valor	Doctorados	4	Maestrías y especializaciones médicas	3	Especializaciones	2,5	Pregrado	2
Ponderación													
Nivel	Valor												
Doctorados	4												
Maestrías y especializaciones médicas	3												
Especializaciones	2,5												
Pregrado	2												
<b>Artículo 4º. Destinación de los recursos.</b> Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán	<b>Se modifica el artículo 4º. Ampliando los conceptos a los cuales se les puede asignar recursos:</b> <b>Artículo 4º. Destinación de los recursos.</b> Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán												

TEXTO APROBADO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SENADO	TEXTO APROBADO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SENADO
<p>prioritariamente a la infraestructura, dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, becas y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país y demás programas que en su autonomía establezcan los Consejos Superiores Universitarios. Propendiendo siempre con estos recursos por la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para ello, los Consejos Superiores de las universidades estatales definirán los criterios técnicos para la aplicación de esta directriz.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.</p> <p><b>Artículo 5°. Hecho generador.</b> Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o intervención y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Quedan excluidos de esta contribución los contratos interadministrativos y sus conexos que las entidades nacionales suscriban con entidades del orden territorial.</p> <p><b>Artículo 6°. Sujeto pasivo.</b> El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.</p> <p><b>Por ser una estampilla de recaudo</b> nacional, se hace necesario definir todos sus componentes, en este caso falta establecer el Sujeto Activo. Se modifica la numeración del articulado:</p> <p>Artículo Nuevo:</p> <p><b>Artículo 7°. Sujeto activo.</b> Como entidades que finalmente pueden disponer de los recursos recaudados mediante este tributo se define como sujeto activo en la presente ley a las universidades estatales del país, aquellas de las que habla el Título III de la Ley 30 de 1992.</p>	<p>prioritariamente a la <b>construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica</b>, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, <b>subsidios estudiantiles</b> y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país y demás programas que en su autonomía establezcan los Consejos Superiores Universitarios. Propendiendo siempre con estos recursos por la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para ello, los Consejos Superiores de las universidades estatales definirán los criterios técnicos para la aplicación de esta directriz.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.</p> <p><b>Artículo 5°. Hecho generador.</b> Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o intervención y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.</p> <p><b>Se modifica el parágrafo con el fin de dar claridad y especificidad a las entidades del orden nacional que hacen parte nivel central del Estado.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> Quedan <b>incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.</b></p> <p><b>Artículo 6°. Sujeto pasivo.</b> El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.</p> <p><b>Por ser una estampilla de recaudo</b> nacional, se hace necesario definir todos sus componentes, en este caso falta establecer el Sujeto Activo. Se modifica la numeración del articulado:</p> <p>Artículo Nuevo:</p> <p><b>Artículo 7°. Sujeto activo.</b> Como entidades que finalmente pueden disponer de los recursos recaudados mediante este tributo se define como sujeto activo en la presente ley a las universidades estatales del país, aquellas de las que habla el Título III de la Ley 30 de 1992.</p>	<p><b>Artículo 7°. Base gravable y tarifa.</b> El sujeto pasivo definido en el artículo 5º de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos, en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En cuanto no sea posible determinar el valor del Hecho Generador, definido en el artículo 5º de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.</p> <p><b>Artículo 8°. Causación.</b> Es obligación pagar la contribución parafiscal para la legalización del contrato, para lo cual la entidad estatal contratante deberá exigir el respectivo comprobante.</p> <p><b>Artículo 9°. Recaudo.</b> El recaudo de la estampilla se realizará a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, DIAN.</p> <p><b>Artículo 10. Recaudo.</b> Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial de la nación, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.</p> <p>Artículo Nuevo:</p> <p><b>Artículo 11. Dirección y administración del Fondo.</b> La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias;</li> <li>b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla;</li> <li>c) Distribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley;</li> <li>d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión;</li> <li>e) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado;</li> <li>f) Las demás relacionadas con la administración del Fondo.</li> </ul> <p>El artículo 10. Administración y control. Se modifica para hacerlo coherente con la creación del Fondo, queda así:</p>	<p><b>Artículo 8°. Base gravable y tarifa.</b> El sujeto pasivo definido en el artículo 5º de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos, en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En cuanto no sea posible determinar el valor del Hecho Generador, definido en el artículo 5º de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.</p> <p><b>El artículo 8°. Causación.</b> Se modifica para facilitar el proceso de recaudo, por lo que queda así:</p> <p><b>Artículo 9°. Causación.</b> Es obligación de las entidades contratistas retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el artículo 8° de la presente ley.</p> <p><b>El artículo 9°. Recaudo.</b> Se modifica producto del establecimiento de un Fondo como recaudador de los recursos, puesto que la DIAN no tiene esta potestad definida en sus funciones, queda así:</p> <p><b>Artículo 10. Recaudo.</b> Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial de la nación, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.</p> <p>Artículo Nuevo:</p> <p><b>Artículo 11. Dirección y administración del Fondo.</b> La Dirección y administración del Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias;</li> <li>b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla;</li> <li>c) Distribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley;</li> <li>d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión;</li> <li>e) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado;</li> <li>f) Las demás relacionadas con la administración del Fondo.</li> </ul> <p>El artículo 10. Administración y control. Se modifica para hacerlo coherente con la creación del Fondo, queda así:</p>

TEXTO APROBADO CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SENADO
<b>Artículo 10. Administración y control.</b> Las universidades estatales en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. La DIAN deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 3º de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.	<b>Artículo 12. Control.</b> Las universidades estatales en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes <u>del Fondo Nacional de las Universidades Estatales</u> , respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. <u>El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales</u> , deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 3º de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.
<b>Parágrafo.</b> Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través de la Estampilla y el detalle de la ejecución de los mismos.	<b>Parágrafo modificado</b>
<b>Artículo 11. Control político.</b> El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a las universidades estatales sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente ley.	<b>Artículo 13. Control político.</b> El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a las universidades estatales sobre los recursos captados por concepto de la Estampillas formalizada en la presente ley.
<b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	<b>Artículo 14. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia y la ley, proponemos a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate, con las modificaciones aquí planteadas, al texto propuesto del Proyecto de ley número 268 de 2013 Senado, 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*.

### TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2013 SENADO, 192 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Créase y emítase la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, con un término para su recaudo de veinte (20) años.

Artículo 2º. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia” es una

contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo.

Artículo 3º. *Distribución de los recursos.* La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: durante los primeros cinco (5) años, a partir de la promulgación de la presente ley, el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país. A partir del sexto año el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país.

Parágrafo. Los recursos transferidos a las universidades estatales, exceptuando la Universidad Nacional de Colombia, se asignarán mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional. Dicha asignación se hará de acuerdo con el número de graduados por nivel de formación del año inmediatamente anterior en cada institución. La ponderación de graduados por cada nivel se hará de la siguiente manera:

Ponderación	
Nivel	Valor
Doctorados	4
Maestrías y especializaciones médicas	3
Especializaciones	2.5
Pregrado	2

Para los programas no presenciales en cualquier nivel de formación, se asignará el valor por nivel correspondiente definido en la tabla anterior.

Artículo 4º. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país y demás programas que en su autonomía establezcan los Consejos Superiores Universitarios. Propendiendo siempre con estos recursos por la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para ello, los Consejos Superiores de las universidades estatales definirán los criterios técnicos para la aplicación de esta directriz.

Parágrafo. Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.

**Artículo 5°. Hecho generador.** Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 6°. Sujeto pasivo.** El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 7°. Sujeto Activo.** Como entidades que finalmente pueden disponer de los recursos recaudados mediante este tributo se define como sujeto activo en la presente ley a las universidades estatales del país, aquellas de las que habla el Título III de la Ley 30 de 1992.

**Artículo 8°. Base gravable y tarifa.** El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos, en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del Hecho Generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

**Artículo 9°. Causación.** Es obligación de las entidades contratistas retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el artículo 8° de la presente ley.

**Artículo 10. Recaudo.** Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial de la nación, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

**Artículo 11. Dirección y administración del Fondo.** La Dirección y administración del

Fondo será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, para cuyo efecto deberá:

- a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables del Fondo, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias;
- b) Velar porque ingresen efectivamente al Fondo los recursos provenientes de la presente Estampilla;
- c) Distribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley;
- d) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión;
- e) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado;
- f) Las demás relacionadas con la administración del Fondo.

**Artículo 12. Control.** Las universidades estatales en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 3° de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos.

**Artículo 13. Control político.** El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a las universidades estatales sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente ley.

**Artículo 14. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Arleth Casado de López, Aurelio Iragorri Hormaza, Ponentes.*

Bogotá, D. C., 8 de octubre de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 268 de 2013 Senado, 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia*, suscrita por los honorables Senadores *Arleth Casado de López y Aurelio Iragorri Hormaza*.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de veinticuatro (24) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

\* \* \*

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2013 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

Señores

HONORABLES SENADORES

Integrantes Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad.

Honorables Senadores:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera me ha correspondido el encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 39 de 2013 Senado, en cumplimiento de lo cual me permito rendir ponencia favorable al proyecto antes citado en los siguientes términos:

### Fundamento constitucional y legal

El proyecto en estudio basa su fundamento de manera directa en la propia Constitución Nacional, la cual establece en su Capítulo III, **artículo 150**, la facultad general del Congreso Nacional de expedir leyes y por medio de estas modificarlas las ya existentes.

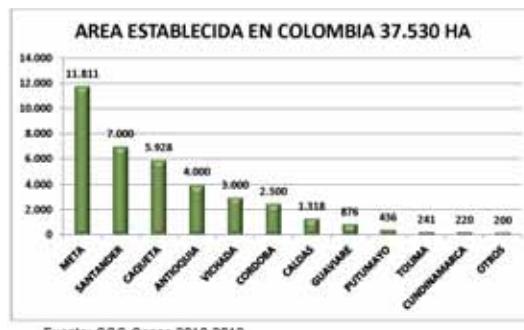
### Antecedentes legislativos

Con la aprobación de la Ley 686 en el año 2001, el Congreso de la República dispuso la creación del Fondo de Fomento Cauchero, cabe anotar que para el momento en el cual fue discutida y/o aprobada la citada norma, la producción de caucho en Colombia era muy incipiente, sin embargo, en la citada ley se fijó la cuota parafiscal para el sector cauchero en el 3%; En lo que tiene que ver con las cargas arancelarias para las materias primas que se importaban para la producción del caucho se encontraban establecidas en el 5%.

En el año 2012 el Gobierno Nacional, mediante la expedición del Decreto número 1703 de agosto de 2012, modificó las subpartidas arancelarias 4001100000 y 4001220000 correspondientes a las materias utilizadas en la producción del caucho en sus distintas presentaciones así: látex de caucho natural, incluido el prevulcanizado y cauchos técnicamente especificados, en el citado decreto se disminuyó el arancel del 3% al 0% por ciento, en la búsqueda de mejores condiciones de competitividad para este sector.

### Cifras del sector cauchero

Se estima que en Colombia al finalizar el año 2013, existirán cerca de 40.000 hectáreas de tierra dedicadas a la producción del caucho en Colombia las cuales se ubican en los siguientes departamentos:



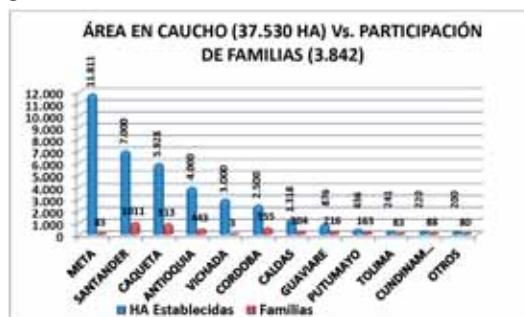
Fuente: CCC-Censo 2010-2012

En lo que tiene que ver con un factor de gran importancia para nuestra economía rural como lo es la generación de empleo, se calcula que cada (3) hectáreas de caucho generan (1) empleo directo que en su mayoría es realizada por el núcleo familiar, a continuación se muestra en la siguiente gráfica las cifras consolidadas en materia de generación de empleo de este sector:



\*Fuente Confederación Cauchera de Colombia.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica de la actividad de la producción del caucho en el territorio colombiano, conviene resaltar que su mayor concentración se ubica en zonas que presentan los más altos índices de desempleo a nivel nacional tal y como se ilustra en la siguiente gráfica:



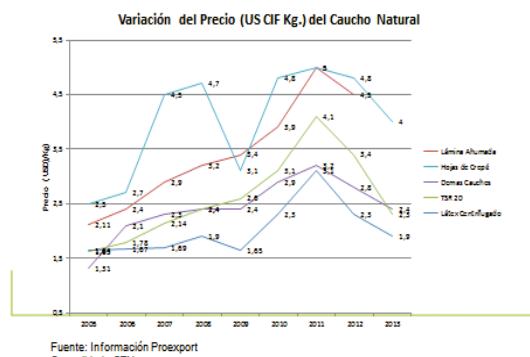
Fuente: CCC-Censo 2010-2012

En los últimos años la industria del caucho en Colombia ha enfrentado grandes obstáculos para su crecimiento y desarrollo, gracias a las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional en el año 2012, la competitividad del sector ha venido mejorando; sin embargo, teniendo en cuenta otros factores externos como la disminución del precio internacional de estos productos, cada día se reducen más los márgenes de utilidad para los productores, tal y como se podrá ver en la siguientes gráficas y cuadro comparativos elaborados con base en los precios finales del caucho:

### Cuadro de precios internacionales del caucho natural

Años	Lámina (\$ KI.	Ripio \$ KI.	TSR (\$ KI.	Látex Preservado (\$ Lt.	Crepé (\$ KI.
2010	5.800	3.400	5.800	1.400	5.800
2011	7.000	4.000	7.000	1.800	7.000
2012	6.000	3.500	6.200	1.600	6.200
2013	4.500	2.500	4.550	1.600	5.500

Fuente: Consejo Nacional del Caucho 2013.



Fuente: Información Proexport  
Consolidado STN

### Propuesta de modificación Ley 686 de 2001

Teniendo en cuenta el panorama económico anteriormente descrito se hace necesario continuar mejorando las condiciones de competitividad de este sector de la economía agropecuaria colombiana, en este sentido los autores de la iniciativa en estudio han recogido las peticiones de quienes se dedican a esta importante actividad, las cuales a su vez se encuentran plasmadas en el texto del proyecto que se somete a consideración de honorable Senado de la República.

Es de resaltar, que tal vez la más importante propuesta de modificación planteada la constituye la reducción del 3% al 1% de la cuota de fomento cauchero, establecida desde el año 2001 en la Ley 686; la aprobación de esta disminución en la cuota que deben pagar los productores de caucho en Colombia, les permitirá contar con mejores condiciones de competitividad y los pondrá en condiciones más equitativas respecto de los cultivadores de otros países, los cuales no tienen que incurrir en cargas económicas de esta naturaleza.

En la actualidad las cifras de producción total de caucho en Colombia se estima ascenderán en el año 2014 a **14.922.250.000** millones de pesos, lo cual arrojaría un recaudo total de la cuota de fomento cercana a **447.667.500** millones de pesos, con una tarifa de 3%, tal y como se presenta en el siguiente cuadro:

### Cálculo de recaudo cuota de fomento con el (3%)

DEPARTAMENTO	ESTIMADOS 2014 ÁREA TOTAL ESTABLECIDA	HAS ESTIMADAS EN PRODUCCIÓN/2014	PRODUCCIÓN/TON	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (MILES)	VALOR CORRESPONDIENTE AL 3% DE LA CUOTA DE FOMENTO QUE DEBERÁ <sup>a</sup> REPORTEADA DEPARTAMENTO	PARCIPACIÓN TOTAL DEL RECAUDO
ANTIOQUIA	4.000	285	336	\$ 1.176.000.000	\$ 35.280.000	8%
CALDAS	1.318	158	174	\$ 608.300.000	\$ 18.249.000	4%
CAQUETA	5.700	1.420	1.704	\$ 5.964.000.000	\$ 178.920.000	40%
CORDOBA	2.500	242	242	\$ 847.000.000	\$ 25.410.000	6%
CUNDINAMARCA	220	23	21	\$ 72.450.000	\$ 2.173.500	0%
GUAVARE	876	111	67	\$ 233.100.000	\$ 6.993.000	2%
META	13.500	432	950	\$ 3.326.400.000	\$ 33.264.000	22%
PUTUMAYO	438	25	30	\$ 105.000.000	\$ 1.050.000	1%
SANTANDER	7.000	400	560	\$ 1.960.000.000	\$ 19.600.000	13%
TOLIMA	241	50	60	\$ 210.000.000	\$ 12.600.000	1%
OTROS	3.200	100	120	\$ 420.000.000	\$ 4.200.000	3%
<b>TOTALES</b>	<b>38.991</b>	<b>3.246</b>	<b>4.264</b>	<b>\$ 14.922.250.000</b>	<b>\$ 447.667.500</b>	<b>100%</b>

\*Fuente: Confederación Cauchera Colombiana.

De otra parte la Confederación Cauchera Colombiana ha expresado su profunda preocupación debido a los actuales niveles de evasión de la cuota de sector cauchero, la cual por estar hoy día establecida en el 3%, genera en la práctica altos niveles de evasión que se calculan cercanos al 80%; al aprobar su reducción al 1%, se disminuirán también los índices de evasión y se mantendrán estables también los niveles de recaudo de los recursos de inversión para la promoción y mejoramiento del sector, tal y como se ilustra en el siguiente cuadro de proyección de recaudo elaborado con el 1%:

### Cálculo de recaudo (1%)

DEPARTAMENTO	ESTIMADOS 2014 ÁREA TOTAL ESTABLECIDA	HAS ESTIMADAS EN PRODUCCIÓN/2014	PRODUCCIÓN/TON	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (MILES)	VALOR CORRESPONDIENTE AL 1% DE LA CUOTA DE FOMENTO QUE DEBERÁ <sup>a</sup> REPORTEADA DEPARTAMENTO	PARCIPACIÓN TOTAL DEL RECAUDO
ANTIOQUIA	4.000	280	336	\$ 1.176.000.000	\$ 11.760.000	8%
CALDAS	1.318	158	174	\$ 608.300.000	\$ 6.083.000	4%
CAQUETA	5.700	1.420	1.704	\$ 5.964.000.000	\$ 59.640.000	40%
CORDOBA	2.500	242	242	\$ 847.000.000	\$ 8.470.000	6%
CUNDINAMARCA	220	23	21	\$ 72.450.000	\$ 724.500	0%
GUAVARE	876	111	67	\$ 233.100.000	\$ 2.331.000	2%
META	13.500	432	950	\$ 3.326.400.000	\$ 33.264.000	22%
PUTUMAYO	438	25	30	\$ 105.000.000	\$ 1.050.000	1%
SANTANDER	7.000	400	560	\$ 1.960.000.000	\$ 19.600.000	13%
TOLIMA	241	50	60	\$ 210.000.000	\$ 12.600.000	1%
OTROS	3.200	100	120	\$ 420.000.000	\$ 4.200.000	3%
<b>TOTALES</b>	<b>38.991</b>	<b>3.241</b>	<b>4.264</b>	<b>\$ 14.922.250.000</b>	<b>\$ 149.222.500</b>	<b>100%</b>

\*Fuente: Confederación Cauchera Colombiana.

Finalmente debemos señalar que la iniciativa en estudio propone otros ajustes orientados a mejorar el funcionamiento, toma decisiones y manejo del presupuesto por parte del ente administrador de la cuota de fomento del sector cauchero.

En consecuencia con los argumentos anteriormente expuestos, en particular por las razones económicas y requerimientos de competitividad del sector cauchero colombiano, espero contar con su apoyo en el trámite de aprobación de la presente iniciativa.

### Contenido del proyecto

El proyecto está conformado por 10 artículos, incluyendo las disposiciones sobre vigencias y derogatorias.

El articulado se ocupa de los siguientes temas: El artículo 1º contiene la propuesta de modificación del artículo 2º de la Ley 686, Definiciones; el artículo 2º contiene la propuesta de modificación del artículo 4º de la Ley 686, Reducción de Cuota Parafiscal; el artículo 3º contiene la propuesta de modificación del artículo 6º de la Ley 686, Sujetos de la Cuota. El artículo 4º contiene la propuesta de modificación del artículo 7º de la Ley 686, Retenedores de la Cuota. Artículo 5º contiene la propuesta de modificación del artículo 8º de la Ley 686, De las sanciones. El artículo 6º contiene la propuesta de modificación del artículo 9º de la Ley 686, Organismo de Gestión. El artículo 7º contiene la propuesta de modificación del artículo 16 de la Ley 686, Fines de la cuota. El artículo 8º contiene la propuesta de modificación del artículo 17 de la Ley 686, Comité Directivo. El artículo 9º contiene la propuesta de modificación del artículo 18 de la Ley 686, Funciones del Comité Directivo. El artículo 10 contiene la propuesta de modificación del artículo 19 de la Ley 686, Del Presupuesto del Fondo. El artículo 11 se ocupa de la vigencia y derogatorias.

**Proposición final**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa me permito solicitar a los honorables Senadores dar segundo debate con la modificación propuesta al proyecto de ley, *por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

De los honorables Senadores,

*Antonio Guerra de la Espriella,  
Honorable Senador Ponente.*

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO  
PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 39 DE 2013**

*por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo 2°. De la agronomía del caucho.** Para efectos de la presente ley se reconoce a la Heveicultura como un componente del sector agrícola y forestal del país, que tiene por objeto el cultivo, la recolección y el beneficio del látex de caucho natural (*Hevea brasiliensis*).

Parágrafo. Dentro de este concepto entiéndase por:

a) **Caucho:** El árbol perteneciente al género *Hevea* y a la especie *Brasiliensis*;

b) **Rayado:** El proceso al que se somete el tallo del árbol de caucho para la obtención del látex;

c) **Recolección:** Proceso mediante el cual se retira el látex o el coágulo de campo y se lleva al lugar donde será beneficiado;

d) **Beneficio:** Proceso al que se somete el látex o el coágulo de campo para obtener diferentes materias primas de caucho natural, como son: látex, látex preservado, látex centrifugado, látex cremado, ripio, lámina, lámina ahumada, TSR20, TSR10, TSR5, TSR L, Crepé y Cauchos especiales;

e) **Heveicultor:** Persona natural o jurídica que tiene como actividades el establecimiento, el sostenimiento, el aprovechamiento de plantaciones de caucho y el beneficio del látex producido por los árboles. Este término es utilizado como sinónimo de cauchero.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 4°. De la tarifa.** La Cuota de Fomento Cauchero será del uno por ciento (1%) de la venta de kilogramo o litro, según corresponda a caucho natural seco o líquido.

**Parágrafo 1°.** Para los efectos anteriores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señalará semestralmente, antes del 31 de junio y antes del 31 de diciembre de cada año, el precio de referencia de kilogramo o litro a nivel nacional de cada una de las materias primas que se estén produciendo, con base en el cual se llevará a cabo la liquidación de las cuotas de fomento cauchero durante el semestre inmediatamente siguiente.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de mantener el equilibrio y la justa competencia entre productores de caucho, nacionales y extranjeros, el Gobierno mediante decreto podrá exigir a los importadores de caucho natural un aporte igual al establecido en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 6°. De los sujetos de la cuota.** Es sujeto de la Cuota de Fomento Cauchero toda persona natural o jurídica que beneficie el látex o el coágulo de campo, provenientes de los árboles de caucho, sea para comercializarlo o para utilizarlo en procesos agroindustriales o industriales.

Artículo 4°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 7°. (...)**

**Parágrafo.** Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchera, deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario el total de la cuota retenida en el mes anterior. El retenedor contabilizará las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros en la cuenta del Fondo de Fomento Cauchero, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente al de la retención.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 8°. De las sanciones.** Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchero, que incumplan sus obligaciones de recaudar la cuota o de no trasladarla oportunamente a la entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

Asumir y pagar contra su propio patrimonio, el valor de la cuota dejada de recaudar.

A pagar interés moratorio sobre el monto dejado de trasladar por cada mes o fracción de mes de retraso en el pago.

**Parágrafo.** La entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero, podrá adelantar los procesos administrativos y jurisdiccionales respectivos para el cobro de la cuota e interés moratorio, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 686, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Del organismo de gestión.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará con la Confederación Cauchera Colombiana (CCC) la administración del Fondo de Fomento Cauchero.

El contrato señalará a la entidad administradora lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimiento de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, el plazo del contrato que será por diez (10) años y los demás requisitos y condiciones que se requiera por el cumplimiento de los objetivos y determinará que

el valor de la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota, será del diez por ciento (10%) del recaudo nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 16. Fines de la cuota.** Los recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Cauchero, tendrá como finalidades las siguientes:

1. Investigación y adaptación de tecnologías, que busquen el mejoramiento de la productividad, calidad y competitividad del caucho natural, Investigación sobre los problemas agronómicos y fitosanitarios que afecten las plantaciones de caucho y mejoramiento genético, acompañado de la transferencia de tecnología y divulgación de resultados hacia los productores de caucho.

2. Asistencia técnica y transferencia de tecnología a los productores y a los asistentes técnicos de caucho.

3. Promocionar el consumo del caucho natural, dentro y fuera del país.

4. Actividades de comercialización dentro y fuera del país, estimulación para la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución de caucho.

5. Capacitar, acopiar y difundir información que beneficie al subsector cauchero de la Cadena del Caucho.

6. Programas y proyectos fitosanitarios.

7. Diversificar la producción de las unidades caucherías y de conservación del medio ambiente.

8. Apoyar mecanismos de estabilización de precios para el caucho natural, que cuenten con el apoyo de los heveicultores y del Gobierno Nacional.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 17. Del Comité Directivo.** El Fondo de Fomento Cauchero tendrá un Comité Directivo integrado por cinco (5) miembros: Un (1) representante del Gobierno Nacional que será el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien presidirá el Comité Directivo o su delegado y cuatro (4) representantes de los cultivadores de caucho, cada uno con su respectivo suplente.

**Parágrafo.** Los representantes de los cultivadores, tres (3) deberán ser caucheros en ejercicio, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica, dedicados a esta actividad durante un período no inferior a tres (3) años. Dichos representantes serán nombrados por el Congreso Nacional de Productores de Caucho, dando representación a todas las zonas caucherías del país. El período de los representantes de los cultivadores será de dos (2) años y podrán ser reelegidos. El cuarto representante de los productores será el director de la Confederación Cauchera Colombiana (CCC).

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 18. Funciones del Comité Directivo.** El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo, presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo deba llevar a cabo la entidad administradora y otras entidades al servicio de los caucheros.

Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora.

**Parágrafo. Las decisiones que tome el Comité Directivo del Fondo en materia de presupuesto, inversión y gasto de los recursos recaudados por concepto de la Cuota de Fomento Cauchero, deberán contar con el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**

Artículo 10. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 19. Del Presupuesto del Fondo.** La entidad administradora, con fundamento en los programas y proyectos priorizados por el Congreso Nacional de Productores, elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos para el siguiente ejercicio anual. Este plan, sólo podrá ejecutarse previa aprobación del Comité Directivo del Fondo.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Antonio Guerra de la Espriella,  
Ponente.*

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 39 de 2013 Senado, *por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de trece (13) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 1º DE OCTUBRE DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2013**

*por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo 2°. De la agronomía del caucho.** Para efectos de la presente ley se reconoce a la Heveicultura como un componente del sector agrícola y forestal del país, que tiene por objeto el cultivo, la recolección y el beneficio del látex de caucho natural (*Hevea brasiliensis*).

**Parágrafo.** Dentro de este concepto entiéndase por:

a) **Caucho:** El árbol perteneciente al género Hevea y a la especie Brasiliensis;

b) **Rayado:** El proceso al que se somete el tallo del árbol de caucho para la obtención del látex;

c) **Recolección:** Proceso mediante el cual se retira el látex o el coágulo de campo y se lleva al lugar donde será beneficiado;

d) **Beneficio:** Proceso al que se somete el látex o el coágulo de campo para obtener diferentes materias primas de caucho natural, como son: látex, látex preservado, látex centrifugado, látex cremado, ripio, lámina, lámina ahumada, TSR20, TSR10, TSR5, TSR L, Crepé y Cauchos especiales;

e) **Heveicultor:** Persona natural o jurídica que tiene como actividades el establecimiento, el sostentimiento, el aprovechamiento de plantaciones de caucho y el beneficio del látex producido por los árboles. Este término es utilizado como sinónimo de cauchero.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 4°. De la tarifa.** La Cuota de Fomento Cauchero será del uno por ciento (1%) de la venta de kilogramo o litro, según corresponda a caucho natural seco o líquido.

**Parágrafo 1°.** Para los efectos anteriores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señalará semestralmente, antes del 31 de junio y antes del 31 de diciembre de cada año, el precio de referencia de kilogramo o litro a nivel nacional de cada una de las materias primas que se estén produciendo, con base en el cual se llevará a cabo la liquidación de las cuotas de fomento cauchero durante el semestre inmediatamente siguiente.

**Parágrafo 2°.** Con el fin de mantener el equilibrio y la justa competencia entre productores de caucho, nacionales y extranjeros, el Gobierno mediante decreto podrá exigir a los importadores de caucho natural un aporte igual al establecido en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 6°. De los sujetos de la cuota.** Es sujeto de la Cuota de Fomento Cauchero toda persona natural o jurídica que beneficie el látex o el coágulo de campo, provenientes de los árboles de caucho, sea para comercializarlo o para utilizarlo en procesos agroindustriales o industriales.

Artículo 4°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 7°. (...)**

**Parágrafo.** Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchera, deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario el total de la cuota retenida en el mes anterior. El retenedor contabilizará las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros en la cuenta del Fondo de Fomento Cauchero, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente al de la retención.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 8°. De las sanciones.** Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchero, que incumplan sus obligaciones de recaudar la cuota o de no trasladarla oportunamente a la entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

Asumir y pagar contra su propio patrimonio, el valor de la cuota dejada de recaudar.

A pagar interés moratorio sobre el monto dejado de trasladar por cada mes o fracción de mes de retraso en el pago.

**Parágrafo.** La entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero, podrá adelantar los procesos administrativos y jurisdiccionales respectivos para el cobro de la cuota e interés moratorio, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 686, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Del organismo de gestión.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará con la Confederación Cauchera Colombiana (CCC) la administración del Fondo de Fomento Cauchero.

El contrato señalara a la entidad administradora lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimiento de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, el plazo del contrato que será por diez (10) años y los demás requisitos y condiciones que se requiera por el cumplimiento de los objetivos y determinará que el valor de la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota, será del diez por ciento (10%) del recaudo nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 16. Fines de la cuota.** Los recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Cauchero, tendrá como finalidades las siguientes:

1. Investigación y adaptación de tecnologías, que busquen el mejoramiento de la productividad, calidad y competitividad del caucho natural, Investigación sobre los problemas agronómicos y fitosanitarios que afecten las plantaciones de caucho y mejoramiento genético, acompañado de la transferencia de tecnología y divulgación de resultados hacia los productores de caucho.

2. Asistencia técnica y transferencia de tecnología a los productores y a los asistentes técnicos de caucho.

3. Promocionar el consumo del caucho natural, dentro y fuera del país.

4. Actividades de comercialización dentro y fuera del país, estimulación para la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución de caucho.

5. Capacitar, acopiar y difundir información que beneficie al subsector cauchero de la Cadena del Caúcho.

6. Programas y proyectos fitosanitarios.

7. Diversificar la producción de las unidades caucherías y de conservación del medio ambiente.

8. Apoyar mecanismos de estabilización de precios para el caucho natural, que cuenten con el apoyo de los heveicultores y del Gobierno Nacional.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 17. Del Comité Directivo.** El Fondo de Fomento Cauchero tendrá un Comité Directivo integrado por cinco (5) miembros: Un (1) representante del Gobierno Nacional que será el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural quien presidirá el Comité Directivo o su delegado y cuatro (4) representantes de los cultivadores de caucho, cada uno con su respectivo suplente.

**Parágrafo.** Los representantes de los cultivadores, tres (3) deberán ser caucheros en ejercicio, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica, dedicados a esta actividad durante un período no inferior a tres (3) años. Dichos representantes serán nombrados por el Congreso Nacional de Productores de Caucho, dando representación a todas las zonas caucherías del país. El período de los representantes de los cultivadores será de dos (2) años y podrán ser reelegidos. El cuarto representante de los productores será el director de la Confederación Cauchera Colombiana (CCC).

Artículo 9º. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 18. Funciones del Comité Directivo.** El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo, presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo deba llevar a cabo la entidad administradora y otras entidades al servicio de los caucheros.

Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 686 del 2001, el cual quedará así:

**Artículo 19. Del Presupuesto del Fondo.** La entidad administradora, con fundamento en los programas y proyectos priorizados por el Congreso Nacional de Productores, elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos para el siguiente ejercicio anual. Este plan, sólo podrá ejecutarse previa aprobación del Comité Directivo del Fondo.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 1º de octubre de 2013

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 39, *por la cual se modifica la Ley 686 de 2001*. Con el pliego de modificaciones adjunto. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 05 de 1º de octubre de 2013. Anunciado el día 24 de septiembre de 2013 en Sesiones Conjuntas.

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Presidente

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Ponente  
  
RAFAEL OYOLA ORDOÑOS  
Secretario

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2013 SENADO**

*por la cual se crea el Registro Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas.*

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª número 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 11 de 2013 Senado, *por la cual se crea el Registro Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa

Corporación, se hace procedente y necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 541 de 2013.

Este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, efectúa las siguientes observaciones:

#### **1. La propuesta<sup>1</sup>**

Se trata de una iniciativa contenida en siete artículos, a través de la cual se establecen los lineamientos para lograr una mejor utilización de la

<sup>1</sup> Proyectos de ley similares habían sido presentados al Congreso de la República bajo los números 031 de 2007 Cámara, 50 de 2009 Senado y 06 de 2010 Senado; sobre los mismos se realizaron comentarios específicos.

herramienta Sisbén con miras a focalizar mejor el gasto. Así, el artículo 1º pretende crear el Registro Nacional de Información de Subsidios (RUINS) para orientar la oferta de programas y servicios de asistencia, subsidio, estímulo e incentivo. En el artículo 2º se alude a los fines de dicho registro y en el artículo 4º se consagra la información que debe contener. En el artículo 3º se regulan los principios, a saber: publicidad, equidad, solidaridad, integralidad, integración, sostenibilidad, sustentabilidad, efectividad y confidencialidad de la información. En el artículo 5º se determinan las diferentes competencias y facultades, a la vez que se fijan parámetros para el funcionamiento de tal esquema. En el artículo 6º se señala que el RUINS debe entrar en vigencia dentro del año siguiente a la promulgación de la ley.

## 2. Comentarios

2.1. El proyecto plantea la construcción de un registro único de información de subsidios, con el fin de determinar hacia quién deben dirigirse los esfuerzos del Estado en materia subsidiaria, uno de cuyos aspectos fundamentales es la focalización en salud. El registro, en las condiciones que se presenta, ya existe con los lineamientos y principios previstos en la norma propuesta, entre los que se destaca la publicidad, la evaluación pública y la sistematización, entre otros. No obstante, se vislumbra que una cosa es un sistema de información de potenciales beneficiarios y otra, los subsidios que son asignados.

Al respecto, es importante resaltar que la herramienta de focalización no es nueva. De modo que no es acertado afirmar que la misma o el registro como tal se crean cuando, en realidad, llevan más de una década de desarrollo. Si nos atenemos a lo ocurrido a partir de la década del noventa, se percibe el esfuerzo del legislador por depurar su funcionamiento.

Así, sobre el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones, en su momento, participaciones y transferencias, el desarrollo legislativo de la Constitución Política de 1991, desde un comienzo, enfatizó en la focalización como herramienta valiosa y necesaria. Sobre este punto, la Ley 60 de 1993 dispuso:

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

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

La reforma de 2001, que reemplazó en su totalidad la Ley 60 de 1993, añadió un inciso en el que obligaba a las entidades territoriales a aplicar los criterios definidos en el Conpes Social (artículo 94 de la Ley 715 de 2001):

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

Finalmente, a través de la Ley 1176 de 2007, y en especial lo dispuesto en su artículo 24 que modifica el citado artículo 94 de la Ley 715, se fortalece los elementos de focalización y de dinamismo en el mecanismo, al determinar que el Gobierno Nacional<sup>2</sup> debe definir las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de personas en las bases de datos, así como los cruces para validar la información e inclusive el desarrollo de facultades como la suspensión de actualizaciones. De lo que se trata es de depurar la herramienta y evitar que sea desvirtuada en función de la aplicación que de la misma realicen las autoridades territoriales. Lo anterior está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que lleva los registros, los valida y confronta.

El énfasis del cambio se centra en cuatro aspectos del uso del mecanismo; algunos de ellos pueden ser descritos de la siguiente forma:

– Un esfuerzo de depuración, en la medida en que el sistema, cuya aplicación está a cargo de las entidades territoriales, permite (por diversos motivos) el ingreso de quienes no deberían estar.

– Los principios a los cuales debe sujetarse el proceso, entre los que se destacan los de transparencia, igualdad y publicidad.

– El carácter de aplicador de las entidades territoriales con base en los parámetros que se definen y la responsabilidad que se desprende de ello.

– El carácter universal del mecanismo de selección de beneficiarios.

Se advierte, entonces, que actualmente hay una herramienta por medio de la cual se lleva un registro de potenciales beneficiarios de los subsidios del Estado en los diferentes programas, así como de los subsidios a los que se accede<sup>3</sup>, esto en conjunto con otras bases de datos como el Sispro, en cuanto a lo que compete a este Ministerio como Sistema Integral de Información de la Protección Social<sup>4</sup>, o el Registro Único de Afiliados como una base más extensa que la simple relación de afiliados al régimen subsidiado<sup>5</sup>, inter alia.

2.2. Ahora bien y en cuanto atañe a los subsidios, es importante señalar que, en el proceso de depuración, el enfoque conceptual del Sisbén III, aprobado por el Documento Conpes Social 117 de 2008, resulta más acorde al marco de la política social del país y permite determinar, con precisión, una condición.

<sup>2</sup> Los Decretos números 4816 de 2008 y 1192 de 2010 regulan la materia.

<sup>3</sup> Cfr. <https://www.sisben.gov.co/ElSisb%C3%A9n.aspx> [Acceso 8 de agosto de 2013].

<sup>4</sup> Cfr. <http://www.minsalud.gov.co/consultaInformacion/Paginas/Home.aspx> [Acceso 8 de agosto de 2013].

<sup>5</sup> Cfr. <http://ruafsvr2.sispro.gov.co/RUAF/Cliente/Webpublico/> [Acceso 8 de agosto de 2013].

En el mencionado Documento Conpes 117, la construcción del indicador está alíndera de la siguiente forma:

[...] Está enmarcado dentro de un enfoque multidimensional de pobreza. Se define como un índice de estándar de vida conformado por tres dimensiones: salud, educación y vivienda. Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones del Conpes social 100, el índice Sisbén III incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual [...]<sup>6</sup>.

De otra parte, el DNP ha implementado procesos y aplicativos internos cuyo objetivo es controlar la calidad de la información recibida de los municipios y distritos. El objetivo de estos procesos consiste en eliminar inconsistencias de la base de datos.

Se contempla la depuración de la información, mediante cruces con bases de datos externas como la manejada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las bases de datos de las centrales de riesgo, de tal modo que sea posible hacer más eficientes los procesos de depuración y validación de la base, tal y como surge del Decreto número 4816 de 2008, modificado por el Decreto número 1192 de 2010, respecto de las fechas de consolidación de las bases de datos administradas.

2.3. En rigor, no es el registro sino son las instituciones las que deben definir los instrumentos de focalización más adecuados y los criterios de entrada (**selección y asignación**) y salida de los programas sociales, guardando coherencia conceptual con los objetivos del programa y con el concepto de pobreza que se pretende atacar; de acuerdo con la disponibilidad de la información para verificar la condición especial definida como criterio en la identificación de beneficiarios y con base en la relación costo-efectividad inherente a la elección de diferentes tipos de instrumentos de focalización.

De otro lado, si se suprime la participación y responsabilidad de las entidades territoriales y de los programas sociales en la identificación y selección de sus beneficiarios, se estaría en contra de lo previsto en la **Ley 1176 de 2007**. La obligatoriedad de las entidades territoriales de aplicar los criterios e instrumentos de focalización definidos por el Conpes Social indica que son estas las que “deberán definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios de los programas que, en función de los objetivos e impactos perseguidos, resulten pertinentes” (artículo 2º Decreto número 4816 de 2008).

2.4. En lo concerniente al artículo 3º del Decreto número 4816, es de anotar que los principios allí contenidos están asociados también a los programas sociales relacionados con el instrumento de focalización. Se reitera que el esquema pre-

tende ser un mecanismo para establecer un sujeto susceptible de subsidio, mas no el contenido del subsidio en sí, tema que se ha manejado sectorialmente.

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

2.5. En punto a la confidencialidad de la base de datos que se administra, no se trata de un atributo exclusivo para la población desplazada sino que es propio del todo el sistema. Frente a la protección en la divulgación del dato que no es público, la Corte Constitucional ha reiterado:

“[...] Las principales reglas jurisprudenciales sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

- Se trata de un derecho cuya titularidad es universal, pues puede ser ejercido por personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.

- Como obligación correlativa al derecho de acceder a la información pública, las autoridades tienen que entregar, a quien lo solicite, **la información que tenga carácter público**. Las informaciones suministradas deben ser claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas. La información solicitada debe ser suministrada de manera fácil de entender. Este derecho comprende la expedición de copias.

- [...].

- **La información personal reservada que está contenida en documentos públicos no puede ser revelada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. Solo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso<sup>7</sup>.**

- [...].

- Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. **En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva;** por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. DOCUMENTO CONPES SOCIAL 117 de 25 de agosto de 2008, páginas 8 a 9.

<sup>7</sup> Sentencia T-216 de 2004 F. J. 19. Cobra entonces importancia la distinción establecida en la Sentencia T-729 de 2002 [...].

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia T-074 de 1997.

Los límites del derecho de acceso a la información pública deben estar fijados en la ley; por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos<sup>9</sup>. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información, porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. **La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla, y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas.** Los límites al derecho de acceso a la información solo serán constitucionalmente legítimos, si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional; (ii) el orden público; (iii) la salud pública, y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad (principio de proporcionalidad en sentido estricto), es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad<sup>10</sup>. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales [...]<sup>11</sup> <sup>12</sup> [Negrilla fuera del texto].

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia T-1268 de 2001.

<sup>10</sup> La Sentencia C-038 de 1996 señaló al respecto: “La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, comoquiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”. En el mismo sentido, la Sentencia C-527 de 2005 consigna: “Más recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho; (ii) la necesidad de que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional, y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público”.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia C-491 de 2007 F. J. 11.

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-691 de 2 de septiembre de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto.

En este orden, resulta adecuado incorporar la confidencialidad de la información teniendo en cuenta, además, la sentencia en torno a la Ley Estatutaria número 1581 de 2012, “por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, la cual fue objeto de control por parte de la Corte Constitucional<sup>13</sup>.

2.6. En lo que concierne a la población indígena y otros grupos étnicos, es importante manifestar que se trata de sectores expresamente incluidos, directamente del listado de potenciales beneficiarios, dada su condición de población que requiere un tratamiento especial. En el caso del acceso a salud, se tienen en cuenta el artículo 5º de la Ley 691 de 2001 y los desarrollos que se realicen.

2.7. En relación con las competencias y facultades de que trata el artículo 5º del proyecto de ley *sub examine*, es preciso destacar:

i) En relación con la reglamentación de que trata el numeral 1 y su límite en el tiempo, la Corte Constitucional ha expresado:

[...] 48. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>14</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexequible el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: “en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”<sup>15</sup>.

Es claro que la facultad de distribución es una potestad permanente en cabeza del Presidente de la República, de tal modo que no puede estar limitada en el tiempo como se pretende.

Se insiste, no obstante, en que la creación y administración del Sisbén ya existe. Este comentario es extensivo a lo previsto en el artículo 6º de la propuesta, sin perjuicio de reiterar que ya se cuentan con las herramientas de sistematización de subsidios y sus potenciales beneficiarios.

ii) Precisamente, al DNP competen los aspectos que involucran el manejo de este instrumento en sus diferentes fases en cumplimiento de las directrices que formule el Congreso.

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-748 de 6 de octubre de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>14</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, MM. PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

En conclusión se considera que el proyecto de ley resulta inconveniente, pues ya hay una institucionalidad prevista para lo que se pretende regular y una normativa de base que está siendo aplicada en su tercera fase (Sisbén III), destinada a lograr el cometido constitucional. Adicionalmente, existe un registro de todos los programas sectoriales que para el caso de salud es el Sispro en sus diferentes componentes.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

*Alejandro Gaviria Uribe,*

Ministro de Salud y Protección Social.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D. C., a los dos (2) días del mes de octubre año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, suscrito por el señor Ministro, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*, en ocho (8) folios, al Proyecto de ley número 11 de 2013 Senado, *por la cual se crea el Registro Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas*.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: honorables Senadores *Carlos Alberto Baena, Manuel Virguez, Alexandra Moreno Piraquive* y honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2013  
SENADO**

*por la cual se establecen lineamientos para los  
programas de apoyo a la mujer en gestación, al  
que está por nacer y el parto digno.*

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2013

Doctor

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª número 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de ley número 24 de 2013 Senado, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno*.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 542 de 2013.

Este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, establece las siguientes observaciones<sup>1</sup>:

1. La protección a la mujer en estado de embarazo y al que está por nacer conforma una de las expresiones más importantes del garantismo dentro de un Estado Social de Derecho como el que nos gobierna. En efecto, en dicha protección se resumen los valores y principios que enaltecen a una sociedad, le prodigan un sentido y una proyección. A través de su prisma se puede advertir si existen avances o retrocesos en la misma y constituye una condición sine qua non de bienestar y desarrollo humano.

En general, ese contexto de protección se ha ido ampliando a casi todas las circunstancias en las que la mujer embarazada desarrolla su cotidianidad (la no discriminación laboral, la estabilidad en el empleo, la atención especial en salud y psicoafectiva, el desarrollo de medidas de protección y limitación del riesgo, el derecho a recibir una licencia por maternidad, la defensa frente al maltrato, *inter alia*), en un haz de acciones positivas y necesarias. Es indudable que la mujer en estado de embarazo se encuentra en un momento determinante a nivel físico y afectivo, por lo que requiere que la sociedad la rodee y proteja de manera efectiva; le brinde ternura y comprensión. Sin que se pase por alto postulados constitucionales como el de solidaridad (artículos 1º, 9º numeral 2) o igualdad de derechos y oportunidades (artículo 43). Por ello, no basta realizar diatribas o proclamas por el derecho a la vida y a la integridad física, si a la par no se toman en cuenta las condiciones especiales de las mujeres en estado de embarazo, pues no sería otro escenario sino una réplica de *flatus vocis*.

Sobre este particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades en torno a los alcances de la normatividad que regula la materia y ha amparado a la mujer salvaguardando sus derechos fundamentales. Para el máximo tribunal:

[...] 5. La Constitución Nacional le confiere una especial protección a la mujer durante el embarazo y luego del parto. Esta protección se desprende

<sup>1</sup> Se aclara –tal y como aparece en la exposición de motivos– que esta iniciativa ha sido presentada en varias ocasiones y, respecto de la misma, esta cartera ha emitido sendos conceptos en los que enfatiza su inconveniencia y la existencia de ciertas disposiciones que se apartan de lo decidido en la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional.

de varios preceptos constitucionales y, en especial, de lo consignado en los artículos 13, 43 y 53 superiores. Según lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional, la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. Este mismo artículo proscribe cualquier suerte de discriminación en contra de las mujeres así como resalta que las mujeres gozan de **una especial asistencia y protección estatal durante el embarazo y luego del parto**. En aquellos casos en que se trate de mujeres desempleadas o desamparadas, esta protección implica la posibilidad de recibir un subsidio alimentario por parte del Estado. Agrega la disposición contenida en el artículo 43, que el Estado “apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. (Énfasis añadido).

6. De otra parte, y por virtud de lo dispuesto en el artículo 13 superior, se prohíben las discriminaciones por razones de sexo y se ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad entre las personas sea real y efectiva, así como se exige adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados [...].

7. El artículo 53 de la Constitución Nacional establece, a su turno, varios asuntos de suma importancia en relación con el tema que ocupa la atención de la Sala en la presente ocasión. Reconoce este artículo que el Congreso de la República es la institución encargada de expedir el estatuto de trabajo pero fija, de manera simultánea, las fronteras dentro de las cuales habrá de moverse la capacidad de configuración de la legislación. Establece, en tal sentido, que la ley correspondiente se formulará de modo que tenga en cuenta los principios mínimos fundamentales que enumera el mismo artículo 53 y que son los siguientes:

(i) Garantizar igualdad de oportunidades a las personas trabajadoras; (ii) asegurarles una “*remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad de trabajo, [así como] estabilidad en el empleo*”; (iii) evitar que las personas trabajadoras deban renunciar “*a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales*”; (iv) hacer efectivas las “*facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles*”; (v) garantizar a las personas trabajadoras que se haga efectiva la situación que más las favorezca cuando se presenten dudas en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho; (v) ratificar “*la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales*”; (vi) confirmar que se haga efectiva la “*garantía de seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, [la] protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad*”; (vii) procurar que se garantice el derecho “*al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales*” (énfasis fuera del texto original).

El artículo 53 destaca, además, que los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados por Colombia forman parte de la legislación y subraya que “*la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden me-*

*nosabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores*” (Énfasis fuera del texto original).

8. En concordancia con la protección derivada del texto constitucional, la legislación colombiana en general<sup>2</sup> y las leyes laborales, en particular, consignan un conjunto de instituciones dirigidas a amparar a la mujer trabajadora durante el embarazo y a procurar su recuperación, luego del parto así como a obtener el bienestar de la o del recién nacido<sup>3</sup>. Esta protección abarca el descanso remunerado en la época del parto o en caso de aborto, lo mismo que durante la lactancia e implica, así mismo, la prohibición de despido por causa de encontrarse la mujer en estado de embarazo o de lactancia [...]<sup>4 5</sup>.

La Corte además ha amparado a la mujer en estado de embarazo frente a situaciones en las que pierde su trabajo y se irrespeto el fuero de maternidad previsto en la legislación laboral. Al respecto, ha precisado:

[...] El principio de solidaridad, uno de los fundamentos de nuestro Estado Social de Derecho, es en desarrollo del artículo primero de la Constitución Política en virtud del cual, tanto el Estado como la sociedad deben observar una serie de deberes para el logro de los fines esenciales de la organización política, como la garantía de proteger los derechos fundamentales. Lo anterior implica la cooperación y el apoyo mutuo entre las personas y los grupos sociales.

[...] La solidaridad entraña un valor superior que, en materia laboral implica la exigencia para los empleadores de asumir ciertos deberes, como contribuir a la materialización del principio de la estabilidad laboral de la mujer embarazada y, por ende, la obligación de no discriminirla.

Los artículos 13 y 44 de la Constitución Política también exigen un especial compromiso no solo

<sup>2</sup> Por ejemplo el Sistema de Seguridad Social Integral creado a partir de la Ley 100 de 1993, “*por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*”, las normas integrantes del Código Sustitutivo del Trabajo y la Ley 82 de 1993, “*por la cual se expedien normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia*”, modificada por la Ley 1232 de 2008.

<sup>3</sup> En virtud del artículo 162 de la Ley 100 de 1993, el Plan Obligatorio de Salud (POS) “[...] permitirá la protección integral de las familias a la maternidad [...]” y según el texto del artículo 207 de la misma ley, el régimen contributivo reconocerá y pagará para los afiliados la licencia por maternidad. La garantía de protección a la maternidad prevista en el Plan Obligatorio de Salud (POS) del Régimen Contributivo también se encuentra dispuesta para el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POSS). De otro lado, conforme al artículo 236 del Código Sustitutivo del Trabajo modificado por el artículo 1º de la Ley 1468 de 1990, establece que la madre trabajadora tiene derecho a “[...] catorce (14) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devenga al entrar a disfrutar del descanso [...]”.

<sup>4</sup> Artículos 236 y 241 del Código Sustitutivo del Trabajo.  
<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-145 de 1º de marzo de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Igualmente, *cfr.* Sentencia T-534 de 6 de agosto de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

al Estado sino también a la sociedad y a la familia en relación con el desarrollo integral de los menores de edad. Estas disposiciones constitucionales imponen proteger a los niños de todo tipo de discriminación o abuso y, en especial, a la sociedad y al Estado de cualquier amenaza de su derecho a la vida. Una de las manifestaciones de esta protección del menor de edad es el derecho a la estabilidad laboral de la mujer embarazada, quien debe contar con los medios suficientes para sufragar sus necesidades y las del hijo que está por nacer.

De igual manera y como desarrollo del principio de solidaridad, las instituciones médicas que reciben aportes del Estado se encuentran obligadas a prestar el servicio de salud a los menores de un año. En este sentido, el artículo 50 de la Carta Política contempla que *todo niño menor de un año que no esté cubierto de protección o de seguridad social tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado*. Como consecuencia de esta protección constitucional, al *nasciturue* y a los niños menores de un año, las Empresas Promotoras de Salud deberán prestarles el servicio, independientemente de su afiliación al sistema de salud, pues, por su situación de indefensión y vulnerabilidad, tienen derecho a una atención gratuita.

Ratificando lo anterior, el principio de solidaridad interpretado en conjunto con los artículos 1°, 2°, y 13 de la Constitución Política, se configura como un deber de los empleadores, pues deben ser sensibles a la situación de la mujer embarazada y garantizar su estabilidad en el empleo. Ahora bien, cuando estos no cumplan con dicho deber, las mujeres pueden acudir a la acción de tutela para reclamar el respeto de sus derechos fundamentales.

**[...] El despido de la mujer embarazada es una forma de discriminación por razones de género.**

El inciso 1° del artículo 13 de la Constitución Política alude al derecho fundamental a la igualdad. La Corte ha entendido que esta garantía implica, entre otros aspectos, la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, lengua, entre otros, por tratarse de condiciones inherentes al ser humano que no pueden ser transmutadas por el simple querer de las personas.

En el caso particular del periodo de gestación, desde el punto de vista biológico, solo es posible atribuirlo a la mujer. Por ello, existe una protección constitucional reforzada<sup>6</sup> para el disfrute pleno de la maternidad, sin olvidar que el hombre y la mujer están en igualdad de condiciones y pueden gozar de las mismas oportunidades. Así, cualquier discriminación causada por el estado de embarazo es una violación al derecho a la igualdad por razón del género.

<sup>6</sup> Artículo 43 de la Constitución Política: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada [...]. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

Como reconocimiento de los actos discriminatorios de los que puede ser víctima la mujer, los Estados han realizado un esfuerzo especial para garantizar la igualdad real entre los hombres y las mujeres. El Estado colombiano, en desarrollo de este compromiso y para hacer real el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, ha ratificado instrumentos como el convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [...]

[...] De otro lado, teniendo en cuenta todas las acciones discriminatorias contra la mujer a causa del embarazo, como despidos, falta de oportunidades laborales y de ascenso, denunciadas por la OIT, la Sentencia T-160 del 2 de marzo de 2006 estableció que:

“[...] la Organización en cita insta a los Estados Parte a crear mecanismos que otorguen las herramientas necesarias para procurar la igualdad real y efectiva de las mujeres en edad fértil, igualdad esta que para conseguirse requiere la **implantación de acciones afirmativas**, tales como la seguridad del empleo durante el embarazo, la licencia de maternidad, el periodo de lactancia y sus beneficios, con el fin de que la especial protección de la mujer no se traduzca en una excepción a la igualdad de trato, sino en una condición para la no discriminación en el empleo [...]” (negrilla fuera de texto).

Sin embargo, pese a la obligatoriedad jurídica implícita en la ratificación de dichos convenios, se sigue discriminando a la mujer por causa de su papel en la procreación y de los roles que históricamente se le asignan, particularmente en las cargas del hogar. No hay duda, entonces, de la necesidad urgente de que se siga otorgando una protección constitucional reforzada a la mujer en estado de gravidez y de desarrollar acciones efectivas para garantizar el compromiso de eliminar toda práctica discriminatoria por razón de la maternidad, en desarrollo del principio y del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres [...]<sup>7</sup>.

En lo sucesivo, es importante resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-070 del 2013, preserva la alternativa laboral de las mujeres embarazadas desde la protección de los medios económicos necesarios para enfrentar el embarazo, así como la manutención del recién nacido, estableciendo que esas garantías se tienen si se percibe un salario u honorario y que, en el caso de no recibirlas, se presume no satisfecha dicha garantía, razones por las cuales considera que cuando es improcedente el reintegro o la renovación del contrato, se debe aplicar la modalidad de protección consistente en reconocer las cotizaciones respectivas a seguridad social, después de la terminación de la relación laboral o el contrato y hasta el momento en que la mujer acceda a la prestación económica de la licencia de maternidad. En efecto, para el máximo tribunal constitucional la estabilidad laboral reforzada de la mujer embarazada es aplicable a todas las trabajadoras:

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-088 de 15 de febrero de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[...] En aquellos eventos en los cuales el ejercicio de la libertad contractual trae como consecuencia la vulneración o el desconocimiento de valores, principios o derechos constitucionales fundamentales, entonces la libertad contractual debe ceder. En ese orden de argumentación, ha dicho la Corte Constitucional que la protección de estabilidad laboral reforzada a favor de las mujeres trabajadoras en estado de gravidez se extiende también a las mujeres vinculadas por modalidades distintas a la relación de trabajo, e incluso por contratos de trabajo o prestación a término fijo [...]. Esto responde igualmente a la garantía establecida en el artículo 53 de la Constitución, de acuerdo con la cual debe darse prioridad a la aplicación del principio de estabilidad laboral y de primacía de la realidad sobre las formas así como a la protección de la mujer y de la maternidad (artículo 43 C. N.) [...] Procede la *protección reforzada derivada de la maternidad*, luego la adopción de medidas protectoras en caso de cesación de la alternativa laboral, cuando se demuestre, sin alguna otra exigencia adicional: **a)** la existencia de una relación laboral o de prestación, y **b)** que la mujer se encuentre en estado de embarazo o dentro de los tres meses siguiente al parto, en vigencia de dicha relación laboral o de prestación. De igual manera el alcance de la protección se determinará según la modalidad de contrato y según si el empleador (o contratista) conocía o no del estado de embarazo de la empleada al momento de la desvinculación [...]<sup>8</sup>.

Ahora bien, como surge de las sentencias citadas, al revisar la legislación existente se encuentran normas de protección a la maternidad tanto internas como de carácter supranacional<sup>9</sup> que se incorporan al bloque de constitucionalidad, esto es, corresponden a tratados o convenios que reconocen derechos con carácter prevalente y que no pueden ser afectados en estados de excepción (artículo 93 C. Pol.). Adicionalmente, con la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, estipula en materia de acceso a la salud para la madre gestante y para el que está por nacer lo siguiente:

**Artículo 41. Obligaciones del Estado.** El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, deberá:

[...] 11. Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible, con agencia de responsabilidad familiar [...]

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia U-070 de 13 de febrero de 2013, M. P. Alexei Julio Estrada.

<sup>9</sup> Entre estas cabe destacar la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada en nuestro ordenamiento en virtud de la Ley 51 de 1981.

[...] 15. Asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes [...]

Es más, es claro que en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993, se dispone:

**Artículo 166. Atención Materno-Infantil.** El Plan Obligatorio de Salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.

El Plan Obligatorio de Salud para los menores de un año cubrirá la educación, información y fomento de la salud, el fomento de la lactancia materna, la vigilancia del crecimiento y desarrollo, la prevención de la enfermedad, incluyendo inmunizaciones, la atención ambulatoria, hospitalaria y de urgencias, incluidos los medicamentos esenciales; y la rehabilitación cuando hubiere lugar, de conformidad con lo previsto en la presente ley y sus reglamentos.

Además del Plan Obligatorio de Salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a este.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de la presente ley, entiéndase por subsidio alimentario la subvención en especie, consistente en alimentos o nutrientes que se entregan a la mujer gestante y a la madre del menor de un año y que permiten una dieta adecuada [...].

Lo anterior en concordancia con el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011.

A esto deben sumarse las medidas preventivas adoptadas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 (mediante la Resolución número 1841 de 2013), de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 1438 de 2011. En dicha herramienta, una de las estrategias del componente de prevención y atención integral en Salud Sexual y Reproductiva desde un enfoque de derechos, consiste en el abordaje integral de la mujer antes, durante y después del evento obstétrico<sup>10</sup>. Esto incluye:

- Fortalecer inspección, vigilancia y control.
- Desarrollo de tecnologías de información y comunicación.
- Empoderamientos de las mujeres, hombres, familias y comunidad.
- Política nacional de humanización de los servicios de salud.
- Calidad de la atención.

<sup>10</sup> Plan Decenal de Salud Pública, PDSP 2012-2021, Ministerio de Salud y Protección Social, Imprenta Nacional, Bogotá 2013.

- Vigilancia en salud pública.
- Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades del talento humano.

Adicionalmente, la Ley 1257 de 2008, “*por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*”, contiene, una serie de normas tendientes a la protección de la mujer.

Por otra parte, la Ley 1468 de 2011 aumentó el término de la licencia de maternidad en el artículo 1º:

**Artículo 1º.** El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: [...] *Artículo 236. Descanso remunerado en la época del parto.*

*1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de catorce (14) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.*

En estas condiciones, se observa que existe una normativa de base, altamente garantista, que debe ser desarrollada y respetada por las autoridades competentes. De ahí que, en materia de salud y bienestar, se pregunte acerca de la necesidad de una regulación más específica y, esencialmente, más protectora, temática que se abordará en el siguiente acápite.

2. Teniendo presente lo que se viene tratando, así como los desarrollos jurisprudenciales en ciertos puntos específicos, se encuentran una serie de observaciones sobre la iniciativa legislativa, a saber:

2.1. Acorde con la Sentencia C-355 de 2006, se reconoció como derecho de la mujer embarazada la posibilidad de interrumpir voluntariamente su embarazo, en los siguientes casos:

(i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico;

(ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico, y

(iii) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto<sup>11</sup>.

En relación con lo previsto en el artículo 6º, se percibe que puede ir en contra de lo señalado por la Corte Constitucional, tanto en la Sentencia C-355 mencionada como en la Decisión de Tutela T-388 de 2009, en la cual se indica:

[...] Vistas las cosas de la manera descrita hasta este lugar, se concluye lo siguiente:

**(i) Las mujeres puestas bajo las hipótesis contenidas en la Sentencia C-355 de 2006 gozan del derecho a decidir libres de presión, coacción,**

**apremio, manipulación y, en general, cualquier suerte de intervenciones inadmisibles respecto de la interrupción voluntaria de su embarazo. Es este un derecho de las mujeres quienes aún colocadas en los supuestos allí determinados también pueden elegir con libertad llevar a término su embarazo.**

(ii) Todas las mujeres deben poder contar con la información suficiente, amplia y adecuada que les permita ejercer a cabalidad y en libertad sus derechos sexuales y reproductivos, lo que incluye el derecho a estar plenamente enteradas respecto de lo dispuesto en la Sentencia C-355 de 2006 así como en el Decreto número 4444 de diciembre 13 de 2006, “por el cual se reglamenta la prestación de unos servicios de salud sexual y reproductiva”.

(iii) Los servicios de interrupción del embarazo bajo las hipótesis contempladas en la Sentencia C-355 de 2006 deben estar disponibles en todo el territorio nacional –bajo estricto seguimiento de los postulados de referencia y contrarreferencia– y las mujeres en estado de gravidez han de poder acceder a los mismos en todos los niveles de complejidad que lo requieran.

(iv) Las personas profesionales de la salud y, en general, el personal de salud que atienda la solicitud de las mujeres relativa a la interrupción voluntaria de su embarazo están obligados a ofrecer plena garantía de confidencialidad y, en consecuencia, a respetar el derecho de las mujeres a la intimidad y a la dignidad. Guardar el secreto profesional se convierte en una obligación de primer orden para los prestadores de servicios de salud en relación con este tópico.

(v) Ni las mujeres que optan por interrumpir voluntariamente su embarazo bajo las hipótesis previstas en la Sentencia C-355 de 2006, ni quienes atienden su solicitud, pueden ser víctimas de discriminación o de prácticas que limiten de alguna forma o impidan su acceso al lugar de trabajo o a centros educativos o su afiliación al sistema general de salud o riesgos profesionales.

(vi) Los departamentos, distritos y municipios están obligados a asegurar la **suficiente disponibilidad de servicios de la red pública**, con el propósito de garantizarles a las mujeres gestantes el acceso efectivo al servicio de interrupción voluntaria del embarazo en condiciones de calidad y de salubridad.

(vii) Ninguna entidad prestadora de salud –sea pública o privada, confesional o laica– puede negarse a la interrupción voluntaria del embarazo cuando la mujer se encuentra bajo los supuestos establecidos en la Sentencia C-355 de 2006 –cuálquiera que sea el tipo de afiliación a la seguridad social que tenga la mujer y con independencia de su condición social, económica, edad, capacidad de pago, orientación sexual o etnia–.

(viii) Están terminantemente prohibido elevar obstáculos, exigencias o barreras adicionales a las establecidas en la referida Sentencia C-355 para la práctica del aborto en los supuestos allí previstos. Entre las barreras inadmisibles se encuentran, entre otras:

<sup>11</sup> *Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-355 de 10 de mayo de 2006, MM. PP. Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería.*

- Realizar juntas médicas, de revisión o de aprobación por auditores que ocasionan tiempos de espera injustificados para la práctica del aborto inducido.

- Impedir a las niñas menores de 14 años en estado de gravidez exteriorizar libremente su consentimiento para efectuar la interrupción voluntaria del embarazo, cuando sus progenitores o representantes legales no están de acuerdo con dicha interrupción.

- Imponer requisitos adicionales, verbigracia, exigir: (a) dictámenes de medicina forense; (b) órdenes judiciales; (c) exámenes de salud que no son practicados de manera oportuna; (d) autorización por parte de familiares, asesores jurídicos, auditores, médicos y pluralidad de galenos.

- Alegar objeción de conciencia colectiva que desencadena, a su turno, objeciones de conciencia, institucionales e infundadas.

- Suscribir pactos –individuales o conjuntos– para negarse a practicar la interrupción del embarazo.

- Acogerse a formatos o plantillas de adhesión que incidan en que las entidades hospitalarias no cuenten en su planta de personal con médicos dispuestos a prestar los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, sea por cuanto estos(as) profesionales de la medicina son víctimas de discriminación en el momento en que se efectúa su vinculación laboral o por cuanto, una vez vinculados(as), reciben presiones en el sentido de abstenerse de practicar abortos.

- Descalificar conceptos médicos expedidos por psicólogos a quienes la Ley 1090 de 2006 les reconoce el estatus de profesionales de la salud.

- Ser reticentes en cumplir a cabalidad con las reglas de referencia y contrarreferencia imprescindibles para atender eventos en los que el servicio médico –en este caso la práctica del aborto inducido– no está disponible en el centro hospitalario al que acude la paciente.

- No disponer dentro de algunas redes públicas de prestadores del servicio de salud en los niveles departamental, distrital y municipal del servicio de interrupción voluntaria del embarazo [...]<sup>12</sup>.

De allí que se hayan emitido dos órdenes en dicha decisión, así:

[...] **Tercero.** ORDENAR al Ministerio de la Protección Social<sup>13</sup> así como al Ministerio de Educación Nacional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que de manera pronta, constante e insistente diseñen y pongan en movimiento campañas masivas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos que contribuyan a asegurar a las mujeres en todo el territorio nacional el libre y efectivo ejercicio de estos derechos y, en tal sentido, el conocimiento

de lo dispuesto en la Sentencia C-355 de 2006 así como lo desarrollado en la presente providencia y URGIR a estas mismas entidades para que hagan el debido seguimiento de tales campañas con el objetivo de poder constatar su nivel de impacto y eficacia. Que las campañas se enfoquen a transmitir información completa sobre la materia en términos sencillos, claros y suficientemente ilustrativos.

**Cuarto.** ORDENAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que de manera pronta adopte las medidas indispensables, con el fin de que las EPS e IPS –independientemente de si son públicas o privadas, laicas o confesionales– cuenten con las personas profesionales de la medicina así como el personal idóneo y suficiente para atender el servicio de interrupción voluntaria del embarazo bajo los supuestos previstos en la Sentencia C-355 de 2006 así como se abstengan de incurrir en exigencias adicionales inadmisibles como las enumeradas por la Sala en el fundamento jurídico número 8 de la presente sentencia y bajo entera observancia de las exigencias determinadas en el fundamento jurídico 31 de la misma. Lo anterior deberá suceder en todos los niveles territoriales con estricta consideración de los postulados de referencia y contrarreferencia asegurando, de esta manera, que dentro de las redes públicas de prestadores del servicio de salud en los niveles departamental, distrital y municipal se garantice el servicio de interrupción voluntaria del embarazo bajo las hipótesis establecidas en la Sentencia C-355 de 2006 [...]<sup>14</sup>.

Esto no significa que la mujer que se encuentra en las circunstancias anotadas no deba contar con un apoyo y acompañamiento de sus allegados y de personal especializado; no obstante, dicha ayuda no puede convertirse en talanquera para optar por la interrupción voluntaria del embarazo que, en estos casos, se reconoce como un derecho. Este es el reparo que la Corte Constitucional realiza en la sentencia de tutela en mención, la cual, adicionalmente, impone unas órdenes a las autoridades.

De esta manera, cuando el proyecto, en el inciso 2º del artículo 1º, alude a la prevención de abortos, incluyendo los casos que jurisprudencialmente han sido admitidos, se está generando un espacio para múltiples interpretaciones. Así mismo, el reconocimiento que se realiza respecto de “*embarazos en situación de dificultad*” (artículo 5º) no está en consonancia con la filosofía que surge de los anteriores pronunciamientos; además, es un tema que no se encuentra específicamente desarrollado en la propuesta y cuando se trate se corre el riesgo de imprimir el sesgo de “*llevar adelante su embarazo*” (artículo 5º), desconociendo que existe otra opción que debe ser contemplada, aspecto que se refuerza en la iniciativa mediante las expresiones “[p]romover el respeto por la vida de todo ser humano, inclusive antes del nacimiento” (artículo 5º).

Este comentario también se extiende a los derechos de la mujer embarazada, a los que se refiere el artículo 7º –que debe incluir la interculturali-

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-388 de 28 de mayo de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>13</sup> Entiéndase Ministerio de Salud y Protección Social (Decreto-ley 4107 de 2011).

<sup>14</sup> Ibíd.

dad—toda vez que se omite lo atinente a esa opción, inclusive en una de las causales (v. gr. literal o). Este punto tampoco se trata en los compromisos del Estado (artículo 12), situación que no hace factible desconocer la cominación existente en la Sentencia T-388 de 2009.

Esto no representa, en forma alguna, impulsar una práctica determinada sino, más bien, reconocer la posibilidad de que en ciertas circunstancias pueda producirse, tal y como lo ha previsto la Corte Constitucional, dando cabida a las alternativas que se han previsto.

2.2. Se advierte en lo pertinente al artículo 3º del documento motivo de análisis que es necesario precisar las facultades y competencias en relación con las obligaciones de este Ministerio y las de otras entidades que tienen que desarrollar una serie de acciones. Para esta clase de coordinaciones, se ha previsto la creación de Comisiones Intersectoriales de que trata el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de resaltar la existencia de la Comisión Intersectorial de Salud Pública, creada por la Ley 1438 de 2011, la cual debe ocuparse de asuntos como los que se enuncian en el mencionado artículo, con la ventaja de que reúne todos aquellos aspectos y sectores que tienen que ver con un bienestar de la población desde el punto de vista del embarazo.

2.3. En lo que atañe a la atención prioritaria (artículo 13, numeral 2) es importante establecer su nexo con la urgencia, a través de la cual se garantiza la accesibilidad del servicio. Para el caso de la Atención Inicial de Urgencia, la Ley 100 de 1993 desde un comienzo ordenó su universalidad y definió los responsables por los costos que ella conlleve, así:

**Artículo 168. Atención Inicial de Urgencias.** La atención inicial de urgencias debe ser prestada en forma obligatoria por todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago. **Su prestación no requiere contrato ni orden previa.** El costo de estos servicios será pagado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en los casos previstos en el artículo anterior (riesgos catastróficos y accidentes de tránsito artículo 167), o por la Entidad Promotora de Salud al cual esté afiliado, en cualquier otro evento.

**Parágrafo.** Los procedimientos de cobro y pago, así como las tarifas de estos servicios, serán definidos por el gobierno nacional, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. [Negrilla fuera del texto].

Dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, corporación que en su momento manifestó:

[...] Este precepto en desarrollo de una amplia cobertura de ciertos servicios de salud, dispone la obligación en todas las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud, de suministrar la atención inicial de urgencias, a todas las personas independientemente de su capacidad de pago.

Agrega el precepto que el costo de estos servicios será pagado por el “Fondo de Solidaridad y Garantía” (artículos 155, 156), en los casos previstos en el artículo 167, o por la entidad promotora de salud a la cual esté afiliado en cualquier otro evento. Pues bien, de lo anterior no pueden extraerse elementos normativos atentatorios contra el artículo 49 fundamental como se pretende. Este último mandato dispone sobre el cubrimiento de la salud una facultad en favor de la ley para establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y para determinar los aportes a su cargo, “en los términos y condiciones” que preceptúe; y agrega que “señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria”. Tanto la prestación como la competencia legal están fijadas y autorizadas en la Carta, luego no resulta constitucional la norma examinada [...]<sup>15</sup>.

Sin duda que el fundamento de una disposición como la que se examina tiene que ver con la protección del derecho a la vida en condiciones dignas, consustancial a un Estado que se reclama como social, tal y como lo ha destacado la Corte Constitucional en multiplicidad de fallos, entre los que cabe mencionar el siguiente:

[...] en casos de *urgencia o gravedad comprobadas*, no existe norma legal que ampare la negativa de prestar un servicio como el que reclamaba el actor. Pues, por encima de la legalidad y normativa, está la vida, como fundamento de todo el sistema. Por tanto, en estos casos, los afiliados que no cumplan con los períodos mínimos de cotización y requieran ser tratados en razón de una enfermedad considerada catastrófica o ruinosa, sin tener los recursos necesarios para sufragar el porcentaje que les correspondería, tienen el **derecho** y las entidades el **deber** de atenderlos. Los costos de estos tratamientos, en primera instancia, serán asumidos por la Entidad Promotora de Salud a la que esté afiliado el usuario, que tendrá la acción de repetición en contra del Estado, para recuperar aquellos valores que legalmente no estaba obligada a sufragar, tal como expresamente lo afirmó la Sentencia SU-480 de 1997 [...]<sup>16</sup> [Negrilla fuera del texto].

Conforme a lo anterior, se considera de la mayor importancia recabar en el concepto de urgencia como aquel que no permite aplazamiento alguno, pues, de lo contrario, compromete la vida e integridad física del paciente pero además implica, dentro de la noción de integralidad –propia del sistema– los debidos complementos para una recuperación óptima. Así lo ha enfatizado el máximo tribunal constitucional:

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-408 de 15 de septiembre de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-370 de 17 de julio de 1998 M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Retomada en la Sentencia T-199 de 6 de marzo de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Confrontar, igualmente, la Sentencia C-112 de 25 de marzo de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

[...] En esa medida, el tratamiento médico que se les brinde a los usuarios del servicio de salud no puede limitarse a la atención de urgencias, o al diagnóstico de un médico tratante sin que este se complemente con el suministro de los medicamentos que integran el tratamiento y la realización de terapias de rehabilitación requeridas para una plena u óptima recuperación [...]<sup>17</sup>.

A su turno, las Leyes 715 de 2001, artículo 67, y 1122 de 2007 (v.gr. Parágrafo del artículo 2º), aludieron al tema de atención de urgencias.

Ciertamente, el estado de urgencia en que se pueda encontrar una ciudadana en estado de gravedad exige de los actores del sistema el acatamiento de reglas especiales, como las aquí señaladas, que de otra manera harían imposible la preservación de la vida en condiciones dignas. Ahora bien, la determinación concreta en torno a la situación de la paciente, para el caso una mujer en gestación, esto es, si se encuentra en un episodio de urgencia corresponde al médico tratante, con base en las características ya anotadas, teniendo en cuenta el triage que se realice.

Y es por ello que se considera que el artículo 13, numeral 2, acerca de la atención prioritaria, ya tiene un esquema propio dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). El cual se dirige a brindar una adecuada protección a la mujer embarazada, propendiendo por hacer el seguimiento y control a su estado según las normas a las que se ha hecho referencia *ut supra*.

2.4. Aunque la promoción del parto natural o eutócico (artículo 11) puede ser una opción válida, resulta del caso aclarar también que no se pierden las opciones de apoyo médico, acorde con las circunstancias en que se desarrolle el embarazo, de tal forma que se responda adecuadamente en la atención.

2.5. Si bien el incumplimiento de lo previsto en el artículo 16, relativo a los permisos especiales para la mujer embarazada, debe ser objeto de censura, no aparecen los preceptos propios de una sanción. La norma propuesta no describe a qué clase de correctivos se exponen quienes las incumplan y tampoco es este Ministerio el encargado de imponerlas pues, en lo que se refiere a la atención en salud, existe una entidad especializada creada específicamente para tal fin denominada Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el particular, la Corte Constitucional<sup>18</sup> ha insistido en que el régimen sancionatorio administrativo debe estar caracterizado, entre otros, por los siguientes elementos:

- Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.

- Consecuencia por ocurrir en la conducta, v.gr., la sanción. Debe, igualmente, estar plenamente determinada de tal forma que no se deba acudir a analogías o adaptaciones normativas.

- Proporcionalidad de la sanción, vale decir, correspondencia entre el comportamiento sancionable y el resultado a que ello conduce.

Desde esta óptica, se tiene que en la norma proyectada no se encuentran previstos estos elementos y, por ende, la disposición propuesta resultaría inviable. Adicionalmente, la labor del Ministerio no entraña la imposición de esta clase de sanciones por lo que se estaría afectando su naturaleza.

Ello podría afectar su constitucionalidad, toda vez que la asignación de objetivos a las entidades del orden nacional en los términos de los artículos 150, numeral 7, y 154 de la Constitución Política exige la iniciativa o aval del Gobierno Nacional, situación que dista del caso concreto.

En torno a esta exigencia la Corte Constitucional, en Sentencia C-889 de 2006, indicó:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) **ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones** [...] Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]<sup>19</sup> [Negrillas fuera del texto].

De esta manera, la asignación de funciones adicionales a este Ministerio, además de las ya previstas en el Decreto-ley 4107 de 2011, modificado por el Decreto número 2562 de 2012, hace plausible un problema de la iniciativa en el punto específico a las atribuciones, en cuanto a que se desbordaría la razón de ser de esta cartera, a saber, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública en salud, salud públicas y promoción social en salud (artículo 1º del Decreto-ley 4107). El cumplimiento de disposiciones está atribuido a instituciones especializadas, para el caso, la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, y las que corresponden a las entidades territoriales, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 715 de 2001.

2.6. En relación con el ajuste institucional (artículo 17), el proceso de actualización de los planes de beneficios se encuentra normado en el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011, disposición que acata lo previsto en la Sentencia T-760 de 2008<sup>20</sup>, sin perjuicio del esfuerzo realizado para 2011 a través del Acuerdo número 029 –expedido por la CRES–.

No se requiere que cada ley regule la obligación de ajuste del POS para cada patología.

Es en este sentido que la jurisprudencia constitucional demanda la aplicación del principio de

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-111 de 13 de febrero de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-889 de 1º de noviembre de 2006, M. P. Manuel Cepeda Espinosa.

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-760 de 31 de julio de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

integralidad para que el sistema no se desajuste y pierda su consistencia y mecanismos internos de coordinación.

Obviamente, una fuente de desequilibrio es la regulación parcial y fragmentada del derecho a la salud, el tratamiento de pacientes con determinadas características o enfermedades, así como la destinación de recursos para financiar determinadas patologías sin consultar los criterios técnicos para la definición de las prioridades en salud (incluyendo la consulta directa a los usuarios afectados con estas definiciones).

La dispersión de normatividad que regule la estructura y funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud bajo la pretensión de proteger a determinadas poblaciones o de manera especial algunas patologías mediante normas generales, con vocación de permanencia, sin consultar los cambios epidemiológicos de la población, los avances en la investigación científica y la tecnología médica, y otros factores, impacta negativamente la integralidad que el propio Sistema propende y, además, desvirtúa el carácter de este, pues ya no opera como una forma de interrelacionar los elementos de un mismo tema.

Sin desconocer la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, lo cierto es que la expedición de normas que regulan de manera parcial y fragmentada la concepción y el ejercicio del derecho a la salud, así como la estructura y funcionamiento del Sistema de Salud, generan un laberinto normativo que rivaliza con la concepción misma de Sistema y con la voluntad del legislador de crear y organizar un conjunto de reglas de juego coherentes que normen el aseguramiento y la atención en salud, entre otros puntos.

En efecto, la Sentencia T-760 de 2008 ordena que:

[...] En la definición de los contenidos del POS deberá respetarse el **principio de integralidad** en función de los servicios de salud ordenados y de la atención requerida para las patologías aseguradas [...]<sup>21</sup>. [Negrilla fuera del texto].

Igualmente, es importante resaltar que la Corte Constitucional señala que la prestación de los servicios de salud a la población debe ser el resultado de la adopción de una política pública en materia de salud, que tendrá en cuenta de manera global e integral los beneficios que se podrán otorgar. Esta tarea, insiste el máximo tribunal constitucional, le compete en este momento al Ministerio de Salud y Protección Social.

En consecuencia y por las razones anotadas, se considera que la normativa existente contiene la protección a la madre y al que está por nacer en todas las etapas. Luego de hacer una serie de observaciones a la iniciativa, se encuentran reparos respecto a la forma en que se trata la interrupción

voluntaria del embarazo y a las implicaciones que ello tiene frente al cumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006, además de otros aspectos de constitucionalidad.

Con el presente concepto, se deja plasmada la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

*Alejandro Gaviria Uribe,*

Ministro de Salud y Protección Social.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de octubre año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, suscrito por el señor Ministro, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*, en diecisiete (17) folios, al Proyecto de ley número 24 de 2013 Senado, *por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno*.

Autoría del proyecto de los honorables Congresistas: *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, José Darío Salazar Cruz* y honorable Representante *Lina María Barrera Rueda, Rosmery Martínez Rosales*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 816 - Martes, 8 de octubre de 2013	Pág.
SENADO DE LA REPÚBLICA	Pág.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 268 de 2013 Senado, 192 de 2012 Cámara, por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia. ....	1
Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones propuesto y Texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Senado en sesión del día 1º de octubre de 2013 al Proyecto de ley número 39 de 2013 Senado, por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.....	11
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 11 de 2013 Senado, por la cual se crea el Registro Nacional de Información de Subsidios y se dictan otras normas. ....	16
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 24 de 2013 Senado, por la cual se establecen lineamientos para los programas de apoyo a la mujer en gestación, al que está por nacer y el parto digno. ....	20

<sup>21</sup> *Ibid.*