

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 454

Bogotá, D. C., jueves, 2 de julio de 2015

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### LEYES SANCIONADAS

## LEY 1754 DE 2015

(junio 25)

*por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcázar, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconózcase la importancia cultural y religiosa del monumento a Cristo Rey, ubicado en el municipio de Belalcázar, departamento de Caldas.

Artículo 2°. En el ámbito de sus competencias, las Entidades Públicas encargadas de proteger el patrimonio cultural, concurrirán para la organización, protección y conservación arquitectónica e institucional del monumento a Cristo Rey, ubicado en el municipio de Belalcázar, Caldas.

El Ministerio de Cultura prestará asesoría técnica en lo de su competencia.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional, para que contribuya al fomento, promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y financiación que demande el reconocimiento del monumento a Cristo Rey, ubicado en el municipio de Belalcázar, Caldas.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, el departamento de Caldas y el municipio de Belalcázar, quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinados al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*José David Name Cardozo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Fabio Raúl Amín Saleme.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 25 de junio de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

*Juan Fernando Cristo B.*

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

La Ministra de Cultura,

*Mariana Garcés Córdoba.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2014 SENADO

*por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115  
de 1994.*

Bogotá, D. C., junio de 2015

Senador

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 063 de 2014 Senado**, por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.

<b>N° Proyecto de ley</b>	<b>063 de 2013 Senado</b>
<b>Título</b>	<i>por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.</i>
<b>Autores</b>	<b>Honorables Senadoras y Representantes del Congreso de la República: Myriam Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira, Nidia Marcela Osorio, Nadia Blé Scaff, Yamina Pestana Rojas, Aida Merlano Rebolledo, Inés López Flores, Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda</b>
<b>Ponente</b>	<b>Honorable Senador, Senén Niño Avendaño</b>
<b>Ponencia</b>	<b>POSITIVA</b>

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República, para rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia de conformidad con el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a su consideración el presente informe.

#### I. Origen y trámite

El **Proyecto de ley número 063 de 2014 Senado**, por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, es de origen parlamentario y fue presentado a consideración del Congreso de la República por las honorables Senadoras y Representantes Myriam Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira, Nidia Marcela Osorio, Nadia Blé Scaff, Yamina Pestana Rojas, Aida Merlano Rebolledo, Inés López Flores, Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda; el pasado 12 de agosto de 2014, ante la Secretaría General de Senado y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 422 de 2014, la ponencia para primer debate se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 735 de 2014 y tuvo su correspondiente debate y aprobación en la Sesión Ordinaria de la Comisión Sexta del Senado de la República el día miércoles 20 de mayo de 2015, según Acta número 31.

#### II. Objeto del proyecto de ley

Incluir en el diseño de los programas de educación preescolar, básica y media dirigidos al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, la formación en educación de género, permitiendo romper el desarrollo

de la cultura machista, patriarcal y violenta desde el inicio de su proceso de educación.

#### III. Antecedentes

Para la presentación de la presente ponencia se tuvo en cuenta la exposición de motivos de las autoras del **Proyecto de ley número 063 de 2014 Senado**, por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, donde manifestaron y se citaron entre otras cosas:

Para efectos del presente proyecto de ley es necesario aclarar como lo han hecho expertos o estudiosos del tema, que “*el género, es una categoría emergente para dar cuenta de la construcción social que ha transformado las diferencias entre los sexos (masculino y femenino) en desigualdades sociales, económicas y políticas. El concepto de género no solo designa lo que en cada sociedad se atribuye a cada uno de los sexos sino que denuncia esta conversión cultural de la diferencia en desigualdad. (Cobo, 1995:55).*

*La igualdad, y en este caso la igualdad de género, es nuevamente una categoría relacional. Se suscribe en este texto una definición de igualdad de género como “igualdad entre” y no como “igualdad a” (a los hombres). La igualdad de género es una relación de equivalencia, un parámetro que permite tratar a sujetos diferentes como iguales, al tener el mismo valor. Por el contrario, el patriarcado ha hecho de lo masculino el lugar de la humanidad y de la igualdad (Jiménez Perona, 1995, 143-144).*

*A partir de esta caracterización de la igualdad de género, se infiere la importancia de cuestionar el enfoque de que el género en educación se reduce a un contenido curricular necesario, una opción técnica, algo para agregar a una estructura ya definida. Cada vez se tiene más conciencia de que la educación es uno de los medios más útiles para lograr la igualdad entre los sexos la potenciación del papel de la mujer. La educación desempeña un papel importante para lograr la igualdad entre mujeres y hombres” [http://www.oei.es/quipu/igualdad\\_genero2002.pdf](http://www.oei.es/quipu/igualdad_genero2002.pdf)*

*“Enfoque de género en la educación muestra su insuficiente aplicación y por tanto la relevancia que el sector educativo visibilice la incorporación de este enfoque en sus procesos institucionales”. Entre las acciones del Eje Enfoque de género en la Educación se establece que es dinamizar y poner en funcionamiento herramientas, programas y procesos para fortalecer el enfoque diferencial de derechos y adelantar acciones dirigidas a disminuir las barreras de permanencia de las mujeres por razones de género en el sistema educativo colombiano. (<http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>, pág. 10).*

*Como acciones puntuales que consideramos son un marco normativo para el presente proyecto de ley están las siguientes:*

- *Incorporar el enfoque de género en los lineamientos y los referentes pedagógicos que promuevan reflexiones en torno a las concepciones e imaginarios del rol de las mujeres desde el contexto educativo.*

- *Desarrollar acciones, estrategias, programas y proyectos con enfoque de género, y con enfoque diferencial.*

- *Fortalecer las capacidades institucionales del sector educativo mejorar los conocimientos de los docentes y funcionarios públicos.*

(<http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>, pág. 47).

La garante generadora de la sociedad del conocimiento es la educación; es por ello que la escuela requiere producir las inteligencias y sensibilidades múltiples, necesarias para el desarrollo y el avance de las sociedades. Entre estas nuevas competencias está la de la superación de la condición femenina como criterio de discriminación.

Por otro lado, se solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional, respecto a la viabilidad técnica, financiera y jurídica del Gobierno Nacional sobre la iniciativa de reforma del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, argumentándose que el Ministerio se presentaba en desacuerdo al establecimiento de esta asignatura específica dentro de la malla curricular.

Igualmente se solicitó concepto a la Federación Nacional de Educadores (Fecode) respecto a la viabilidad PEDAGÓGICA sobre la iniciativa de reforma del artículo 14 de la Ley 115 de 1994 a fin de rendir ponencia pertinente.

Atendiendo la solicitud, la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), mediante comunicado de respuesta de fecha 22 de octubre de 2014, recuerda entre otros aspectos que “...el citado artículo de la Ley 115 de 1994 ha tenido tres modificaciones efectuadas por las Leyes 1013 y 1029 de 2006 y 1503 de 2011...” y que en este sentido, “La última reforma, es decir, la de la Ley 1503 de 2011, actualmente vigente reformó, mediante su artículo 5°, el literal d) y adicionó el literal f) del artículo 14 de la citada Ley 115 de 1994; v. gr., del literal d) suprimió de su segmento normativo la palabra **urbanidad** y en el literal f) adicionó el siguiente segmento normativo:

f) *El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores”.*

Así, la Federación Colombiana de Educadores concluye estar “en desacuerdo con la supresión del segmento normativo del literal f) adicionado por el artículo 5° de la Ley 1503 de 2011 por cuanto toda la población debe conocer y ser consciente de las obligaciones y los derechos que están presentes en la cotidianidad de la movilidad y del transporte como son, entre otros, aquellas y estos que se refieren a la seguridad vial, a la seguridad personal y familiar, al cubrimiento de los riesgos por cuenta de los seguros sociales y del SOAT, a la ética que rige el comportamiento de las personas cuando están en condición de peatones, conductores y pasajeros, etc.”.

Por otro lado, el Congreso de la República de Colombia en la legislatura de julio de 2014 a junio de 2015 aprobó el **Proyecto de ley número 107 de 2013 Senado y 217 de 2014 Cámara**, por la cual se crea

el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. [Rosa Elvira Cely], ley que una vez aprobados los textos conciliados por las dos cámaras pasó a sanción presidencial.

La iniciativa presentada por la Senadora Gloria Inés Ramírez, aprobada por el Congreso y hoy para sanción presidencial incluye en su articulado la Cátedra Nacional de Género así:

**Artículo 10.** *Sobre la perspectiva de género en la educación preescolar, básica y media. A partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional dispondrá lo necesario para que las instituciones educativas de preescolar, básica y media incorporen a la malla curricular, la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, centrándose en la protección de la mujer como base fundamental de la sociedad, en el marco del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, según el ciclo vital y educativo de los estudiantes. Dicha incorporación será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad, e interinstitucionalidad sin vulnerar al ideario religioso y ético de las instituciones educativas, así como el derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa para sus hijos.*

**Parágrafo 1°.** *El Ministerio de Educación Nacional establecerá e implementará los mecanismos de monitoreo y evaluación permanente del proceso de incorporación del enfoque de género en los proyectos pedagógicos y sus resultados, sobre lo cual deberá entregar un informe anual a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y a las autoridades que lo requieran.*

**Parágrafo 2°.** *El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para iniciar el proceso de reglamentación que garantice la efectiva integración del enfoque de género a los procesos y proyectos pedagógicos en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media.*

#### **IV. Marco jurídico del proyecto**

Este proyecto se sustenta constitucional y legalmente, entre otras, en las siguientes normas:

##### **Constitución Política**

**Artículo 5°.** El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

**Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

**Artículo 16.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

**Artículo 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o ju-

rídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneritura responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

**Artículo 43.** 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.

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

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

**Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

**Artículo 52.** El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

**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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia**

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

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

**Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes.** Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

**Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano.** Los niños, las niñas y los

adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.

La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

**Parágrafo.** El Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.

#### V. Consideraciones

Las autoras de esta iniciativa, en su exposición de motivos, muestran la importancia de implementar en el proceso educativo de las niñas, niños y adolescentes el tema de la igualdad de género, como relación de equivalencia y parámetro que permite tratar a sujetos diferentes como iguales, al tener el mismo valor.

Efectivamente, la educación es uno de los medios más útiles para lograr la igualdad entre los sexos y un contenido curricular sobre el enfoque de género se hace cada vez más necesario. El Estado tiene la obligación de poner en funcionamiento herramientas, programas y procesos para fortalecer el enfoque diferencial de derechos y adelantar acciones dirigidas a disminuir las barreras de permanencia de las mujeres por razones de género.

En esta oportunidad, este proyecto de ley pretende ampliar el ámbito de protección de derechos de las mujeres, a través de la inclusión en el proceso de formación educativo de las niñas, niños y adolescentes la perspectiva de género y sus relaciones de igualdad de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y el bloque de constitucionalidad.

Como también lo resaltaron las autoras de la iniciativa de ley, a nivel internacional el tema regulado en este proyecto se ha tratado y acordado en varios documentos como lo son:

- Objetivos de desarrollo del Milenio Compromiso de los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas para el año 2015. [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1325 de 2000 Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada por la Asamblea General en su Resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999 y abierta a la firma el 10 de diciembre de 1999

- Cuarta Conferencia Mundial Sobre La Mujer, Beijing, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995

- “Convención de Belem Do Para” Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, del 9 de junio de 1994, en Belem do Para, Brasil

- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993

Por supuesto que la intención de este proyecto de ley no es el adoctrinamiento ideológico, ni la violación al derecho de los padres de decidir el tipo de educación que sus hijos deben recibir, por el contrario, se pretende lograr en el ciclo educativo de los estudiantes una reflexión sobre la perspectiva del género.

Ahora bien, el Proyecto de ley número 107 Senado 217 Cámara sobre FEMINICIDIO y el Proyecto de ley número 063 sobre CÁTEDRA DE GÉNERO no son antagónicos, si bien es cierto que los dos proyectos persiguen el mismo fin, el primero pretende la incorporación a la malla curricular “la perspectiva de género y las reflexiones alrededor de la misma, centrándose en la protección de la mujer como base fundamental de la sociedad”, el segundo es mucho más específico y claro, ya que en primer lugar, incluye dentro de la Ley 115 en su artículo 14 el nuevo literal g) en donde se establece como Enseñanza Obligatoria la formación en género y en segundo lugar porque en el mismo literal nuevo (literal g) se hace mucho más amplio el enfoque de la formación en género y centra su actividad pedagógica no solamente en la protección a la mujer sino además en los roles de mujer, hombre y población LGTBI, así como también en la prevención de la violencia intrafamiliar, prevención de la violencia basada en género y la formación de valores sobre la familia.

#### VI. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la República, dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de ley número 063 de 2014 Senado**, por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, sin modificaciones

Cordialmente,



Senador Niño Ayendiaño  
Senador Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063

por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 14 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

**Artículo 14.** En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política; Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflic-

tos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;

c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, la urbanidad, el cooperativismo y en general la formación de los valores humanos;

e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad;

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores, y;

g) La formación en género incluirá la enseñanza, con enfoque diferencial, de derechos humanos, principios y valores haciendo especial énfasis en la igualdad de género, en la definición y equilibrio de los roles de hombres y mujeres, la prevención de la violencia intrafamiliar, la prevención de la violencia basada en género, y la formación en valores sobre la familia.

**Parágrafo 1°.** El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b) no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

**Parágrafo 2°.** Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

**Parágrafo 3°.** La incorporación de que trata el parágrafo g) del presente artículo, será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad e interinstitucionalidad.

**Artículo 2°.** Las Instituciones educativas ejercerán la autonomía escolar para desarrollar las acciones encaminadas a garantizar la formación de los estudiantes en perspectivas de género y equidad.

**Artículo 3°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



Senador Niño Avendaño  
Senador Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EL DÍA 20 DE MAYO DE 2015, EN SESIÓN DE LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2014 SENADO**

*por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 14 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

**Artículo 14.** En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política; Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;

c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, la urbanidad, el cooperativismo y en general la formación de los valores humanos;

e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad;

f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores, y;

g) La formación en género incluirá la enseñanza, con enfoque diferencial, de derechos humanos, principios y valores haciendo especial énfasis en la igualdad de género, en la definición y equilibrio de los roles de hombres y mujeres, la prevención de la violencia intrafamiliar, la prevención de la violencia basada en género, y la formación en valores sobre la familia.

**Parágrafo 1°.** El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b) no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

**Parágrafo 2°.** Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

**Parágrafo 3°.** La incorporación de que trata el párrafo g) del presente artículo, será realizada a través de proyectos pedagógicos transversales basados en principios de interdisciplinariedad, intersectorialidad, e interinstitucionalidad.

Artículo 2°. Las Instituciones educativas ejercerán la autonomía escolar para desarrollar las acciones encaminadas a garantizar la formación de los estudiantes en perspectivas de género y equidad.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

## TEXTOS DEFINITIVOS

### **TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA MIÉRCOLES TRES (3) DE JUNIO DE 2015, SEGÚN ACTA NÚMERO 41, LEGISLATURA 2014-2015) DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2014 SENADO**

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones.*

CSP-CS-0888-2015

Bogotá, D. C., 25 de junio de 2015

**Para:** Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General, Honorable Senado de la República.

**De:** Jesús María España Vergara, Secretario General Comisión Séptima de Senado.

**Asunto:** Solicitud publicación texto definitivo aprobado en primer debate al **Proyecto de ley número 92 de 2014 Senado.**

Respetado doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1992 y en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011, remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético contentivo en un CD, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*, el siguiente **texto definitivo**, aprobado en **primer debate** por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, así:

- **Texto definitivo al Proyecto de ley número 92 de 2014 Senado**

- **Título:** *por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones.*

- **Fecha de aprobación en primer debate:** miércoles tres (3) de junio de 2015.

- **Legislatura:** 2014-2015

- **Según Acta número:** 41

- **Número de folios:** Dieciocho (18).

Con sentimientos de mi alta consideración y respeto,

Cordialmente,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima  
H. Senado de la República

### **TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA MIÉRCOLES TRES (3) DE JUNIO DE 2015, SEGÚN ACTA NÚMERO 41, LEGISLATURA 2014-2015) DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2014 SENADO**

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### **Disposiciones generales**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reglamentar el ejercicio de la cirugía plástica estética y el de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos en Colombia; así como establecer otras disposiciones relacionadas con los procedimientos, insumos y medicamentos aplicados a los pacientes, sus registros, y responsabilidad de quienes practican estas especialidades.

**Artículo 2°. Requisitos para el ejercicio de la cirugía plástica estética y de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos.** Además de los requisitos establecidos en el artículo 2° de la Ley 14 de 1962, podrá ejercer los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y la cirugía plástica con fines estéticos en el territorio nacional, quien cumpla con los siguientes requisitos:

1. Obtener título especialista en cirugía plástica estética y/o en especialidad médico-quirúrgica con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos. El contenido mínimo de los programas de estas especialidades deberá capacitar al especialista para:

a) Participar en la elaboración de políticas, planes y programas de salud pública y colectiva; en la detección y prevención de factores de riesgo en las alteraciones estructurales, estéticas y funcionales, utilizando los métodos de investigación, diagnóstico y terapéutica, rehabilitación y paliación, vigentes en las especialidades que incluyen entre sus competencias la medicina estética, los procedimientos médico quirúrgicos y la cirugía plástica con fines estéticos.

b) Participar en la elaboración de políticas y planes y programas orientados a la adopción de tecnologías y

a la evaluación de los dispositivos, insumos y tecnologías relacionados con el ejercicio de las especialidades que incluyen entre sus competencias la medicina estética, los procedimientos médico-quirúrgicos y la cirugía plástica con fines estéticos.

c) Diagnosticar la condición estructural, estética y funcional mediante la evaluación integral del paciente que le consulta.

d) Manejar médicamente la condición estructural, estética y funcional de acuerdo con el diagnóstico realizado y las necesidades del paciente, por medio de procedimientos médicos estéticos.

e) Manejar quirúrgicamente las condiciones anatómicas, estructurales, estéticas y funcionales de acuerdo al diagnóstico realizado y necesidades del paciente por medio de procedimientos médico-quirúrgicos estéticos y de cirugía plástica con fines estéticos.

2. Que los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos hayan obtenido u obtengan el respectivo título otorgado por alguna de las Instituciones de Educación Superior (IES) reconocidas por el Estado colombiano, que funcionen, hayan funcionado o funcionaren en el futuro en el país, o;

3. Que los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos hayan obtenido u obtengan su título en un establecimiento docente en países que tengan celebrado o celebren con Colombia tratados o convenios sobre validez de títulos académicos, siempre que los documentos pertinentes estén refrendados por autoridades competentes colombianas representativas en el país de origen del título correspondiente, previo reconocimiento por las autoridades académicas competentes del país de origen.

4. Los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos, reconocidos por el Estado colombiano deberán inscribirse ante el Ente territorial de Salud en donde hayan de ejercer la especialidad, de acuerdo con la reglamentación que el Estado establezca para tal fin.

**Parágrafo.** Para los casos contenidos en el numeral 2 de este artículo y los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos que hayan adquirido sus títulos de postgrado, en establecimiento docente extranjero que no sea reconocido por el Estado colombiano, o con los que este no haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos; deberán convalidar u homologar sus títulos según reglamentación que para tal efecto dicte el Gobierno Nacional, con la participación del Consejo Técnico de la Cirugía Plástica con Fines Estéticos y las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos de Colombia, CTEEMQ, incluido en el artículo 7° de la presente ley.

**Artículo 3°.** Los especialistas en cirugía plástica estética y especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, de reconocida competencia, que ejerzan su profesión en el exterior y que visiten el país en misiones científicas,

humanitarias o docentes, podrán trabajar como tales por el término de un año, previa solicitud especial y motivada por parte de una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional dirigida al Ministerio de Salud.

**Parágrafo.** El Ministerio de Salud reglamentará en un término de seis meses a partir de la vigencia de esta ley, los requisitos para otorgar los permisos establecidos en el presente artículo.

**Artículo 4°.** Los especialistas en cirugía plástica estética y especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos podrán realizar las consultas, investigaciones y procedimientos propios de su especialidad, en forma independiente o a través de Empresas Sociales del estado (ESE), o Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), públicas o privadas que se encuentren legalmente constituidas.

**Artículo 5°.** *Registro Nacional de médicos especialistas en cirugía plástica estética y médicos especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos.* En concordancia con el artículo 23 de la Ley 1164 de 2007, y con el fin de brindar seguridad y calidad a los usuarios de los servicios de salud prestados por los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas con especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, el Gobierno Nacional reglamentará el Registro Nacional de Médicos especialistas en cirugía plástica estética y Médicos especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, el cual contendrá información actualizada sobre los especialistas acreditados por el Gobierno Nacional para ejercer la cirugía plástica estética y las especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos; en él aparecerán relacionados el nombre, documento de identificación, foto; títulos académicos de pregrado y posgrados, y las instituciones de educación superior o instituciones docentes que los otorgaron; el Registro Único de médicos especialistas en cirugía plástica estética y médicos especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos se podrá consultar por cualquier vía o canal de información y contará con un portal web.

**Artículo 6°.** *Vigencia del Registro.* Que los especialistas en cirugía plástica estética y los especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos reconocidos por el Estado colombiano, que cumplan los requisitos establecidos en esta ley y los demás que decreta el Gobierno nacional en virtud de la misma; deberán acreditar cada cinco (5) años sus competencias, según reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional, y así mantener vigente su inscripción en el Registro Nacional de Médicos especialistas en cirugía plástica estética y Médicos especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos que trata el artículo 5° de esta ley, de acuerdo con lo consignado en el artículo 23 de la Ley 1164 de 2007 en cuanto al Registro Único del Talento Humano en salud.

**Artículo 7°.** *Consejo Técnico de la Cirugía Plástica Estética y las Especialidades Médico-Quirúrgicas*

**con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos, CTECP.** Créese el Consejo Técnico de la Cirugía Plástica Estética y las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos de Colombia, CTECP, el cual estará integrado por los siguientes miembros principales y sus correspondientes suplentes:

1. El Ministro de Salud y Protección Social o su Representante.

2. El Ministro de Educación Nacional o su Representante.

3. El Director del Invima o su Representante.

4. Tres (3) representantes de las diferentes especialidades con competencias formales en cirugía plástica con fines estéticos y procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos reconocidas por el Gobierno Nacional.

5. Dos (2) representantes de las IES reconocidas que otorguen títulos en las especialidades con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, y de cirugía plástica con fines estéticos.

6. Un representante de la sociedad civil designado por la Defensoría del Pueblo.

**Parágrafo.** Los representantes de que tratan los numerales 4) y 5) del presente artículo serán médicos especialistas en especialidades con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, y de cirugía plástica con fines estéticos y con inscripción vigente en el Registro Único de la Profesión Médica.

**Parágrafo transitorio.** En tanto se crea el Registro Único de médicos especialistas en cirugía plástica estética y médicos especialistas en especialidad médico-quirúrgica con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, los representantes de que tratan los numerales 3) y 4), serán especialistas reconocidos por las Asociaciones Científicas de Cirugía Plástica y las de Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos, e Instituciones de Educación Superior.

**Artículo 8°. Funciones.** El Consejo Técnico de la Cirugía Plástica Estética y las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos, CTECP, de Colombia tendrá su sede permanente en Bogotá, y sus funciones son las siguientes:

1. Dictar su propio reglamento, organizar su propia Secretaría Ejecutiva y fijar sus normas de financiación.

2. Colaborar con las autoridades universitarias y profesionales en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y currículum de estudios con miras a una óptima educación y formación de los cirujanos Plásticos Estéticos y los especialistas en Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos.

3. Cooperar con las Asociaciones y Sociedades gremiales, científicas y profesionales de la Cirugía Plástica Estética y las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos, en el estímulo y desarrollo de las especialidades y en el continuo mejoramiento de la ética, educación, los conocimientos, las retribuciones científicas y tecnológicas.

4. Plantear ante el Gobierno Nacional y demás autoridades competentes, los problemas que se presenten sobre el ejercicio ilegal de las especialidades y sobre la compatibilidad entre los títulos otorgados y los niveles reales de educación o idoneidad de quienes ostentan dichos títulos.

5. Asesorar al Gobierno Nacional en los procesos de homologación y refrendación de los títulos de Cirugía Plástica Estética y las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en Procedimientos Médicos y Quirúrgicos Estéticos.

6. Fijar tarifas de los servicios del Consejo.

7. Asesorar al Consejo Nacional de Regulación Publicitaria (Conarp) y demás organismos que desarrollen función regulatoria en temas de publicidad.

8. Asesorar al Invima o al organismo que haga sus veces en las áreas técnico científicas correspondientes al licenciamiento y autorización de insumos, dispositivos médicos y medicamentos relacionados con las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente ley.

9. Las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente ley.

**Parágrafo.** Los miembros que representan a las asociaciones de las diferentes especialidades y a las entidades docentes que contempla el artículo 8° en el Consejo Profesional de Medicina y Cirugía Estética de Colombia, desempeñarán sus funciones ad honorem y su período será de dos (2) años.

## CAPÍTULO II

### Infraestructura

**Artículo 9°. Condiciones de infraestructura y habilitación.** Los prestadores de los servicios de cirugía plástica con fines estéticos y/o médico-quirúrgicos estético deberán cumplir con las condiciones higiénico sanitarias establecidas en el Título IV de la Ley 9ª de 1979 y estar inscrito en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) y tener habilitado los servicios especializados de que trata la presente ley.

**Artículo 10.** Las clínicas, centros médicos e Instituciones Prestadoras de Salud donde se realicen los procedimientos médicos regulados por la presente ley, deberán contar con el Certificado de Habilitación para el servicio respectivo, establecido por el Sistema Único de Habilitación, y las normas que lo regulan.

## CAPÍTULO III

### Medicamentos, insumos, dispositivos médicos y preparaciones médicas terapéuticas o cosméticas para uso humano

**Artículo 11. Medicamentos, dispositivos, insumos y Preparaciones médicas terapéuticas o cosméticas para uso humano.** Todos los medicamentos e insumos utilizados en los procedimientos quirúrgicos o invasivos y que son aplicados en pacientes, deberán contar con el registro sanitario expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) o el organismo que haga sus veces.

Asimismo para proteger la salud del paciente, el INVIMA deberá advertir las indicaciones y contraindicaciones, dosificaciones y usos de los medicamentos o insumos que solicite el médico con competencias formales en cirugía plástica estética y procedimientos

médicos y quirúrgicos estéticos para su utilización en procedimientos quirúrgicos o invasivos, para tal fin contará con la asesoría permanente del Consejo Técnico de las Especialidades Médico-Quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, y de cirugía plástica con fines estéticos (CTECP) y, del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud (IETS).

**Artículo 12. Registro de control de venta.** El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo máximo de seis meses, el diseño y puesta en funcionamiento el sistema de información que soporta el registro de control para la comercialización de medicamentos, dispositivos, insumos y preparaciones médicas terapéuticas o cosméticas para uso humano con fines estéticos, de venta exclusiva para especialistas en cirugía plástica estética y especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos.

A través del registro, quien intervenga en el proceso de comercialización de cualquiera de estos elementos, reportará la información que permita la trazabilidad sobre su procedencia, así como la individualización de cada uno de los actores que intervinieron en la operación de comercialización.

**Parágrafo 1°.** Este sistema deberá garantizar condiciones de seguridad para el manejo de la información y el cumplimiento de las normas previstas en materia de protección de datos personales.

**Parágrafo 2°.** El ente delegado por el Gobierno nacional elaborará periódicamente un listado de cuáles son los elementos de venta exclusiva para profesionales de la salud.

#### CAPÍTULO IV

### Fundamentos médico-legales para el ejercicio de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, y de cirugía plástica con fines estéticos

**Artículo 13. Acto médico de cirugía plástica estética y de los especialistas en especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos.** Entendido como el conjunto de acciones orientadas a la atención integral de los pacientes, aplicadas por el especialista autorizado legalmente para ejercerlas dentro del perfil que le otorga el respectivo título, el acto médico se caracteriza por la autonomía profesional y la relación entre el especialista y el paciente. Esta relación de asistencia en salud genera una obligación de medios, basada en la competencia profesional.

Los especialistas en cirugía plástica estética y especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, tienen la responsabilidad permanente de la autorregulación, entendida como el conjunto concertado de acciones necesarias para tomar a su cargo la tarea de modular la conducta y actividades derivadas de su ejercicio.

**Artículo 14. Consentimiento informado.** Es el derecho de todo paciente y el de sus familiares o acudientes a recibir información detallada por parte del cirujano especialista en cirugía plástica estética y las especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos sobre el procedimiento quirúrgico o invasivo y los medi-

camentos e insumos que este va a utilizar; y a decidir libre y voluntariamente si desea o no someterse a él.

**Artículo 15. Requisitos del consentimiento informado.** El consentimiento informado deberá ser evidenciable, e incluir la siguiente información:

a) Nombre, número de identificación y tarjeta profesional del médico especialista en cirugía plástica estética y/o especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos a cargo.

b) Nombre y número de identificación del paciente.

c) Nombre y número de identificación del familiar o acompañante.

d) Afiliación del paciente a una Entidad Prestadora de Salud (EPS) o a una póliza de complicaciones quirúrgicas.

e) Lugar y fecha en la que se va a realizar el procedimiento quirúrgico o invasivo.

f) Información del procedimiento quirúrgico e invasivo.

g) Implicaciones del procedimiento quirúrgico o invasivo y los riesgos más comunes y/o inherentes al procedimiento médico a realizar.

h) Firma del médico especialista en cirugía plástica estética y/o en especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos tratante.

i) Firma del paciente.

j) Firma del familiar o acompañante.

k) Manifestaciones de revocatoria del consentimiento informado.

l) Manifestación de negativa de firmar el consentimiento informado.

**Artículo 16.** Las clínicas, hospitales, centros médicos e Instituciones Prestadoras de Salud, públicos o privados donde se publicite y realicen los procedimientos médicos regulados por la presente ley deberán contar con los especialistas en cirugía plástica estética y especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3°. Se abstendrán de arrendar, dar en comodato, ceder o permitir el uso de sus instalaciones en cualquier modalidad a personas que no cumplan con los requisitos exigidos.

**Artículo 17. Ejercicio ilegal de profesión.** Entiéndase por ejercicio ilegal de la profesión de especialidades en cirugía plástica estética y demás especialidades médico-quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, toda actividad realizada dentro del campo de competencia señalado en la presente ley por quienes no ostentan la calidad de especialistas en cirugía plástica estética y especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, según el caso y no estén autorizados debidamente para desempeñarse como tales, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° de esta ley.

Igualmente ejercen ilegalmente quienes se anuncian mediante avisos, propandas, placas, murales y otros

medios de publicidad sin reunir los requisitos que consagra la presente ley.

Quien haya ejercido ilegalmente la profesión de especialista quedará sometido a lo dispuesto en la Ley 14 de 1962 respecto al ejercicio ilegal de la medicina y cirugía.

**Artículo 18. Responsabilidad general.** La persona que realice actividades dentro del campo de competencia señalado en la presente ley, sin tener al menos formación médica profesional, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias, administrativas, civiles o penales a que haya lugar, incurrirá en multa de hasta cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente, según la gravedad y la reiteración de la violación.

Si estas actividades son realizadas al interior de un establecimiento de comercio, se ordenará el cierre definitivo del mismo, por la autoridad municipal competente, de conformidad con lo establecido en la Ley 232 de 1995 y sus decretos reglamentarios.

**Artículo 19. Responsabilidad institucional.** Las clínicas, hospitales, centros médicos, Instituciones Prestadoras de Salud, públicos o privados, que incumplan con la presente ley, perderán la habilitación de los Servicios de Cirugía Estética y Cirugía plástica reconstructiva y serán solidariamente responsables si el especialista que realice los procedimientos de cirugía plástica estética y procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos no cumple con los términos establecidos en los artículos 3° y 5° de la presente ley.

**Artículo 20. Solidaridad.** Las empresas o medios de comunicación serán solidariamente responsables por los daños causados si difunden publicidad sobre clínicas, centros médicos e Instituciones Prestadoras de Salud donde se realicen los procedimientos médicos regulados por la presente ley que no cuenten con el Certificado de Habilitación, o publicidad de quien se presente como especialista según lo define la presente ley, sin contar con el registro establecido el artículo 5° de la presente ley.

**Artículo 21. Normas complementarias.** Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

**Artículo 22. Vigencia.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Bogotá, D. C. En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles tres (3) de junio de 2015, según Acta número 41, Legislatura 2014-2015, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de ley número 92 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva en Colombia, y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Senador Ponente: Jorge Iván Ospina Gómez, radicada el veintidós (22) de abril de 2015. Publicada en la *Gaceta del Congreso* número 247 de 2015.

Antes de iniciar la discusión y votación de la ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado, el honorable Senador

Honorio Miguel Henríquez Pinedo, presentó el siguiente impedimento:

“Solicito a la Comisión Séptima del Senado de la República aceptar mi declaratoria de impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva en Colombia, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto tengo un familiar de mi esposa que ejerce la profesión de médico cirujano con especialidad en procedimientos quirúrgicos y estéticos. Firma, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo”.

La Secretaría dejó constancia de que el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, se retiró del Recinto tan pronto radicó su declaratoria de impedimento.

Puesto a consideración el impedimento, con votación pública y nominal, este fue **negado**, con ocho (8) votos, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron negativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen y Uribe Vélez Álvaro.

Dada la votación anterior, la Secretaría dejó constancia de que no procede la aplicación del artículo 124 del Reglamento Interno del Congreso, en consecuencia se le notificó al honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo que debe asistir a la sesión en su deber Congressional y que quedó habilitado para participar de la discusión y votación del Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado.

Durante la discusión de la ponencia para primer debate, se hicieron los siguientes planteamientos:

El honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, como ponente único, sustentó la ponencia para primer debate el Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado, manifestando la importancia de este proyecto para las comunidades y la población en general de este país, presentando casos reales, relacionados con lo que en la actualidad está ocurriendo con procedimientos quirúrgicos, plásticos, estéticos y reconstructivos, resaltando que según datos estadísticos, en Colombia casi que se presenta una muerte mensual por cirugías plásticas y estéticas mal realizadas; como por ejemplo, la de la agente de inteligencia Deisy Garzón, miembro de la Policía Nacional, Gabriela Vivas profesional de Mercadotecnia, Angie López y Janeth Morales, quienes fallecieron por cirugías plásticas mal realizadas. Todos esos casos, entre otros, mal realizados por médicos no calificados para ello, que generó efectos adversos a los deseados por los pacientes. Resaltó además que existen otras situaciones identificadas como: que la actividad quirúrgica plástica y estética no está reglamentada, como sí están reguladas otras actividades como el caso de la anestesiología; tampoco existe un control nacional sobre los insumos que se utilizan para la cirugía plástica y estética y, que no hay un control sobre las personas que realizan dichos procedimientos, pues se

han encontrado falsos médicos, adelantando procedimientos estéticos de mediana y alta complejidad.

Explicó la importancia de este proyecto de ley, de la siguiente manera: La normatividad existente no ha logrado rectificar la cantidad de fallas que se presentan en el sector de las cirugías plásticas estéticas y procedimientos estéticos; porque, adicionalmente es fundamental que una profesión que se desarrolla en la medicina debe estar debidamente regulada y, porque se debe asegurar que los sitios donde se adelantan cirugías estéticas plásticas y reconstructivas cumplan con todos los requisitos de habilitación y cuenten con todo lo necesario para una práctica quirúrgica de calidad, todo lo cual, no se logrará si no se regula y si no se exige a las entidades pertinentes.

Resaltó que con este proyecto de ley, se reglamenta el ejercicio de la cirugía plástica estética y de las especialidades médico quirúrgicas con competencias formales en procedimientos estéticos; aclarando que no solamente los cirujanos plásticos y estéticos hacen cirugías estéticas, sino que los dermatólogos, los cirujanos generales y los ginecobstetras, entre muchas otras especialidades, adelantan procedimientos estéticos, de tal manera que lo que el proyecto regula no es solo al especialista de cirugía estética y plástica, sino a todos aquellos que adelantan procedimientos de ese carácter. Continuó explicando los temas que cada artículo trata. Por lo anteriormente expuesto, entre otros temas, indicó el honorable Senador Jorge Iván Ospina, es que se hace necesario reglamentar estas actividades, para evitar deformidades y malformaciones producto de esas malas prácticas quirúrgicas, por lo que explicó que es responsabilidad del Congreso, legislar en esta materia, para evitar que sigan sucediendo ese tipo de casos, ya descritos y evitar que se ponga en peligro la vida del paciente.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, explicó que un problema que tiene Colombia, es la falta de aplicación de las leyes, indicando que ya existe en el país suficiente legislación para castigar el ejercicio ilegal de estas estas profesiones, pero que no se oponen a la práctica de sumar leyes. Inicialmente, manifestó, que les preocupó que los médicos especialistas en procedimientos quirúrgicos, no podrían realizar los procedimientos estéticos relacionados con el procedimiento quirúrgico, dando como ejemplo el caso de una persona que es operada de un ojo, pero luego se requiere una reconstrucción o habilitación del párpado, cuestiona si entonces se requeriría en ese caso de dos especialistas o si con lo planteado en el proyecto, el especialista, en este caso podría llevarlo a cabo, con el lleno de los requisitos planteados en el proyecto. Otro cuestionamiento es el tema de los dos años de plazo para que especialistas que han venido realizando este tipo de cirugías puedan registrarse, habilitarse, cumplir con los nuevos requisitos, por lo que pide explicación, indicando las tres categorías de las personas que intervienen en el tema: el especialista en cirugía estética, el cirujano especialista en procedimientos quirúrgicos que ha tenido la posibilidad en su pensum de adquirir competencias estéticas y, otra categoría, el tegua; la invasión de la piratería como lo explicó el ponente al inicio de su sustentación. Se refirió entonces a la segunda categoría: el médico con especialización en procedimientos quirúrgicos y competencias estéticas; dando como ejemplo el caso de un otorrinolaringólogo que no es especialista en estética, que hace una ciru-

gía en el oído y requiere luego hacer un procedimiento estético externo; ese médico es especialista pero no en estética, pero al haberse especializado como otorrinolaringólogo, su pensum tenía competencias en estética, siendo un médico especialista, pero hay duda si el pensum cuando él hizo la especialización, incluía las competencias estética, no es tegua, pero sí es un profesional competente, viene trabajando, entonces cómo sería la habilitación en casos como ese, preguntó al honorable Senador Jorge Iván Ospina.

El honorable Senador Jorge Iván Ospina, respondió que no todos los médicos que adelantan cirugías plásticas y estéticas, son cirujanos plásticos y estéticos; indicó que nadie mejor para realizar por ejemplo una blefaroplastia que es una cirugía de párpado, que un oftalmólogo, por ejemplo, incluso, explicó, hay dermatólogos con habilidades para hacer procedimientos estéticos en piel. Aclaró que no se trata solamente del cirujano plástico y estético, sino de todos aquellos, con especialidades médico quirúrgicas que tienen competencias en actividad plástica y estética; indicó que para fortuna de todos, y en la medida en que todos los profesionales hoy, tienen en el desarrollo de su carrera, áreas donde están fortaleciendo sus habilidades estéticas. Explicó la importancia de que todos estos profesionales, plásticos estéticos y de especialidades médico quirúrgicas, que se inscriban, para tener un registro confiable, para que la comunidad interesada en un procedimiento, acceda a ese registro y sepa que allí están los profesionales confiables, para realizarlos. Además, indicó, que estos cirujanos plásticos registrados en la base de datos, deben recertificarse cada cinco años, para que efectivamente todos los usuarios que acceden a cirugía plástica y estética, no corran peligro.

Sobre el tema de los profesionales por ejemplo, médico general, graduado hace 25 años y que llevan 20 años realizando procedimientos estéticos, pero que no tienen el cartón que los acredite como cirujano plástico y estético, indicó que es responsabilidad del Ministerio de Salud, que estas personas tengan un período de dos años, para que puedan certificar, acreditar ante el Ministerio de Salud, lo que como desarrollo empírico y como experiencia ha logrado tener. Explicó que, a futuro, un médico general recién graduado, no podrá adelantar un procedimiento estético de liposucción o mamoplastia, por ejemplo, porque no tiene el conocimiento. Recalcó nuevamente, que lo que está en juego es la vida del paciente y el efecto que se busca, es también proteger la industria de cirugía plástica y estética, aumentando los niveles y así, tener mayores oportunidades. Manifestó que la ponencia también podría incorporar, con mayor precisión, el grupo de subespecialistas, para no dejarlo como un grupo de especialistas amplio, sino colocarle el listado de todas las especialidades: otorrinos, ginecobstetras, oftalmólogos, dermatólogos, cirujanos generales que tienen competencias o que adelantan la actividad pueden estar regulados dentro del mismo. Es decir, que lo que no se quiere es que quienes no tengan la formación para ello, no realicen procedimientos plásticos y estéticos.

Sobre las competencias del Ministerio de Salud, explicadas, el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez preguntó en dónde quedarían especificadas dentro del proyecto, indicando que existen dudas en el numeral 4 del artículo 8°. El honorable Senador Jorge Iván Ospina expresó que ellos lo recogen como un artículo nuevo, así: “El Ministerio de Salud y Protección Social,

en asocio con el Ministerio de Educación, creará los mecanismos para que profesionales en medicina que a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, realicen procedimientos establecidos en esta y no ostenten la calidad de especialistas en cirugía plástica estética y especialidades médico quirúrgicas, con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, deberán realizar y aprobar en el lapso no superior de dos años, la debida propuesta para que puedan ser incorporados". Es decir, que lo que se le está diciendo al médico que practica esos procedimientos y que tiene una clínica de procedimientos estéticos y quirúrgicos, en dos años, ante el Ministerio de Salud y ante el Ministerio de Educación, debidamente certifique la habilidad y la experiencia desarrollada, en términos de una propuesta o examen teórico práctico lo habilite para dicha actividad.

El honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, manifestó varias inquietudes: una de ellas, es que en el proyecto, a su juicio, se observa o pareciera que hay un recorte en la actividad y la función de los esteticistas; preguntó entonces si se han escuchado a los cirujanos plásticos y a los mismos esteticistas, frente a este proyecto de ley, lo cual considera que es importante conocer de ellos, y si el proyecto afectaría el empleo de los unos o de los otros. Su segunda inquietud es sobre el articulado; específicamente se refirió al artículo 7, preguntó si hubo un error de transcripción, pues inicia desde el numeral séptimo o si es error en la gaceta; indicó que la misma situación se presenta en el artículo 15, en los literales, porque inicia con el literal m); y, como tercer punto, manifestó su preocupación por un mensaje de twitter que apareció en su celular, de una ciudadana que le sigue y no conoce, y que fue enviado a muchos Senadores que dice "por favor miren esto, los cirujanos plásticos quieren comprar una ley, proyecto de ley 2014" y, manifestó que habla allí de los antecedentes de este proyecto de ley; expresó su preocupación al respecto, que circulen ese tipo de comentarios en redes sociales, ad portas de la aprobación de este proyecto de ley, por lo que solicitó se indague sobre la veracidad o no de esa comunicación.

El señor Presidente, honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, sugirió citar a los cirujanos esteticistas, para ser escuchados sobre el tema, para que todos queden blindados con relación a esos comentarios, lo cual considera procedente si el ponente lo considera correcto. El honorable Senador Jorge Iván Ospina, manifestó no tener problema con eso; explicó que el proyecto de ley fue construido con la Sociedad Colombiana de Cirugía Plástica y Estética y con las sociedades de Otorrino y de Oftalmólogos, en donde hubo la oportunidad de deliberar y de construirla colectivamente, resaltando que es de su mayor interés y el de los Senadores el aprobar este proyecto para que no hayan teguas realizando este tipo de procedimientos, para no poner en riesgo la salud y la vida de las personas. Explicó además que en el año 2014, se radicó una ley que solamente cubría a los cirujanos plásticos, diferente a este proyecto que incorpora a todo aquel que especialista que tiene una competencia médico quirúrgica y que adelanta procedimientos de carácter estético y plástico. Indicó que no ve ninguna dificultad en realizar esa audiencia y traer al presidente de la Cirugía Plástica, a los presidentes de la Sociedad Colombiana de otorrinos, de oftalmólogos, de dermatología porque sin duda podrán fortalecer el producto

que se quiere desarrollar y, la oportunidad de evitar posibles daños y riesgos en las personas que se realicen este tipo de procedimientos. Finalmente, explicó que seguramente a quienes no les gusta esta ley, es a quienes tienen una clínica de garaje, a todos aquellos que adelantan procedimientos sin certificaciones del Invi-ma, a muy baja tarifa, cuando no tiene el personal calificado para dicha intención y seguramente, son ellos quienes están perturbando el desarrollo de la misma.

El honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, manifestó su acuerdo con el proyecto, resaltó la necesidad de darle primer debate al proyecto antes de que termine la legislatura e indicó que cree en el Senador Ospina y que, si bien los ciudadanos tienen derecho a opinar, toda ley siempre tendrá detractores, difícilmente habrá ley que recoja la unanimidad, pues de eso se trata la democracia, por lo tanto propone se le apruebe en primer debate y luego se haga la audiencia, antes de pasar a segundo debate. El señor Presidente, honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, manifestó su acuerdo con la propuesta del Senador Soto, de realizar la audiencia antes de que se surta el segundo debate y, le manifestó al Senador ponente Jorge Iván Ospina, cree en su buen proceder y que están dispuestos a sacar adelante esta iniciativa.

El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, resaltó la importancia de este proyecto de ley, indicando que cuando hay un procedimiento estético mal realizado, trae consecuencias negativas en el paciente, de carácter físico y emocional y, normalmente ese costo es asumido por el sistema general de salud; por lo que hizo las siguientes observaciones a este proyecto de ley: Sugirió se incluya un período de transición para ejercer la cirugía en cualquiera de estas especialidades, mientras se crea un Consejo Técnico, encargado de acreditar a los profesionales y especialistas relacionados dentro del proyecto en mención. Manifestó también que dentro del artículo 5°, no se establece en qué el tiempo el Gobierno deberá reglamentar lo concerniente al Registro Nacional de médicos especialistas en cirugía plástica estética y especialistas en especialidades médico quirúrgicas con competencias en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos, como tampoco se establece dentro del proyecto un período de transición al respecto y en el mismo sentido que la anterior observación. En cuanto a las responsabilidades señaladas en el artículo 18, el sentido de este proyecto es que no solamente sean profesionales de la salud los que llevan a cabo estos procedimientos quirúrgicos sino que además sean especialistas idóneos respecto del procedimiento que están llevando a cabo, por lo que manifestó que es importante clarificar a qué actividades se refiere este artículo puesto que el campo es muy amplio.

El señor Presidente, honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, preguntó al honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, si esas observaciones son para tener en cuenta en segundo debate, a lo cual, el Senador Castañeda contestó afirmativamente.

El honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, manifestó al honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, que dada la importancia de este proyecto de ley, no ve inconveniente en que sea aprobado y que la audiencia se realice antes de que se surta el segundo debate, para escuchar a los cirujanos plásti-

cos y estéticos y sus observaciones frente a los temas tratados en esta iniciativa legislativa.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, manifestó que el artículo nuevo que anunció el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, con alguna aclaración, respondería a la preocupación del honorable Senador Orlando Castañeda, la pregunta es: De acuerdo con este artículo nuevo, los médicos debidamente graduados que han venido ejerciendo esa actividad estética, mientras el Consejo toma una decisión para habilitarlos o no, ¿podrá seguir ejerciendo? El honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, manifestó su acuerdo a los aportes realizados por los honorables Senadores, indicando que con ellos se fortalecen los proyectos y permite tener mejores leyes. Explicó que efectivamente los médicos podrán seguir adelantando y prestando sus servicios profesionales, durante el período para el registro y que, posterior al desarrollo de ese registro, no se podrá posibilitar que médicos no calificados adelanten procedimientos estéticos. Es decir, que una persona no puede intervenir a otra si no está calificada para ello. En conclusión, manifestó estar de acuerdo con todas las propuestas hechas las cuales, indicó, serán incorporadas en su ponencia, y manifestó e invitó en que por tiempos, se apruebe en primer debate este proyecto de ley, y se organicen las audiencias públicas antes de surtir el segundo debate a este proyecto de ley, con la participación de todos los que estén inmersos en el tema y, finalmente, manifestó que así se traerá una ponencia para segundo debate más fortalecida, y así una lograr una gran ley para todos y todas.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, preguntó al honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, si en el artículo nuevo que él propone, vería algún inconveniente en que durante esos dos años, no los teguas, sino los médicos graduados que hayan estado ejerciendo el oficio puedan seguir ejerciéndolo mientras el Consejo competente resuelve sobre su habilitación, con un agregado que esta opción le presenta; que todos los otros requisitos los cumpla, el requisito de la fuente de los insumos, etc., y que son requisitos que deben exigirse de inmediato, esa sería la opción. El honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, manifestó su acuerdo en que durante ese período de transición estos profesionales puedan seguir ejerciendo sus actividades, hasta cuando el Ministerio de Educación y de Salud en las oportunidades teórico prácticas debidamente lo certifiquen y lo acrediten.

El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, solicitó que para las Audiencias Públicas, se invite al Ministro de Educación y al Ministro de Salud, para que permita garantizar la acreditación de los médicos con mayor experiencia.

La honorable Senadora Sofía Gaviria Correa, felicitó al ponente por la iniciativa, considerando que es un tema muy importante, para evitar que se sigan presentando casos como los expuestos por el Senador Ospina; expresó que no está en desacuerdo con las cirugías plásticas estéticas y que está bien que Colombia sea una potencia mundial y un destino para estas y otras cirugías especializadas, además de la estética, pues se tiene mucho avance en trasplantes y otros sectores, por ejemplo, pero sugiere que es necesario acompañar a la ley con pedagogía, con algún tipo de publicidad sobre amor propio, sobre autoestima, sobre

cambios de modelos, porque el abuso de la cirugía es un reflejo de distorsión cultural del machismo y también de unos valores de estética exagerados, sobre los valores que deben primar en la sociedad, es decir, ponerle un ingrediente de sensibilización social sobre el recurso de las cirugías último, pero que lo primero es el tema de cambiar un modelo basado en el aspecto físico y dejando de lado lo fundamental.

El honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, manifestó que habiendo escuchado todas las propuestas y dada la importancia de este proyecto de ley, sugirió instar al Ministerio de Salud para que de su concepto frente a esta materia y que a la audiencia pública, se invite también no solo a las agremiaciones de cirujanos plásticos y todas aquellas personas y entidades que tengan alguna relación con el tema puedan participar para que esta audiencia sea lo bastante amplia y democrática, para que no quede duda sobre la importancia de este proyecto del ley.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo, presentado por el honorable Senador Ponente: Jorge Iván Ospina Gómez, se obtuvo su aprobación, con votación ordinaria, por doce (12) votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

- Puesta a consideración la proposición de votación en bloque del articulado y la omisión de su lectura (propuesta por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación, con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

La Secretaría dejó constancia de que la aprobación al articulado y al título se dio, tal como fue presentado en la ponencia para primer debate, bajo el entendido que todas las propuestas aquí planteadas, ya descritas, se **tendrán en cuenta en la ponencia para segundo debate**, incluyendo el artículo nuevo, propuesto por

el honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, los comentarios y las propuestas hechas por los honorables Senadores: Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Orlando Castañeda Serrano, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Édinson Delgado Ruiz y Carlos Enrique Soto Jaramillo, respecto al articulado y a la realización de Audiencias Públicas, antes de que se surta el segundo debate a este proyecto de ley.

Puesto a consideración el título del Proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: **“por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades Médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones”**, tal como fue presentado en el Texto Propuesto del Informe de la ponencia para primer debate.

- Seguidamente fue designado ponente para segundo debate, en estrado, el honorable Senador Ponente, Jorge Iván Ospina Gómez. Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 41, del miércoles tres (3) de junio de dos mil quince (2015), legislatura 2014-2015.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: martes 19 de mayo de 2015, según Acta número 36. Miércoles 20 de mayo de 2015, según Acta número 37. Martes 26 de mayo de 2015, según Acta número 38.

Iniciativa: honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez y Óscar Mauricio Lizcano Arango.

**Ponente en Comisión Séptima de Senado para primer debate, honorable Senador: Jorge Iván Ospina Gómez.**

- Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 536 de 2014.**

- Publicación ponencia positiva para primer debate Comisión Séptima Senado: **Gaceta del Congreso número 247 de 2015.**

Número de artículos proyecto original: Catorce (14) artículos.

Número de artículos texto propuesto ponencia positiva Comisión Séptima de Senado: Veintidós (22) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: Veintidós (22) artículos.

**Radicado en Senado: 17-09-2014.**

**Radicado en Comisión: 25-09-2014.**

**Radicación ponencia positiva en primer debate: 22-04-2015.**

- Tiene Concepto del Ministerio de Salud, de fecha abril 15 de 2014, enviado vía mail a los integrantes de esta Célula Legislativa en la misma fecha. Publicado en la **Gaceta del Congreso número 206 de 2015.**

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

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de junio del año dos mil quince (2015).- En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso**, del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles tres (3) de junio de 2015, según Acta número 41, en dieciocho (18) folios, al **Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado**, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades Médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario.



JESÚS MARIA ESPAÑA VERGARA

\* \* \*

#### TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA MARTES NUEVE (9) DE JUNIO DE 2015, SEGÚN ACTA NÚMERO 43, LEGISLATURA 2014-2015) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones.

CSP-CS-0869-2015

Bogotá, D. C., 25 de junio de 2015

**Para:** doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General, Honorable Senado de la República.

**De:** Jesús María España Vergara, Secretario General Comisión Séptima de Senado.

**Asunto:** Solicitud publicación texto definitivo aprobado en primer debate al **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado.**

Respetado doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1992 y en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011, remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético contentivo en un CD, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**, el siguiente **texto definitivo**, aprobado en **primer debate** por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, así:

- **Texto definitivo al Proyecto de ley número 149 de 2014 Senado**

- **Título:** por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones.

- **Fecha de aprobación en primer debate:** martes nueve (9) de junio de 2015.

- **Legislatura:** 2014-2015

- **Según Acta número:** 43

- **Número de folios:** Ocho (8).

Con sentimientos de mi alta consideración y respeto,

Cordialmente,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima  
H. Senado de la República

Anexo: lo enunciado en ocho (08) folios y un CD-Rom

TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA MARTES NUEVE (9) DE JUNIO DE 2015, SEGÚN ACTA NÚMERO 43, LEGISLATURA 2014-2015) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto prohibir los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para pacientes menores de edad y establecer el régimen sancionatorio a quienes violen esta prohibición.

**Artículo 2°. Definición.** Para todos los efectos de la presente ley se entenderá por procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos todo procedimiento médico o quirúrgico de corrección de alteraciones de la norma estética con la finalidad de obtener una mayor armonía facial y corporal, así como también de tratamientos médicos de embellecimiento y de rejuvenecimiento.

**Artículo 3°. Prohibición.** Se prohíbe la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos en pacientes menores de 18 años. El consentimiento de los padres no constituye excepción válida a la presente prohibición.

**Artículo 4°. Excepciones.** La anterior prohibición no aplica a cirugías de nariz y de orejas, cirugías reconstructivas y/o iatrogénicas de otras cirugías, peelings químicos y mecánicos superficiales, y depilación láser. Tampoco aplica a cirugías motivadas por patologías físicas o psicológicas debidamente acreditadas por los respectivos profesionales de salud.

En los casos de cirugías motivadas por patologías físicas o psicológicas, el cirujano deberá solicitar el respectivo permiso al Comité de ética médica de la Institución prestadora del servicio.

**Parágrafo.** El Ministerio de Salud deberá establecer los trámites y documentos requeridos para la expedición del permiso de que trata el inciso anterior, en un

plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 5°. Restricciones publicitarias.** Prohíbese la promoción publicitaria dirigida a menores de edad de procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos.

Prohíbese el uso de modelos menores de edad en campañas de promoción de cirugías estéticas, consultorios y clínicas de cirugía estética, y procedimientos estéticos de cualquier tipo.

Prohíbese la difusión de aquellas campañas a las que refiere el inciso anterior, que previa la entrada en vigencia de la presente ley utilizan la imagen de modelos menores de edad.

**Artículo 6°. Deber de denuncia.** Los profesionales de la salud, centros de salud, padres de familia y los ciudadanos que tengan conocimiento de posibles violaciones a la presente ley deberán denunciarlas ante las autoridades competentes.

**Artículo 7°. Sanciones.** El incumplimiento del artículo tercero de la presente ley, acarreará sanciones que irán desde el pago de una multa equivalente a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, hasta el cierre definitivo del centro de salud y la pérdida de su licencia de funcionamiento.

**Artículo 8°. La persona jurídica o natural contratante que incumpla lo dispuesto en el artículo quinto de la presente ley se hará acreedora de sanciones que irán desde el pago de una multa mínima de 450 salarios mínimos legales mensuales vigentes, hasta el cierre temporal o definitivo del centro de salud, si es reincidente.**

**Artículo 9°. Solidaridad.** Los profesionales de la salud y centros de salud deberán responder solidariamente por las sanciones derivadas del incumplimiento de la presente ley, y responderán solidariamente por todo daño ocasionado a los pacientes, como consecuencia de la realización de estos procedimientos.

**Artículo 10. Poder sancionatorio.** Se faculta a los entes territoriales de salud, para que gradúen e impongan las sanciones que surjan del incumplimiento de la presente ley por parte de los profesionales de la salud y centros de salud.

Los valores recaudados por concepto de la imposición de multas y sanciones harán parte del presupuesto de la entidad, y serán destinados para la creación y promoción y divulgación de campañas de educación sobre los riesgos de las cirugías plásticas estéticas.

**Artículo 11.** Las disposiciones establecidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de las normas establecidas en el Código de Ética Médica y demás reglamentos que rijan el ejercicio profesional de la medicina.

**Artículo 12. Vigencias y derogatorias.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

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

Bogotá, D. C., en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha martes nueve (9) de junio de 2015, según Acta número 43, Legislatura 2014-2015,

fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones**, presentado por el honorable Senador Ponente: Carlos Enrique Soto Jaramillo, radicada el seis (6) de mayo de 2015. Publicada en la **Gaceta del Congreso** número 272 de 2015.

Antes de iniciar la discusión y votación de la ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, presentó el siguiente impedimento:

“Solicito a la Comisión Séptima del Senado de la República aceptar mi declaratoria de impedimento para participar en la discusión y votación del **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones**, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto tengo un familiar de mi esposa que ejerce la profesión de médico cirujano con especialidad en procedimientos quirúrgicos y estéticos. Firma, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo”.

La Secretaría dejó constancia de que el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, se retiró del Recinto durante la discusión y votación de su propia declaratoria de impedimento.

Puesto a consideración el impedimento, con votación pública y nominal, este fue **negado**, con diez (10) votos en contra, ninguna abstención, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron negativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blal Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Eduardo Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Dada la votación anterior, la Secretaría dejó constancia de que no procede la aplicación del artículo 124 del Reglamento Interno del Congreso, en consecuencia se le notificó al honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo que debe asistir a la sesión en su deber Congressional y que quedó habilitado para participar de la discusión y votación del Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado.

Durante la discusión de la ponencia para primer debate, se hicieron los siguientes planteamientos:

El honorable Senador ponente Carlos Enrique Soto Jaramillo, hizo la presentación y sustentación de la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones**, resaltando que ya muchos de los argumentos científicos se hicieron por parte del honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, como ponente cuando sustentó la ponencia para primer debate el Proyecto de ley número 092 de 2014 Senado, ya aprobado, indicando que el Proyecto de ley número 149 de 2015, tiene por objeto prohibir los procedimientos médicos y quirúrgicos es-

téticos para pacientes menores de edad y establecer el régimen sancionatorio a quienes violen esta prohibición. Una vez terminada su sustentación, varios honorables Senadores, hicieron las siguientes apreciaciones y se hicieron varios planteamientos, así:

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, manifestó que la bancada del Centro Democrático estudió el proyecto y no le ve objeción alguna, salvo el impedimento presentado por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, resaltó que están de acuerdo con el proyecto. Este impedimento fue negado como ya se describió en apartes anteriores.

El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, radicó la siguiente proposición, que luego fue retirada por el mismo autor, dada la solicitud que el hiciera el honorable Senador ponente Carlos Enrique Soto Jaramillo, para que fuera tenida en cuenta para segundo debate, dado que, a su juicio, ella cambiaría sustancialmente el proyecto. La proposición presentada por el honorable Senador Orlando Castañeda Serrano es la siguiente:

“**Proposición modificativa:** Al articulado propuesto en la ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones**. Debido a la relación de unidad contenida en el artículo 7º, 8º y 9º del presente proyecto de ley, se solicita eliminar el artículo 8º del articulado propuesto en la ponencia y, dejar el artículo séptimo, y noveno así:

**Artículo 7º. Sanciones.** El incumplimiento parcial o total de lo contenido en la presente ley, por personas naturales, jurídicas o establecimientos contratantes, implicará una multa mínima de 500 smly para cada una de las partes; la pérdida de la licencia médica, si es profesional de la salud, y el cierre definitivo del Centro de salud si es reincidente.

**Artículo 9º. Solidaridad.** Los profesionales de la salud y centros de salud deberán responder solidariamente por todo daño ocasionado a los pacientes, como consecuencia de la realización de estos procedimientos.”.

La Secretaría dejó constancia que el honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, aceptó retirar su proposición y estudiarla con el honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, para segundo debate. La proposición, retirada, reposa en el expediente.

El honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, explicó la importancia de ciertos procedimientos estéticos en la infancia y en la adolescencia, porque están estrechamente vinculados al desarrollo futuro de ese ser, por poder estar asociado al matoneo y a poder tener ciertos traumas que le impidan relacionarse con la comunidad. Manifestó que una gran proporción de cirugías estéticas que se hacen en adolescentes, están estrechamente asociadas al matoneo que puede sufrir un adolescente o un niño en su espacio escolar o en su espacio barrial, por lo anterior, hizo los siguientes planteamientos:

El primer planteamiento que hizo, es que el proyecto de ley, tiene unas excepciones que son claras, pero manifestó que sería muy importante que esas excepciones se puedan revisar en términos de amplitud para que esas personas puedan ser intervenidas si una si-

tuación de orden estética o plástica, pone en peligro su desarrollo; hizo referencia a casos como lunares, cicatrices, orejas, nariz, el tema de ciertas dificultades que tengan que intervenir en términos estéticos y que no está suficientemente contenido en el área de excepciones. El segundo planteamiento que hizo, tiene que ver con el hecho de que el adolescente está formando su personalidad y todo lo prohibido puede ser altamente atractivo para él, por lo que manifestó que considera muy importante, en términos de ley, precisar las acciones pedagógicas que se deben hacer con adolescentes y niños cuando van a ser sometidos a un procedimiento estético. Y, tercero, explicó que está totalmente de acuerdo que el Estado debe regular y prohibir intervenciones cuando estas son invasivas y pueden poner en peligro la salud del niño. Explicó además, que temas como la anorexia, la bulimia, son temas estrechamente asociados a una estética distinta a la que se posee y por tanto se pone en peligro la vida de los pacientes; por ello sugiere que en la ponencia se pueda recoger esos procesos educativos en relación a la autoestima, para no someterse a procedimientos e intervenciones de ese orden, que al ser prohibidas pueden ser buscadas de manera ilegal y poner en mayor peligro la vida de los usuarios. Terminó su intervención explicando que deja esos elementos para que sean tenidos en cuenta en la segunda ponencia.

El honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, manifestó que el Senador Jorge Iván Ospina conoce muy bien de estos temas, para hacer tales planteamientos, los cuales se respetan y se acatan. Explicó que el proyecto se orienta básicamente a lo que se refiere con cirugía de senos y de glúteos, hacia las cuales están orientadas las prohibiciones, las demás las tolera si se interpreta como se debe interpretar.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo, presentado por el honorable Senador Ponente: Carlos Enrique Soto Jaramillo, se obtuvo su aprobación, con votación ordinaria, por doce (12) votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

- Puesta a consideración la proposición de votación en bloque del articulado y la omisión de su lectura (propuesta por el honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación, con votación pública y nominal, por doce (12) votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables

Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blel Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Delgado Martínez Javier Mauricio, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: “**por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones**”, tal como fue presentado en el Texto Propuesto del Informe de la ponencia para primer debate.

- Seguidamente fue designado ponente para segundo debate, en estrado, el honorable Senador Ponente, Carlos Enrique Soto Jaramillo. Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 43, del martes nueve (9) de junio de dos mil quince (2015), legislatura 2014-2015.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado**, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: martes 19 de mayo de 2015, según Acta número 36. Miércoles 20 de mayo de 2015, según Acta número 37. Martes 26 de mayo de 2015, según Acta número 38. Miércoles 3 de junio de 2015, según Acta número 41.

**Iniciativa:** honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Jorge Iván Ospina Gómez y los honorables Representantes Juan Felipe Lemos Uribe y Luz Adriana Moreno Marmolejo.

**Ponente en comisión Séptima de Senado para primer debate, honorable Senador:** Carlos Enrique Soto Jaramillo.

-Publicación proyecto original: **Gaceta del Congreso número 166 de 2015.**

-Publicación ponencia positiva para primer debate Comisión Séptima Senado: **Gaceta del Congreso número 272 de 2015.**

Número de artículos proyecto original: doce (12) artículos.

Número de artículos texto propuesto ponencia positiva Comisión Séptima de Senado: doce (12) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: doce (12) artículos.

**Radicado en Senado:** 07-04-2015.

**Radicado en Comisión:** 14-04-2015.

**Radicación ponencia positiva en primer debate:** 06-05-2015.

- Tiene Concepto de **observaciones Departamento para la Prosperidad Social (DPS)**, de fecha 28-05-2015; publicado en la **Gaceta de Congreso número 35 de 2015.**

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de junio del año dos mil quince (2015). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha miércoles nueve (9) de junio de 2015, según Acta número 43, en ocho (8) folios, **Al Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado**, por medio de la cual

se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que presten sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME

Presidente del Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado**, por medio de la cual se establecen lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que presten sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto y de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todas sus modalidades.

Para comenzar, el proyecto de ley en su artículo 5° estipula lo siguiente:

“Artículo 5°. *Del vínculo contractual de las madres Comunitarias y madres Fami.* El vínculo contractual de las madres Comunitarias y madres Fami que prestan el servicio público de atención integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF, se regirá mediante contrato de trabajo a término indefinido y la remune-

ración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) proporcional al tiempo de dedicación al programa, también tendrán derecho a las prestaciones sociales establecidas en la ley.

(...)”.

Las disposiciones que se pretenden incorporar en el citado artículo 5° de la iniciativa, ya se encuentran armonizadas en la Ley 1607 de 2012<sup>1</sup>, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” y en cumplimiento de la Sentencia T-628/12 de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, desde el 2014 todas las madres comunitarias fueron formalizadas laboralmente, y en la actualidad se encuentran devengando un salario mínimo o su equivalente, de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa; así como las madres sustitutas que reciben una bonificación equivalente al salario mínimo proporcional al número de días activos

<sup>1</sup> Artículo 36. *Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 289 de 2014.* Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.

<sup>2</sup> Corte Constitucional : “(...) la Sala ordenará al ICBF que de forma inmediata inicie, lidere y coordine un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de tales medidas, el cual deberá asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente. Con este fin, deberá convocar a (i) la Presidenta de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, (ii) la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, (iii) el Ministerio de Hacienda, (iv) el Departamento Nacional de Planeación, (v) la Mesa Nacional de las Organizaciones de Madres Comunitarias y (vi) representantes de las Asociaciones de Padres de Familia y Organizaciones Comunitarias que participan en el Programa.”.

y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes. Los costos asociados para la formalización de aproximadamente 70.000 madres comunitarias para dicha vigencia, fue de **\$601.522 millones de pesos**.

En lo que respecta al artículo 3°, el proyecto define a las Madres Comunitarias, Madres Fami, Madres Sustitutas, Madres Tutoras, asociaciones y organizaciones comunitarias administradoras de los hogares de bienestar, conceptos que en armonía con el resto del proyecto tienen por efecto una extensión del régimen laboral para las Madres Sustitutas y Tutoras, así como la generación de gasto público frente a las asociaciones y organizaciones comunitarias administradoras de los hogares de bienestar. Actualmente, el reconocimiento de la bonificación equivalente al salario mínimo para las 5.117 madres sustitutas tiene un costo de **\$37.668 millones de pesos anuales**. La formalización laboral de estas madres tendría un costo estimado de **\$64.308 millones de pesos anuales**. Por tanto, la medida implicaría costos adicionales para la Nación del orden de **\$26.640 millones de pesos anuales** que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por otra parte, el artículo 6° del proyecto de ley establece:

**“Artículo 6°. Subsidio permanente a la vejez.** Las madres comunitarias y madres FAMI que hayan prestado sus servicios al ICBF tendrán derecho a un subsidio permanente a la vejez, que se incrementará anualmente en el mismo porcentaje del salario mínimo mensual legal vigente, de la siguiente manera:

3. (sic) Quienes hayan laborado veinte (20) años o más en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia recibirán subsidio equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente.

4. (sic) Quienes hayan laborado más de diez (10) años y menos de veinte (20) años recibirán un subsidio proporcional al tiempo laborado, que lo reglamentará el Gobierno nacional.

**Parágrafo.** El subsidio permanente a la vejez, para efectos de la presente Ley, es incompatible con la pensión de vejez e invalidez”.

Con respecto a este artículo, es necesario precisar, primero, que si bien se habla de “subsidio permanente a la vejez” la descripción se identifica a todas luces con la de una prestación pensional, por lo cual se estaría vulnerando lo estipulado en el artículo 48 inciso 12 de la Constitución Política de Colombia que consagra:

*“(…) A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo (…)”.*

Adicionalmente, hay que señalar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano existen mecanismos alternos de protección a la vejez, tales como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que permiten ahorrar de manera individual, independiente, autónoma y voluntaria, enfocada en la población más vulnerable del país. Los BEPS son un programa que hace parte del nuevo modelo de protección para la ve-

jez impulsado por el Gobierno Nacional y que favorece a colombianos de bajos recursos, que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo cotizado, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Así mismo, el artículo 6° del proyecto de ley genera además gastos adicionales para la Nación que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Para realizar el cálculo de estos gastos adicionales, se partió del supuesto que el pago del subsidio se realiza mensualmente para lo cual se contemplan dos escenarios:

**Escenario 1:** Para las madres comunitarias que tienen una permanencia entre 10 y 20 años se les paga una menor bonificación del subsidio, siguiendo una distribución lineal de la siguiente manera:

Permanencia	SMMLV 2015	Participación SMMLV %	Cantidad de Madres ICBF	Total anual (millones)
> 20 años	\$644.350	100%	17.725	\$137.053
> 19 años	\$579.915	90%	1.380	\$9.603
> 18 años	\$515.480	80%	1.788	\$11.060
> 17 años	\$451.045	70%	2.127	\$11.512
> 16 años	\$386.610	60%	1.506	\$6.987
> 15 años	\$322.175	50%	1.483	\$5.733
> 14 años	\$257.740	40%	1.364	\$4.219
> 13 años	\$193.305	30%	1.455	\$3.375
> 12 años	\$128.870	20%	1.370	\$2.119
> 11 años	\$64.435	10%	1.666	\$1.288
> = 10 años	\$32.218	5%	2.048	\$792
<b>TOTAL</b>			<b>33.912</b>	<b>\$193.742</b>

Fuente: ICBF.

**Escenario 2:** Para las madres comunitarias que tienen una permanencia entre 10 y 20 años se les paga un subsidio equivalente al 50% del smmlv:

Permanencia	SMMLV 2015	Participación SMMLV %	Cantidad de Madres ICBF	Total anual (millones)
> 20 años	\$644.350	100%	17.725	\$137.053
> = 10 Años y < 20 años	\$322.175	50%	16.187	\$62.581
<b>TOTAL</b>			<b>33.912</b>	<b>\$199.634</b>

Fuente: ICBF.

De este modo, el artículo 6° de la iniciativa representa para la Nación costos que se ubican entre los **\$194 mil millones y los \$200 mil millones de pesos anuales**, dependiendo del escenario en el que se distribuyan los recursos para las madres que han laborado más de 10 años y menos de 20 años.

De otro lado, el parágrafo del artículo 7° del proyecto de ley dispone:

**“Artículo 7°. (...)**

**Parágrafo.** Las madres comunitarias, Fami y sustitutas que no cumplan los requisitos para acceder al subsidio a la vejez y hayan laborado menos de diez (10) años, contados a partir del 29 de enero de 2003, en los programas de atención integral a la primera infancia del ICBF y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad pensional, el Estado les reconocerá el pago del valor actuarial del tiempo laborado, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014”. (Negrillas extratextuales).

Al respecto, el artículo 81 de la Ley 1737 de 2014 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015”, dispone que las Madres Comunitarias, Fami y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de

enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y durante este período no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado período, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.

Es de anotar que conforme al artículo 166 de la Ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”<sup>9</sup>, el pago de dicho valor actuarial se extiende hasta en la entrada en vigencia de la Ley 1187 de 2008, “por la cual se adiciona un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”, esto es, el día 14 de abril de 2008, conforme consta en el *Diario Oficial* 46.960.

Es de resaltar que este artículo reitera lo que las Precedentes normas disponen sobre el particular, con la expresa salvedad que no se podrá extender a las Madres Comunitarias, Fami y Sustitutas que ingresaron al Programa después del 14 de abril de 2008. Luego de serles extendido el pago del valor actuarial de las cotizaciones para las que ingresaron *después de este período*, se estarían desconociendo principios generales de derecho y lo dispuesto por la doctrina constitucional relacionada con la irretroactividad de la ley.

Para citar un precedente, la Corte Constitucional con ponencia del doctor Manuel José Cepeda Espinosa, mediante Sentencia C-177 de primero de marzo de 2005, expedientes D-5310 y D-5321 que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 (parcial) y 156 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo interpuesta por Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán y Jorge William Díaz Hurtado, manifestó:

“4. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre el concepto de retroactividad de la ley. Así, en la Sentencia C-781 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) se expresó acerca su aplicación en el ámbito laboral:

“El artículo 25 de la Constitución dispone que ‘el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado’, y agrega que ‘toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas’. Es decir, que la ley debe rodear el trabajo humano de especiales condiciones de cuidado, estímulo, garantía y respeto. Acorde con este imperativo, la ley laboral (artículo 16 del CST) ha desarrollado como una de sus normas rectoras el que sus disposiciones son de orden público,

<sup>9</sup> “Artículo 166. Ajuste del cálculo actuarial para Madres Comunitarias. El Gobierno nacional destinará una suma a cubrir el valor actuarial de las cotizaciones de aquellas madres comunitarias que adquirieron esa condición por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 y hasta la vigencia de la Ley 1187 de 2008 y por lo tanto no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este período. Dicha suma cubrirá exclusivamente las semanas en las cuales las madres comunitarias hubiesen desarrollado su actividad en el período mencionado, y siempre y cuando detenten esa condición en la actualidad, de acuerdo con la certificación que al respecto expida el ICBF. El valor de esa suma se reconocerá y pagará directamente a la administradora de prima media, a la cual estarán afiliadas en la forma en que establezca el Gobierno nacional, al momento en que se haga exigible para el reconocimiento de la pensión, quedando identificado y sujeto a las mismas condiciones de que trata el artículo 29 de la Ley 100 de 1993”.

por lo que tienen ‘efecto general e inmediato’ y por tanto afectan los contratos de trabajo vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir; **‘pero no tienen efecto retroactivo, esto es no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores’.**” (Resaltado fuera de texto).

Es necesario aplicar el principio de irretroactividad de la ley en aras de garantizar la seguridad jurídica que cabe predicar del ordenamiento jurídico y en cumplimiento de los fines del Estado. Además, se estima que el valor actuarial sería de aproximadamente **\$200.000 mil millones de pesos**, si se tiene en cuenta que el valor unitario de dichas cotizaciones, en el tiempo objeto de estudio, es de cerca de 5 millones de pesos, para aproximadamente 39.000 madres que ostentan la condición analizada<sup>10</sup>.

Finalmente, el artículo 10 del proyecto de ley estipula:

“Artículo 10. Derecho a la educación. Las madres comunitarias, madres Fami y sustitutas que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia, en los Programas del ICBF, tendrán derecho:

a) Al acceso gratuito a la educación básica y media en las instituciones educativas oficiales, para lo cual el Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente;

b) Al otorgamiento de permisos para asistir a clases y exámenes, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación, siempre y cuando no se interfieran las funciones propias de su cargo.

**Parágrafo 1°.** Se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la creación de un fondo que sea administrado por el Icetex, con destino a estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior de las madres comunitarias, madres Fami o madres sustitutas relacionados con la atención integral a la Primera Infancia”.

Como se observa, esta disposición al brindar acceso gratuito a la educación básica y media<sup>3</sup>, y al estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior a las madres comunitarias, fami y sustitutas, propicia la erogación de nuevos recursos por parte de la Nación. Para cuantificar el monto de estos recursos se recurrió a datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional de acuerdo a los cuales, el costo promedio anual de un alumno en educación básica y media es de **\$1.872.855**<sup>4</sup>, en tanto que el costo promedio anual de un crédito del Icetex para una persona que haga parte de una comunidad indígena o afrodescendiente<sup>5</sup> es de **\$1.788.646**.

<sup>10</sup> Estimaciones a partir de la información, a 2012, de Madres **Comunitarias** en el Fondo de Solidaridad Pensional.

<sup>3</sup> La gratuidad en educación básica y media se encuentra garantizada para niños y adolescentes en instituciones públicas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4807 de 2011, pero no se encuentra garantizada para los adultos.

<sup>4</sup> Dato actualizado a 2015.

<sup>5</sup> Se toma esta población como referente para las madres comunitarias, Fami y sustitutas.

<sup>6</sup> Dato actualizado a 2015.

A continuación, se contemplaron tres escenarios como se describen a continuación:

**Escenario 1:** El 25% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 75% educación superior.

**Escenario 2:** El 50% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 50% educación superior.

**Escenario 3:** El 75% de las madres comunitarias demanda educación básica y media y el 25% educación superior.

De acuerdo con la información suministrada por el ICBF, actualmente existen 68.150 madres comunitarias, fami y sustitutas. Si se parte del supuesto que la totalidad de las madres comunitarias demandará algún tipo de educación, se obtienen los siguientes resultados:

Costo anual del artículo 10 del proyecto de ley	
Escenarios	Costo anual (miles de millones de pesos)
Escenario 1	123
Escenario 2	125
Escenario 3	126

Cálculos: MHCP-DGPPN con base en información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF.

Por lo tanto, las disposiciones contenidas en este proyecto de ley implicarían erogaciones adicionales para la Nación del orden de los **\$352 mil millones de pesos anuales** sin contar los **\$200 mil millones de pesos** que costaría pagar el valor actuarial por tiempo laborado de las madres comunitarias, Fami y sustitutas que no cumplan los requisitos para acceder al subsidio a la vejez, recursos que en todo caso no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, lo cual afectaría la estabilidad de las finanzas públicas, el equilibrio macroeconómico y el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal. Además, el “subsidio permanente a la vejez” vulnera lo consagrado en la Constitución en cuanto a los regímenes especiales en materia pensional, y desconoce los programas existentes que tienen fines similares.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia, de manera respetuosa, solicito considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

  
**ANDRÉS ESCOBAR ARANGO**  
 Viceministro Técnico  
 GARCÍA  
 DGRESS/DGPPN

UJ -0413/15

C.Co. HS Alexander López Maya – Autor  
 HS Luis Evello Andrade Casaró – Ponente  
 HS Edinson Delgado Ruiz – Ponente  
 HS Jesús Alberto Castilla – Ponente  
 HS Antonio José Correa Jiménez – Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla – Secretario General del Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2014 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2014 SENADO**

*por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se citan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME

Presidente del Senado de la República

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Referencia:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 24 de 2014 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 77 de 2014 Senado, por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se citan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto depurar las cuentas por cobrar y por pagar de las Instituciones Prestadoras de Salud y Entidades Promotoras de Salud, definir mecanismos que permitan agilizar el reconocimiento del pago de reclamaciones y recobros ante el Fosyga, y ajustar el uso de recursos del Sistema General de Participaciones, entre otros.

Sea lo primero decir que el contenido del proyecto de ley debe armonizarse y hacerse consistente con lo establecido en la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015, en tanto esta tiene la categoría de Ley Estatutaria y regula el Derecho Fundamental a la Salud, lo que la hace referente obligado para la expedición de una ley ordinaria sobre esta materia.

El articulado del proyecto de ley hace referencia en su totalidad a mecanismos de conciliación y pago sin hacer referencia, mencionar o ajustar ningún aspecto relacionado con la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por lo tanto, el epígrafe debería ajustarse al contenido mismo de la iniciativa que es estrictamente financiero sin referirse en ningún caso a la prestación del servicio de salud.

Sobre lo dispuesto en el artículo 2° de la iniciativa, se tiene que la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para salud está establecido en Capítulo III de la Ley 715 de 2001<sup>1</sup>, que dicta normas orgánicas y que a su vez está reglamente-

<sup>1</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. (subrayado fuera de texto).

tada por el Decreto 196 de 2013<sup>2</sup>, normativa que tiene un contenido distinto a las proposiciones del artículo 2°. Por lo tanto, se pretende modificar una ley orgánica a través de una ley ordinaria, en contravía de los presupuestos especiales previstos para tramitar los asuntos propios de las leyes orgánicas, sometidos en todo caso al rigor de una ley especial y distinta al de las leyes ordinarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Carta Superior. Sobre la reserva que recae en las leyes orgánicas, la Corte Constitucional en Sentencia C- 421 de 2012 expresó lo siguiente:

“...4.2.2. En relación con las leyes orgánicas, la Constitución de 1991 establece un conjunto de reglas y criterios estructurales del concepto de “ley orgánica”, entendida como un texto normativo dirigido a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política. En tal sentido, mediante aquella se norma el núcleo esencial de la labor congresional en lo relativo a: (i) el reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras; (ii) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y (iii) del plan general de desarrollo; y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Son leyes especiales, mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y por ende, **no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas...**”. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, el proyecto pretende pasar de destinar el 80% del SGP para cubrir la UPC subsidiada (UPC-S), a que sea **hasta** el 80%, lo cual significa que el aseguramiento podría ser menor al previsto actualmente. Tal y como se encuentra redactado el artículo analizado, se genera un incentivo para disminuir estos recursos en cobertura, para incrementar el reinventado “subsidio a la oferta”.

Lo anterior tendría un impacto fiscal en el Presupuesto General de la Nación habida cuenta que la reducción involucra los recursos que cierran el financiamiento del aseguramiento. Sobre el asunto, el artículo 44.2 de la Ley 1438 de 2011 consagra:

“(…) **Artículo 44. Recursos para aseguramiento.** El artículo 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 y por el artículo 34 de la Ley 1393 de 2010, quedará así: “Artículo 214. “La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

(...)

## 2. Del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)

1. Uno punto cinco puntos (1.5) de la cotización de los regímenes especiales y de excepción y hasta uno punto cinco (1.5) puntos de la cotización de los afiliados al Régimen Contributivo.

2. El monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

3. Recursos del Presupuesto General de la Nación que a partir del monto asignado para el año 2010, que se requieran de manera progresiva para la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, una vez aplicadas las demás fuentes que financian el Régimen Subsidiado.

4. Las cotizaciones que realizarán los patronos al Fondo de Solidaridad cuando el trabajador no quiera retirarse del Régimen Subsidiado, en los términos de la presente ley.

5. Los recursos que para tal efecto sean aportados por gremios, asociaciones y otras organizaciones (...).”

La transformación de recursos del SGP para el componente de Régimen Subsidiado debe mantenerse de conformidad con lo previsto en la Ley 1438 de 2011, que estableció una transformación del 80% a partir del 2015. Por lo tanto, teniendo en cuenta que adicionalmente existen recursos sin ejecutar del SGP de Oferta y de Salud Pública y que en el contexto de la Ley Estatutaria de la Salud no es necesario financiar servicios No POS y no existe el concepto de población no asegurada, carece de sentido la existencia del primer inciso del artículo objeto de análisis. ·

Por otro lado, el mismo artículo establece para este componente (subsidio a la oferta) reglas ambiguas para su asignación o distribución por entidad territorial “competente”, como son los siguientes “criterios”, con los cuales igualmente se modifica integralmente el artículo 49 de la Ley 715 de 2001, incurriendo en el defecto de constitucionalidad sobre reserva de ley orgánica, señalado en líneas anteriores:

“(...)

a) Población pobre y vulnerable;

b) Dispersión poblacional medida conforme lo señalado en el artículo 49 de la Ley 715 de 2001;

c) Eficiencia administrativa o fiscal en la gestión de prestación de servicios de salud, medida en función de la oportunidad de la ejecución de los recursos de acuerdo con los servicios cobrados a la respectiva entidad territorial; y

d) Para la distribución del subsidio a la oferta se tendrá en cuenta: la dispersión geográfica, accesibilidad y la existencia en el territorio de monopolio público en la oferta de servicios trazadores.

(...).”

Visto esto, se encuentra que en el texto debería definirse explícitamente qué se entiende por población pobre y vulnerable, dispersión poblacional, accesibilidad y monopolio público en la oferta de servicios trazados. De hecho no es claro si la asignación para la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada de los municipios certificados, girada directamente a estos por la Nación, esto es, la distribución del 59% para Departamentos (para servicios de segundo y tercer nivel de complejidad) y el 41% para municipios (para servicios del primer nivel)<sup>3</sup>, es modificada o si, por el contrario, se mantiene.

En lo que a la destinación de esos recursos se refiere, el artículo 2° de la iniciativa establece que, una vez distribuidos, se utilizarán para los siguientes fines:

<sup>3</sup> Artículo 6° del Decreto 0196 de 2013.

<sup>2</sup> “Por el cual se fija el procedimiento y los criterios de distribución y asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud en el componente de prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y se dictan otras disposiciones”.

“(…)

a) *Financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidios a la demanda;*

b) *Financiación del subsidio a la oferta entendido como la cofinanciación de la operación de la prestación de servicios efectuada por instituciones públicas ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios. En estos casos se podrán realizar transferencias directas por parte de la Entidad Territorial a la Empresa Social del Estado o de manera excepcional financiar gastos para que opere la infraestructura de prestación de servicios pública; y*

c) *Formalización laboral en condiciones de sostenibilidad y eficiencia.*

*Parágrafo. Los excedentes y saldos no comprometidos del Sistema General de Participaciones con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios de vigencias anteriores o para la financiación de la formalización laboral de las Empresas Sociales del Estado que pertenezcan a la respectiva Entidad Territorial, solo en los casos en que no existan las mencionadas deudas (...).”*

Bajo esos términos, con el literal c) propuesto deja de tener sentido el literal b), pues se cumple o no con los requisitos de excepcionalidad a los que refiere este último literal, las ESE recibirán unos recursos a título de nada o, mejor, a título “gratuito”, sin exigencia alguna para cubrir la denominada “formalización laboral”. En suma, lo que la proposición pretende es revivir el subsidio a la oferta y abandonar las exigencias de eficiencia y autosostenibilidad, por cuenta y cargo del Presupuesto General de la Nación, sin que medie una exigencia constitucional a cambio. Además, dentro de los criterios señalados en la propuesta no se encuentra la sostenibilidad de las Instituciones Públicas por venta de servicios.

Por su parte, los artículos 3° y 4° del proyecto que regulan el uso de los recursos de excedentes de aportes patronales del Sistema General de Participaciones (SGP) y de los recursos de excedentes de rentas cedidas, modifican las reglas consignadas en la Ley 1608 de 2013 en lo relativo a Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) de las ESE. Para saneamiento de la red, el proyecto no prevé la elaboración de PSFF, los recursos de cuentas maestras simplemente se giran a las Entidades Territoriales para diversos fines, entre ellos saneamiento, pero sin formular PSFF. En otros términos, el proyecto retira la fuente de financiación de los PSFF, luego, los que se formulen en desarrollo del artículo 81 de la Ley 1438 de 2011<sup>4</sup>, resultarían inanes. En suma, el proyecto deroga lo relativo a las fuentes de financiación para la formulación y ejecución de PSFF por parte de las ESE y el rol que sobre el particular cumple esta Cartera.

Adicionalmente, el mecanismo propuesto para el uso de los recursos de excedentes de aportes patronales al condicionarse a los recursos no saneados, nada aporta frente a la normativa vigente y no será efectivo.

<sup>4</sup> Adopción de programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Asimismo, tampoco resuelve cómo destinar los recursos para atender obligaciones de períodos anteriores por concepto de los aportes patronales.

Respecto al artículo 5° del proyecto de ley, el cual se refiere a la utilización de recursos del Sistema General de Regalías para el pago de las deudas del régimen subsidiado de los municipios, es necesario tener en cuenta que la destinación de ese tipo de recursos está determinada por el Acto Legislativo 05 de 2011, que modificó el artículo 361 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 1530 del 2012 y Decretos Reglamentarios 1077 de 2012 y 2710 de 2012, y sobre el particular, esto es, en el caso en que las entidades territoriales adeuden los recursos del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011, el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 ya tiene una previsión al respecto que establece que es el Gobierno nacional quien descontará los recursos correspondientes con el fin de garantizar el acceso al sistema y la sostenibilidad del mismo, norma que tiene prelación frente a las demás leyes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 341 de la Carta Política.

Además, la capitalización propuesta solo puede ser obligatoria si se realiza vía compra de acciones pues en cualquier otro caso debe establecerse opcional. En la medida en que con el contexto dado por el Decreto 2702 de 2014, la Nación debería aportar aproximadamente \$3,3 billones de pesos en un horizonte de 7 años, el objetivo no siempre es aumentar su participación en las EPS.

Adicionalmente, es importante tener presente que para el escenario planteado las entidades territoriales adeudan recursos a las EPS-S por los contratos del régimen subsidiado, luego las EPS-S deben recursos a las ESE e IPS. Es así que opera el giro directo a las IPS. Pero vale la pena preguntarse ¿qué sucede en el caso de que las EPS-S no tengan deudas con las IPS? ¿No se efectúa el pago a las IPS? Es necesaria una razonabilidad en el flujo de recursos, de otra forma se incentiva la cultura del no pago con lo que se termina castigando a quien esté al día en sus obligaciones y privilegiando a los morosos.

Frente al artículo 6°, que trata la creación de líneas de crédito con recursos del Presupuesto General de la Nación y la Subcuenta de Garantías del Fosyga para la creación de alternativas de saneamiento de acreencias en favor de las IPS o EPS, dichos recursos no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco de Gastos de Mediano Plazo, contrariando lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Ahora, la disposición de recursos del Presupuesto General de la Nación para los fines previstos que advierte la presente proposición convierte al Fosyga en una especie de entidad financiera de segundo o tercer piso para intermediar créditos, abrir líneas de crédito blandas, etc., eliminando de paso la facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para regular este tipo de operaciones bajo el cumplimiento de un mínimo de requisitos. La propuesta prevé como saneamiento de las ESE dichas alternativas sin someterlas a condiciones de recuperación financiera e institucional u otros criterios de eficiencia o sostenibilidad.

Francamente, se considera que los mecanismos de liquidez deben ser dirigidos exclusivamente a las IPS públicas y a las fundaciones sin ánimo de lucro de las que trata el artículo 68 de la Ley 1438 de 2011. Adicio-

nalmente, establecer de forma permanente los mecanismos previstos en este artículo no es consistente con el Decreto 2702 de 2014.

Así mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 6° del proyecto de ley, se establece que el Gobierno Nacional podrá, a través del Fosyga, Findeter o las instituciones definidas para la materia, hacer anticipos a carteras de las EPS a cargo del Fosyga y girar directamente los recursos a las IPS para el pago de las deudas de las EPS. Sobre el particular, vale la pena anotar que de conformidad con la Ley 57 de 1989, el objetivo de Findeter es la promoción del desarrollo regional y urbano sostenible mediante la financiación y asesoría en lo referente a diseño, ejecución de proyectos o programas de inversión, financiación otorgada a través del sistema de redescuento. De igual forma, el sector relacionado con temas de salud, objeto de financiamiento, está dirigido a infraestructura de la misma, es decir, construcción ampliación, adecuación, mantenimiento, dotación y adquisición de equipos e instrumentos. En este orden de ideas, la asignación de la función de anticipo de recursos contenido en el artículo 2°, excede las funciones de esta entidad en perjuicio de su sostenibilidad financiera.

Ahora bien, la facultad que se otorga al Fosyga de efectuar anticipos por concepto de cartera desestimularía la presentación y trámite de cobro de las facturas a favor de EPS e IPS con el cumplimiento de los requisitos indispensables para salvaguardar los recursos públicos, al tiempo que no resulta claro el mecanismo de conciliación de cuentas de lo adeudado frente a los recursos girados, a lo cual debe sumarse la dificultades operativas que se derivarían del nuevo procedimiento.

Respecto al giro directo en favor de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011<sup>5</sup>, dispone:

*“(…) El Ministerio de la Protección Social girará directamente, a nombre de las Entidades Territoriales, la Unidad de Pago por Capitación a las Entidades Promotoras de Salud, o podrá hacer pagos directos a las Instituciones Prestadoras de Salud con fundamento en el instrumento jurídico definido por el Gobierno Nacional. En todo caso, el Ministerio de la Protección Social podrá realizar el giro directo con base en la información disponible, sin perjuicio de la responsabilidad de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias legales. El Ministerio de la Protección Social definirá un plan para la progresiva implementación del giro directo (...)”.* (Subrayado fuera de texto).

En atención a lo dispuesto en esta norma, el Ministerio de Salud y Protección Social dispuso las condiciones necesarias para el efecto, para lo cual expidió la Resolución 2320 de 2011<sup>6</sup>, modificada por la Resolución 4182 de 2011<sup>7</sup>, con miras a agilizar el pago a las IPS en los términos dispuestos por la ley.

<sup>5</sup> “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> “Por medio de la cual se establece el mecanismo de reporte de la información por parte de las Entidades Promotoras de Salud relacionada con los montos a girar a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se modifica Resolución 2320 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Frente al artículo 7° del giro directo en el régimen contributivo, no es viable que en los términos de este artículo el mecanismo de giro directo aplique para las EPS que no cumplan las metas del régimen de solvencia. De acuerdo con la normatividad vigente, no podrán continuar operando en el Sistema las EPS que no cumplan con las condiciones financieras actualizadas por el Decreto 2702 de 2014.

Ahora bien, el primer párrafo establece que también habría giro directo por servicios y tecnologías de salud no incluidas en el Plan de Beneficios, lo cual no es consistente con lo previsto por la Ley Estatutaria de Salud al referirse a un concepto inexistente como el No Pos. Además, el segundo párrafo de dicho artículo viola la autonomía de las empresas y genera riesgos y contingencias para la Nación por cuenta de la intervención del Ministerio de Salud y Protección Social.

El artículo 8° de la iniciativa en mención, dispone que el *“(…) Presupuesto General de la Nación proveerá oportunamente y en la cuantía suficiente los recursos requeridos por el Fosyga para el pago de los rebros (...)”*, frente a lo cual hay que decir que el asunto en cuestión debe ser objeto de regulación por la ley orgánica de presupuesto, de acuerdo con el artículo 352 y 154 de la Constitución Política y, por tanto, resulta inconstitucional su incorporación en una ley ordinaria. Adicionalmente, los costos en promedio del 2011 al 2014 por dicho concepto ascienden a **\$2.777 millones al año**, como se muestra en el Anexo 1, recursos que no están considerados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP). Adicionalmente, el No Pos y las prestaciones excepcionales se limitan a los términos del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015. Por tanto, este artículo no es necesario y se sugiere su supresión.

En lo que respecta al artículo 9°, los numerales e) y f) utilizan la expresión “castigar la cartera”. Esa expresión, así como la de “documentos soporte idóneos” en el numeral e), carecen de precisión. Adicionalmente, el plazo establecido en el párrafo del artículo no refleja las reales condiciones del proceso de aclaración de cuentas y no es consistente con el establecido en el Decreto 2702 de 2014 de actualización financiera. Finalmente, debe establecerse explícitamente que la aclaración de cuentas y el saneamiento contable es condición previa necesaria para el saneamiento de deudas dispuesto en artículos anteriores.

De otra parte, el artículo 10 del proyecto de ley prevé la destinación de las contribuciones parafiscales<sup>88</sup> de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) para sanear deudas de EPS en las que estas tengan participación o para capitalizar las mismas. Sobre el tema, en el marco de lo establecido por el Decreto 2702 de 2014, es necesario permitir la capitalización de las EPS en que participen CCF. De esta forma, en el segundo inciso de este artículo debe suprimirse la condición que supedita el uso de los recursos para capitalización exclusivamente al “evento en que se hayan saneado las deudas que tengan con dichas EPS”. En caso de que esta condición se mantenga, se prevén aseguradoras que no cumplirán las condiciones financieras y tendrán que dejar de operar, con las consecuencias respectivas sobre el Sistema. Asimismo, el plazo de dos años esta-

<sup>8</sup> Los señalados en los artículos 11 y 12 de la Ley 21 de 1982.

blecido en el segundo párrafo, no es consistente con el decreto mencionado.

En lo concerniente al artículo 13 de la iniciativa, la condonación de los recursos otorgados en el marco de las operaciones de préstamo interfondos efectuadas entre la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) y la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantías del Fosyga, podría incentivar la perpetuación de estos procedimientos poniendo en riesgo la sostenibilidad y destinación de los recursos de cada una de estas, en la medida en que cada una de las subcuentas tiene propósitos específicos dictados por las diferentes normas que para tal caso se han expedido. La propuesta propicia la cultura del no pago.

Por otro lado, no se considera coherente condonar la deuda de las Entidades Territoriales relacionadas en el artículo 14 del proyecto. Además de la pérdida de credibilidad que se configura, este artículo desvirtúa el préstamo, descapitaliza la subcuenta a la que pertenecen los recursos y reduce la posibilidad de seguir saneando con este mecanismo, pues al no recuperar los montos no podrán prestarse nuevamente ni destinarse al fortalecimiento del Sistema.

En lo que atañe al artículo 16 del proyecto de ley, no es dable que el primer orden de prelación de pago en los procesos de liquidación sea el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga, en la medida en que de conformidad con lo indicado por el Título XL del Código Civil, el primer orden de prioridad corresponde a los pasivos laborales. Igualmente, las deudas de impuestos nacionales y municipales tienen el último orden de prelación y no pueden anteceder a las deudas con garantía prendaria o hipotecaria ni a las deudas quirografarias.

Además, en el numeral e) de este artículo, resulta necesario hacer explícito que en las deudas quirografarias no están incluidas las de las IPS, de tal forma que estas últimas tengan el segundo orden en la prioridad establecida.

Finalmente, debe ser claro que no es posible que, como se afirma en el párrafo, el pasivo pensional se entienda como gastos de administración. Se trata evidentemente, de un pasivo laboral, de forma que el párrafo debe ser eliminado.

Por su parte, la propuesta incluida en el primer inciso del artículo 17 es inconveniente en tanto genera, en sí misma, la existencia de conflictos de interés al permitir que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) que tienen participación accionaria en aseguradoras del Sistema, puedan ser interventores.

Frente al estímulo al que hace referencia el artículo 21 de la iniciativa, encaminado a excluir del impuesto de renta y complementarios a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) antiguas y nuevas acreditadas dentro de los tres años siguientes a la habilitación, contraviene el principio constitucional consagrado en el artículo 154 Superior que establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”.

En cuanto al costo aproximado del sistema de atención de la Superintendencia Nacional de Salud propuesto por la iniciativa en el artículo 23, se tomó el

costo de la implementación de un sistema de información de una de las entidades pertenecientes al PGN, estimado en **\$2,595 millones de pesos**, esto sin contar el costo de su funcionamiento, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Objeto	Valor proyectado 2015
Diseño y puesta en marcha del sistema	621.454.781
Consolidación e integración de la base de datos del sistema, su divulgación y análisis de resultados	
Gerencia del Proyecto	279.685.890
Divulgación en medios, Diseño y aplicación del sitio web	714.938.159
Personal: Gerente de analistas, web master, coordinador sistema de consultas dinámicas	210.930.767
Diseño y desarrollo de la bodega de datos e implementación del sistema de consultas dinámicas	175.096.631
Ajustes al sistema de información y a la encuesta de seguimiento	63.925.089
Personal: Gerente, analistas, web master, coordinador sistema, asistente	228.672.411
Personal: Gerente, analistas, coordinador sistema, asistente	301.216.398
<b>Total</b>	<b>2.595.920.166</b>

De otro lado, el artículo 25 del proyecto de ley establece que el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) definirá los criterios para la presupuestación de las Empresas Sociales del Estado (ESE), asunto que es actualmente objeto del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 179 de 1994 en armonía con lo señalado en el numeral 7 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993. Tratándose de ESE de las entidades Territoriales, corresponden a entidades descentralizadas del orden territorial cuyo presupuesto es preparado por la Junta Directiva dentro de las funciones para estas señaladas en el Decreto 1876 de 1994. En consecuencia, la proposición resultaría inconstitucional al pretender modificar una ley de mayor jerarquía, siendo en todo caso inviable que el Ministerio de Salud expida en una norma los criterios de presupuestación para todos los casos especiales que puedan presentarse en las diferentes ESE a nivel Nacional. Además, la facultad que se pretende otorgar a dicho Ministerio no tiene relación directa ni indirecta con las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico colombiano al MSPS, en especial mediante el Decreto 4107 de 2011.

Frente al plan de estímulos para hospitales universitarios e IPS universitarias, previsto en el artículo 27 de la iniciativa, este podría generar presiones fiscales incuantificables no contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, se hace necesario que el “plan de beneficios” al que hace referencia este artículo se detalle explícitamente, debido a que tanto si es una exención como si genera gasto público debe estar claramente definida por ley.

En lo que respecta a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre el Fosyga propuesta en el artículo 22 de la iniciativa, merece especial atención en tanto que en la actualidad la administración de ese fondo se encuentra a cargo de varias sociedades fiduciarias, las cuales, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se encuentran sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, razón por la cual no tiene efecto útil dicha propuesta. Además, los términos empleados en el texto no permiten establecer el alcance de la supervisión que haría la Superintendencia Financiera, máxime si se tiene en cuenta la vigilancia que recae hoy en día sobre las fiduciarias. A su turno, dada la naturaleza del fondo, sin personería jurídica, el manejo financiero se encuentra a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que imparte las instrucciones a las entidades fiduciarias que la administran en el marco de un contrato de fiducia. Luego, el hecho de que se pretenda someter la supervisión de dicho manejo a la

vigilancia de la Superintendencia Financiera, significaría en últimas, que dicha entidad terminaría vigilando al propio Ministerio de Salud, lo que francamente se aparta tanto de la finalidad de la Superintendencia Financiera como de la institucionalidad del Estado.

Ahora, este artículo consagra que la Superintendencia Financiera “vigilará las cuentas y hará los ajustes contables necesarios en las instituciones del Sistema de Seguridad Social en Salud que se encuentren o hayan sido intervenidas o liquidadas mediante procesos iniciados a partir del primero de enero del año 2000”. Bajo ese orden de ideas, la Superintendencia Financiera asumiría la vigilancia de cuentas de entidades que no ejercen las actividades financiera, bursátil, aseguradora, así como cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

En efecto, la noción de instituciones que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud abarca IPS, EPS, entidades adaptadas, cajas de compensación que adelantan programas de salud y toda clase de entidades cuyo objeto consiste en la prestación de servicios de salud y actividades relacionadas. Así las cosas, dicha disposición desconoce que el artículo 335 de la Constitución Política califica a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra que involucre el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público como de interés público, cuyo ejercicio debe estar autorizado previamente por el Estado.

Ampliar las funciones de la Superintendencia Financiera en la forma que pretende el proyecto, se traduciría en que la especialidad necesaria para supervisar adecuadamente estas actividades se perdería toda en contra del marco legal y constitucional previsto para la inspección, vigilancia y control de las entidades que la adelantan. Aparte, las cuentas de una determinada entidad no son

más que el resultado financiero de sus actividades, por lo que no resulta lógico pretender separar la vigilancia de estas últimas de las cuentas que reflejan sus resultados, tal como lo pretende la iniciativa.

Por las razones antes expuestas, y teniendo en cuenta las propuestas presentadas respecto al Sistema de Seguridad Social recientemente aprobadas por el Congreso de la República, en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordial saludo,



**ANDRÉS ESCOBAR ARANGO**  
 Viceministro Técnico  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 GARCERAN  
 DGRES/DGPPND/AFUR/FICIAN  
 LU - 1080/15

Anexo: Lo enunciado

C.Co. HS Edinson Delgado Ruiz – Autor  
 HS Sofia Gaviria Correa – Autor  
 HS Nadia Georgette Biel Scalf – Autor  
 HS Luis Evelle Andriola Casama – Autor  
 HS María del Rosario Guerra de la Espriella – Autor  
 HS Alfredo Ramos Maya – Autor  
 HS Ernesto Madias Tovar – Autor  
 HS Susana Correa Borrero – Autor  
 HS Paloma Susana Valencia Laserna – Autor  
 HS Antonio José Correa Jiménez – Ponente  
 HS Eduardo Enrique Pulgar – Ponente  
 HS Honorio Miguel Henríquez Pinedo – Ponente  
 HS Álvaro Uribe Vélez – Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República



Anexo 1

Tabla 1: Costo Cobro Procedimientos NO-POS, FOSYGA

Año	Subcuenta	Concepto	Aprobación definitiva	Cifras en pesos corrientes	
				Ejecución presupuestal	Ejcc.
2011	Compensación	Otros Eventos y Fallos de Tutela	2.179.402.845.793	2.108.141.787.424	96,5%
		Servicios No Incluidos en el plan Obligatorio de Salud Del Regimen Subsidiado Decreto 3136 de 2011	184.597.359.792	53.941.186.681	29,2%
	Solidaridad	Apoyo Otros Eventos y Fallos de Tutela	92.984.291.216	17.053.942.008	18,3%
<b>Total año</b>			<b>2.456.984.496.801</b>	<b>2.174.136.916.113</b>	<b>88,5%</b>
2012	Compensación	Otros Eventos y Fallos de Tutela Extemporaneidad (25%)	379.237.658.586	121.212.968.469	32,0%
		Otros Eventos y Fallos de Tutela	2.017.712.975.760	1.944.108.552.276	96,4%
	Solidaridad	Servicios no Incluidos en el Plan Obligatorio en Salud de Regimen Subsidiado Decreto 3136 de 2011	139.418.143.441	138.937.187.668	99,7%
<b>Total año</b>			<b>2.536.368.777.787</b>	<b>2.204.258.708.413</b>	<b>86,9%</b>
2013	Compensación	Reconocimiento Prestaciones de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficios - Otros Eventos y Fallos de Tutela	2.658.191.000.000	2.640.561.610.024	99,3%
		Reconocimiento Prestaciones de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficios - Paquetes Corrientes	2.392.784.032.694	2.375.194.642.719	99,3%
		Reconocimiento Prestaciones de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficio - Art 111 y 122 del Decreto Ley 19 de 2012	67.008.516.681	67.008.516.681	100,0%
		Reconocimiento Prestaciones de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficios - Glosa Administrativa	190.420.309.184	190.420.309.184	100,0%
	Solidaridad	Conciliaciones Pre y Judiciales de Reconocimiento Prestaciones de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficio y Otros Eventos y Fallos de Tutela	1.847.915.808	1.847.915.808	100,0%
		Reconocimiento Prestaciones de Servicios no Contenidas en el Plan Beneficio - Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas 2do 50% Recobros Aprobados Condicionados	6.130.225.634	6.130.225.634	100,0%
		Reconocimiento Prestaciones de Servicios no Contenidas en el Plan Beneficio - Pasivos Exigibles Vigencias Expiradas 2do 50% Recobros Aprobados Condicionados	105.000.000	12.419.920	12,8%
<b>Total año</b>			<b>5.335.487.000.000</b>	<b>5.296.263.567.530</b>	<b>99,3%</b>
2014	Compensación	Reconocimiento prestaciones de servicios no contenidas en el plan de beneficio - paquetes corrientes	1.767.600.000.000	1.357.382.926.867	76,8%
		Reconocimiento Prestación de Servicios No Contenidos en el Plan de Beneficios - Art. 111 y 122 del Decreto Ley 19 de 2012	12.400.000.000	-	0,0%
		Reconocimiento prestaciones de servicios no contenidas en el plan de beneficio - glosa administrativa	200.000.000.000	67.260.652.403	33,6%
	Solidaridad	Pago de Servicios Prestados a la Población Pobre y los Servicios No POS Entidades Territoriales (numeral 2 Art. 3 Ley 1608 de 2013)	58.144.524.298	3.122.052.020	5,4%
		Reconocimiento prestaciones de servicios no contenidas en el plan de beneficios-otros eventos y fallos de tutela	15.000.000.000	8.270.261.577	55,1%
<b>Total año</b>			<b>3.000.000.000</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL PROMEDIO</b>			<b>3.056.246.199.722</b>	<b>2.777.673.771.231</b>	<b>89,7%</b>

Fuente: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL  
 ENCARGO FIDUCIARIO ADMINISTRADO POR EL CONSORCIO SAYP 2011

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME

Presidente del Senado de la República

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Referencia:** Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado**, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito reiterar los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expuso frente a los textos de publicación y primer debate y que estima pertinente someter a su consideración respecto al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto a partir de la fecha de expedición de la ley, incrementar las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitutivas y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por las administradoras en el Régimen de Ahorro Individual y el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en el porcentaje que se incremente el salario mínimo legal mensual vigente de cada año, aplicable a las pensiones cuyo monto no exceda los tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Lo primero que hay que decir frente a la iniciativa de la referencia es que, tal como se procede a explicar, las pensiones han sido reajustadas con el transcurso del tiempo a fin de compensar y evitar la pérdida del poder adquisitivo de sus montos. Ante la otrora ausencia de previsiones legales que contrarrestaran dicha situación respecto a algunos grupos de pensión, el Gobierno nacional ha implementado varias iniciativas avaladas por el Congreso que incluyen, entre otros, los reajustes pensionales contenidos en el Decreto 2108 de 1992, reglamentario de la Ley 6ª de 1992 y la Ley 445 de 1998, y ha sido objeto de otras medidas tales como la mesada adicional de junio dispuesta por la Ley 100 de 1993, todas las cuales han compensado el poder adquisitivo que han perdido algunas de las pensiones reconocidas antes de 1988, y en algunos casos más que superada esa compensación.

Es necesario precisar que la pérdida de poder adquisitivo se mide con respecto al nivel de los precios de la economía, a partir del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Dane. No debe confundirse

con el incremento del salario mínimo, el cual refleja, además de la recuperación del poder adquisitivo anual, un crecimiento adicional derivado de los acuerdos logrados en el seno de la Comisión Permanente de Concentración de Políticas Salariales y Laborales, que en cualquier caso, en atención a la Constitución Política y la jurisprudencia, ha sido extendido a las pensiones cuyas mesadas tengan el nivel de salario mínimo.

Antes de la Ley 4ª de 1976, las pensiones solo se reajustaban por decreto y no de oficio (no tenían fijación anual o consagración temporal), por lo que podían permanecer varios años sin ser reajustadas, teniendo en cuenta que el reajuste dependía de la expedición de un decreto del Gobierno nacional.

La Ley 4ª de 1976 y su Decreto Reglamentario el 732 del mismo año rigieron hasta el año 1988, lapso durante el cual se aplicaron los incrementos anuales pensionales que se presentan en la siguiente tabla:

Año	Porcentaje
1976	15% + \$180
1977	15% + \$180
1978	25% + \$390
1979	15%, 5.13% + \$120
1980	16.86% + \$435
1981	15.22% + \$525
1982	13.33% + \$600
1983	15% + \$855
1984	15% , 12.49% + \$925.50
1985	15% , 11% + \$1.018.50
1986	15% , 10% + \$1.129.80
1987	15% , 12% + \$1.626.90
1988	15% , 11% + \$1.849.20

Esta ley se aplicó a los trabajadores públicos del orden nacional y territorial y privados. Fue expedida el 21 de enero de 1976 y consagró el reajuste de oficio y anual de las pensiones del sector privado, público, oficial y semioficial, así como de las que pagaba el Instituto de Seguros Sociales. A partir de su entrada en vigencia, las pensiones se reajustaron de oficio una vez al año con base en el aumento del salario mínimo legal, lo cual no tenía antecedentes en el ordenamiento colombiano. Cabe anotar que de acuerdo con lo dispuesto por esta ley, las pensiones con mesadas de un salario mínimo ya no podían experimentar pérdida de poder adquisitivo.

Posteriormente, el 19 de diciembre de 1988 se promulgó la Ley 71 de 1988, según la cual las pensiones de que trata el artículo 1º de la Ley 4ª de 1976, es decir, las de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial y semioficial, en todos sus órdenes y en el sector privado, así como las que pagaba el Instituto de Seguros Sociales y las de Incapacidad Permanente Parcial y las compartidas serían reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementara por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.

Ahora bien, mediante el artículo 116 la Ley 6ª de 1992 (solo para pensiones del sector público nacional), el Gobierno nacional buscaba compensar la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones que estaban en situación de desigualdad, cuando incrementos dispuestos por la ley 4ª de 1976 les implicaba pérdida de poder adquisitivo, pues si bien es cierto que a partir de la vigencia de la Ley 71 de 1988, las mesadas pensionales

se reajustaron con la totalidad del porcentaje de incremento del salario mínimo legal mensual, las pensiones que alcanzaron a regirse con anterioridad en esta materia por el sistema de la Ley 4ª de 1976, si bien no volvieron a experimentar pérdida de poder adquisitivo de sus pensiones no recuperaron la pérdida sufrida durante su vigencia.

Fue por ello que el artículo 116 mencionado, dispuso: *“Ajuste a pensiones del sector público nacional. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año de 1989, el Gobierno nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989. Los reajustes ordenados en este artículo, comenzarán a regir a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente, y no producirán efecto retroactivo”*.

Con fundamento en lo anterior, el Gobierno nacional dictó el Decreto 2108 de 1992 (solo para pensiones del sector público nacional), conforme a sus previsiones, las pensiones de jubilación del sector público nacional reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 1989 (Vigencia Ley 71 de 1988) que presentaren diferencias con los aumentos de salarios se reajustaron a partir del 1º de enero de 1993, 1994 y 1995, así:

- Las pensiones reconocidas en 1981 y en fechas anteriores, se reajustaron en un 28% del valor de la pensión y su pago se dividió en tres partes: el 12% a pagarse en 1993; el 12% en 1994 y el 4% restante en 1995.

- Para las pensiones reconocidas de 1982 a 1988, se decretó un reajuste del 14% del valor de la pensión pagadero en dos partes: un 7% en 1993 y otro 7% en 1994.

- Estos reajustes eran compatibles con los incrementos decretados por la Ley 71 de 1988, por lo que una persona podía ser beneficiaria de los reajustes de la Ley 71 de 1988 y los del Decreto 2108 de 1992.

Es importante precisar, que el artículo 116 de la 6ª de 1992, contenido en el Estatuto Tributario, fue declarado inexecutable en Sentencia C-531/95 por unidad de materia -un asunto de pensiones no podía estar en una norma tributaria-, luego el Decreto 2108 de 1992 no era susceptible de aplicación. No obstante, surtió efectos durante los tres años que estuvo vigente lo que originó que se reajustaran las pensiones de los diferentes sectores incluidos en su ámbito de aplicación.

Conforme a lo anterior y en lo que respecta al régimen de Prima Media administrado por el ISS y por las entidades reconocedoras de pensiones públicas o privadas, las pensiones fueron reajustadas extraordinariamente conforme a las normas mencionadas.

Ahora bien, respecto al mismo Régimen de Prima Media (RPM) y al Régimen de Ahorro Individual (RAIS), se expidió la Ley 100 de 1993 conforme a la cual la regla general es que a partir de su vigencia todas las pensiones se reajustarán anualmente de oficio, el 1º de enero, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Dane, para el año inmediatamente anterior. Así mismo, se dispuso que, no obstante las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno.

El reconocimiento de la mesada adicional a que se refiere el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 estaba inicialmente orientado a las pensiones reconocidas antes de 1988, precisamente como un mecanismo de recuperación de poder adquisitivo que cumplió en ese caso su función. Sin embargo, mediante la Sentencia C-409-95, la Corte Constitucional extendió este beneficio a todos los pensionados, incluidos aquellos cuyas pensiones fueron reconocidas a partir de 1988, con lo cual en la mayoría de los casos, más que una recuperación de poder adquisitivo, se configuró un aumento del poder adquisitivo por encima del nivel inicial de las pensiones.

Finalmente y con relación al Régimen de Prima Media, se expidió la Ley 445 de 1998, la cual establece que el reajuste de sus pensiones se aplicará a las *“de jubilación, invalidez, vejez, y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos, su régimen especial”*. Esto es, tres (3) incrementos, los cuales se realizarían el 1º de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Estos incrementos debían, en conjunto, equivaler a una recuperación del 75% de la pérdida de las pensiones beneficiarias de los reajustes, lo cual era consultado caso por caso por las entidades reconocedoras, hasta un máximo de 2 salarios mínimos por mesada.

Al respecto, cabe citar apartes de la Sentencia C-067/99 de la Corte Constitucional que responde a una demanda elevada contra la constitucionalidad del inciso primero del artículo 1º de la Ley 445 de 1998:

*“Ahora bien, conviene reiterar, siguiendo la jurisprudencia transcrita, que aunque el artículo 13 constitucional prohíbe la discriminación, sin embargo autoriza y justifica el trato diferenciado, cuando este, y los supuestos de hecho que dan lugar a él, están provistos de una diferenciación objetiva y razonable, la cual debe ser apreciada según la finalidad los efectos del tratamiento diferenciado. Pero además de este elemento, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que persigue”*. (Página 19).

(...)

*“De otra parte, la Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con la disponibilidad de recursos económicos suficientes para decretar el incremento pensional. Al respecto en la Sentencia C-526/96 (M. P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), afirmó a la Corte:*

*“El estado debe garantizar el reajuste periódico de las pensiones y que los recursos en este campo mantengan su poder adquisitivo (C. P., artículos 48 y 53). Sin embargo, lo cierto es que **la concesión de estos reajustes debe tener en cuenta una realidad de gran trascendencia en este examen: los recursos económicos para satisfacer ese pago de las pensiones no son infinitos sino que son limitados**. Por ello, la Corte tiene bien establecido que, dentro de ciertos límites, el Legislador tiene cierta libertad para determinar el monto y los alcances de estos reajustes a fin de lograr el mejor uso de los recursos en este campo”*. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

*En ese orden de ideas, la Corte considera que en principio la ley no está obligada a establecer un reajuste uniforme para todos los pensionados, pues puede consagrar un régimen diferenciado, si de esa manera se logran mejores resultados en la protección del poder adquisitivo de las mesadas, ya que -es necesario reiterar- se trata de asignar recursos limitados.” (Páginas 24 y 25).*

(...)”.

A su turno, es necesario decirlo, la entidad que fuese a reconocer una pensión y calcular la mesada pensional, si detectaba que su valor era inferior al salario mínimo legal vigente a la fecha del estatus o de su efectividad, de manera automática la reajustaba a dicho valor.

Conforme a lo expuesto, las pensiones de los trabajadores públicos de todos los órdenes, nacional y territorial, y privados, han sido reajustadas con el paso del tiempo, lo cual ha corregido la pérdida del poder adquisitivo de estas. Así las cosas, el propósito de la iniciativa legislativa no se ajusta a la realidad de lo pretendido, esto es *“reajustar las pensiones que han perdido su poder adquisitivo”*. Reconocer el reajuste propuesto en el proyecto es pagar dos veces en razón a un mismo fin. Además, y en esto hay que ser enfático, las administradoras del Régimen de Prima Media deben por disposición de la Corte Constitucional indexar la primera mesada pensional<sup>1</sup>, por lo que el tema de la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones está ya reglado.

Adicionalmente, importa resaltar que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-387 de 1994, declaró la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que tiene por objeto el reajuste de las pensiones, según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), de manera general para las pensiones que se reconozcan en el Régimen General de Pensiones, y según el porcentaje que se incrementa el smlmv, de manera específica para las pensiones que se reconozcan en el régimen general de pensiones cuyo monto sea igual al smlmv, al respecto señaló:

*“Ciertamente el artículo citado consagra un trato diferencial, mas no discriminatorio, en materia de reajuste de pensiones, pues quienes reciben pensión superior al salario mínimo legal mensual, tienen derecho a que se les reajuste está según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, mientras que para las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo legal mensual se les incrementa en la misma proporción en que se aumente dicho salario. Sin embargo no se puede hablar de discriminación porque el reajuste pensional cobija a “todos” los pensionados sin importar la cuantía de su pensión.*

*Para la Corte es evidente que ese tratamiento distinto ante situaciones iguales, a la luz de los cánones constitucionales, tiene una justificación clara y razonable, cual es la de dar especial protección a aquellos pensionados que por devengar una pensión mínima se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta frente a los demás. En consecuencia, ha decidido el legislador que el valor de la pensión para esas personas se reajuste en un porcentaje igual al del salario mínimo legal mensual, con el fin de que dicho ingreso conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna”.* (Subrayado fuera de texto).

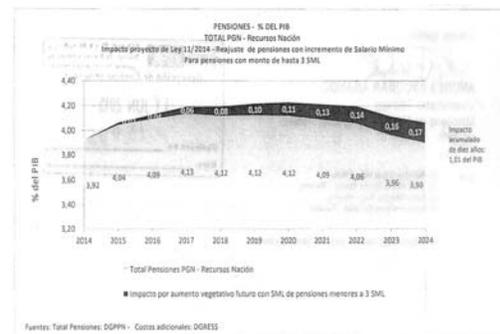
De acuerdo con esto, la normativa vigente en la materia cuenta con el aval de la Corte Constitucional, toda

vez que, a la luz de la Constitución Política, respeta y garantiza los mandatos de la seguridad social sin que pueda considerarse inequitativo, además de garantizar seguridad jurídica y preservar la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Expuesto esto, es preciso señalar los alcances de la iniciativa en materia fiscal. Al respecto, se encuentra que las disposiciones del proyecto de ley afectan la eficiencia y efectividad del Sistema General de Pensiones<sup>2</sup> al demandar recursos que no se tienen previstos, con el fin de soportar el pago de beneficios pensionales que no están contemplados en los instrumentos legales de gasto y planeación financiera y fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Por el solo hecho de requerirse más recursos para pagar pensiones subsidiadas, los cuales se estiman en más del uno coma uno por ciento (1,1%) del PIB, de valor acumulado para los próximos diez (10) años, se afecta la Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones y, por ende, pone en peligro el pago y el reajuste de las mesadas que debe pagar la Nación en virtud de la asunción constitucional de los pasivos pensionales de varias entidades (Caja Agraria, Cajanal, etc.).

En la siguiente gráfica se puede ver el impacto fiscal proyectado de los reajustes que el proyecto de ley aprobado pretende, cuyo impacto sería cercano a ciento setenta y dos mil millones de pesos (\$172.000.000.000) en el año 2015, y que alcanzaría la cifra de un billón cien mil millones de pesos (\$1.100.000.000.000) en el año 2019 y tendría una senda ascendente que superaría los dos billones setecientos mil millones de pesos (\$2.700.000.000.000) para el año 2024. El valor acumulado del impacto fiscal del proyecto de ley sería de 7.73 billones de pesos, solamente para los primeros 10 años de su aplicación<sup>3</sup>.



En términos de impacto del porcentaje sobre el PIB sería de cero coma cero dos por ciento (0,02%) en 2015 y llegaría al cero coma dieciocho por ciento (0,18%) del PIB en el año 2024, valor último que implicaría un aumento del seis coma ocho por ciento (6,8%) de los gastos de pensiones con recursos de la Nación, sin que ello implique ningún aumento de la cobertura en pensiones, y demandando recursos que se pueden destinar a la inclusión de personas en esquemas de protección en la vejez, tales como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) o los auxilios para adultos mayores, lo cual afecta a todas luces el principio de eficiencia en la utilización de los recursos del erario público.

<sup>2</sup> Ver Sentencia SU-1073 de 2012.

<sup>3</sup> Las cifras fueron calculadas con precios de 2014.

<sup>1</sup> Ver Sentencia SU-1073/12.

A manera de ilustración, con los recursos que demandaría el proyecto y los recursos adicionales que implicaría la aplicación del incremento pensional a las pensiones que actualmente no se reajustan anualmente con el incremento del salario mínimo, cuyo monto sea de hasta tres salarios mínimos, se podría otorgar cobertura de auxilio al adulto mayor a 407 mil personas actualmente desprotegidas en el año 2016 y a más de 3 millones de estas personas en el año 2014.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordial saludo,



**ANDRÉS ESCOBAR ARANGO**  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

GARCÍA  
DGRESS  
UJ - 1090115

C.Co. HS Alexander López Maya – Autor.  
HS Jesús Alberto Castilla Salazar – Ponente  
HS Edison Delgado Ruiz – Ponente  
HS Nadia Georgette Blei Scaff – Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2015 SENADO ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se prorroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; ampliando el periodo para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Comentarios a la ponencia de segundo debate del Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado, por medio de la cual se prorroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; ampliando el periodo para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración frente a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, acumulado con el Proyecto de ley

**número 140 de 2015 Senado, por medio de la cual se prorroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; ampliando el periodo para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones.**

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria y su acumulado de iniciativa del señor Procurador General de la Nación, tiene por objeto (1) prorrogar por dos años el término de solicitud de registro de víctimas ante el Ministerio Público de que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011; (2) ampliar ese término a tres años en los territorios donde haya presencia de grupos armados; (3) modificar la definición de desplazamiento forzado e (4) introducir modificaciones a la exención del pago de la cuota de compensación militar.

En cuanto al primer punto, sea lo primero manifestar que el Registro Único de Víctimas (RUV) ha presentado un crecimiento importante desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, debido principalmente a que el subregistro anunciado por diferentes entidades del Estado se ha reducido en forma sistemática y sostenida. En este sentido, el RUV ha pasado de alrededor de 4 millones de víctimas a más de 7.5 millones en 2015, lo que significa que los tres años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 han...

Respecto del cumplimiento del contenido del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ha manifestado la Honorable Corte Constitucional:

*“Del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se desprende que los proyectos de ley que ordenan gastos o que otorgan beneficios tributarios deben reunir los siguientes requisitos: en primer lugar deben hacer explícito el impacto fiscal del proyecto, y en segundo lugar deben ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, deben cumplirse, durante el trámite del proyecto de ley, las siguientes formalidades: (i) en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse los costos fiscales de la iniciativa; (ii) en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República, deberá rendir un concepto respecto de la consistencia de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso; (iv) el concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo; y (v) los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”<sup>1</sup>.*

Así mismo, en cuanto a la finalidad del cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la*

<sup>1</sup> Sentencia C-373 de 2009.

*aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas*<sup>2</sup>.

Ahora bien, el artículo 3° del proyecto de ley modifica la definición de desplazamiento forzado señalando, en primer lugar, que para su configuración no es necesaria una amenaza directa sino que basta un “temor fundado”; se señala adicionalmente que en la definición de esta conducta se incluye también el desplazamiento intraurbano.

Esta modificación genera una inconsistencia normativa. En efecto, el artículo 3° del proyecto de ley adiciona un párrafo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, pero deja vigente el párrafo 2° en el que se señala que será considerada víctima del desplazamiento forzado “*toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley*”. (Subrayado por fuera del texto).

Esto significa que con la modificación propuesta permanecerían vigentes dos definiciones incongruentes del desplazamiento forzado: una en la cual resulta indispensable la presencia de una amenaza directa y otra en la que se señala de manera explícita que ese no es un requisito y que basta un temor fundado.

Esta dificultad se enfatiza cuando se recuerda que la definición de desplazamiento forzado contenida en la Ley 1448 de 2011 es concordante con lo establecido al respecto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, así:

**“Artículo 1°. Del desplazado.** *Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:*

*Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.*

**Parágrafo.** *El Gobierno nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado”.*

Al lado de lo anterior, la inclusión de esta nueva causal para definir el desplazamiento forzado tiene el efecto de dejar al Estado sin herramientas objetivas para evaluar la veracidad de una declaración para ingresar al RUV, corriendo el grave riesgo de aumentar exponencialmente el número de víctimas registradas.

Así mismo, respecto de la parte final del párrafo 3° que se pretende incluir en el artículo tercero de la presente iniciativa, esta Cartera considera que lo que se denomina como *desplazamiento intraurbano*, ya se encuentra contenido en la definición del artículo primero

de la Ley 387 de 1997 y en el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

Se debe resaltar así que, a juicio de esta Cartera, la combinación de la ampliación del plazo de inscripción en el RUV y la ampliación del concepto de *desplazamiento forzado*, permitiría que por el término de 2 años de conformidad con el artículo primero y de 3 años conforme al artículo sexto, un número indeterminado de personas pueda acceder a medidas de atención y reparación de víctimas, con los consecuentes problemas de carácter presupuestal y de operación de la política de víctimas en Colombia.

Finalmente respecto del contenido del artículo 5° de la presente iniciativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pone de presente que el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011 ya contempla la exención de cualquier pago por concepto de *Cuota de Compensación Militar*, así:

**“Artículo 140. Exención en la prestación del servicio militar.** *Salvo en caso de guerra exterior, las víctimas a que se refiere la presente ley y que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, sin perjuicio de la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley o de la ocurrencia del hecho victimizante, los cuales estarán exentos de cualquier pago de la cuota de compensación militar”.*

No sobra aclarar que la denominación correcta del pago que deben realizar las personas que quieran definir su situación militar y que no ingresen a las filas del Ejército Nacional, es la de Cuota de compensación Militar de conformidad con la Ley 1184 de 2011, razón por la cual el contenido del artículo 5° de la presente iniciativa, debería hacer alusión a esta Cuota de Compensación Militar para adquirir el documento denominado Libreta Militar. A juicio de esta Cartera, esta inclusión resulta innecesaria teniendo en cuenta que la exención de la referida cuota para población víctima ya se encuentra contenida en la parte final del artículo 140 de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con lo expuesto en los anteriores argumentos, y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable respecto de la presente iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra disposición de colaborar con la actividad legislativa, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,  
  
**ANDRÉS ESCOBAR ARANGO**  
 Viceministro Técnico  
 N/AZ/FMF/ILQV/15  
 DGPPN  
 UJ- 1087/15

Con copia a:  
 H.R. Clara Leticia Rojas – Autor  
 H.S. Alexander López Amaya – Autor – Ponente  
 H.S. Manuel Mesías Enriquez – Autor  
 H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre – Autor  
 H.S. Juan Manuel Galán Pachón – Autor  
 H.S. Carlos Eduardo Enriquez Maya – Autor  
 H.S. Claudia López Hernández – Autor  
 DR. Alejandro Ordoñez Maldonado, Procurador General de la Nación – Autor

DR. Gregorio Elijah Pacheco, Secretario General Senado de la Republica.

<sup>2</sup> Sentencia C-625 de 2010.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se define la representación comercial de casa extranjera y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Concepto Institucional - **Proyecto de ley número 154 de 2015 Senado**, por medio de la cual se define la representación comercial de casa extranjera y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional.

Destino: Externo

Origen: 10000

Apreciado Secretario:

Hemos tenido conocimiento del **Proyecto de ley número 154 de 2015 Senado**, por medio de la cual se define la representación comercial de casa extranjera y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional.

Al respecto, esta cartera ministerial ya ha manifestado su preocupación y desacuerdo sobre el contenido del proyecto de ley en mención, por cuanto no solo habrían vicios de constitucionalidad en su trámite, sino que además su actual contenido incumple una serie de compromisos comerciales adquiridos por Colombia en el marco del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos, aprobados por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 1143 de 2007 “*por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006*” y con ello afecta la posibilidad de mantener y aumentar las inversiones basadas en la figura de la agencia comercial.

En efecto, la legislación de los principales inversionistas potenciales (Estados Unidos y los países europeos, entre otros) no contempla un régimen de exclusividad en favor del agente ni la denominada cesantía comercial, al tiempo que establece un régimen objetivo de responsabilidad civil (daño emergente y lucro cesante) al momento de tasar la indemnización producto del incumplimiento del contrato o de la terminación unilateral por parte del agenciado.

Por su parte, en la legislación nacional el artículo 1318 del Código de Comercio Colombiano, se consagra la figura de la exclusividad en favor del agente, mientras que el artículo 1324 establece la denominada cesantía comercial y deja al libre albedrío del juez tasar el monto de la indemnización por el concepto señalado. En este sentido, en Colombia,

y solo para efectos del contrato de agencia comercial, se estableció un régimen subjetivo de responsabilidad civil (Indemnización equitativa).

Por su parte, las legislaciones de los países latinoamericanos que compiten con Colombia para recibir inversión extranjera en esta materia como Perú, Argentina y Chile, no establecen las condiciones especiales que tiene el agente en nuestra legislación. Esto conlleva a que tengan una ventaja competitiva frente a Colombia y tengan un marco normativo más atractivo para los inversionistas potenciales.

En atención a las anteriores consideraciones el Estado colombiano adoptó la decisión de modificar la figura de la agencia comercial para atraer inversión extranjera y no perder la existente, estableciendo un régimen más acorde con la normativa universal y por ende atractivo para la inversión.

Dicho compromiso consiste en<sup>4</sup>:

i) Eliminar en los casos de agencia comercial de bienes, la cesantía comercial que hoy es obligatoria en el contrato y que consiste en pagar, al momento de su terminación, una doceava parte de lo devenido por el agente en comisiones durante los últimos 3 años de su vigencia.

ii) Para los casos de agencia comercial de bienes, eliminar la presunción de exclusividad del territorio del agente, con el fin de que puedan existir varios agentes en un mismo territorio.

iii) Para los casos de agencia comercial de bienes, modificar los criterios sobre los cuales se declara actualmente la indemnización a que haya lugar por la terminación unilateral del contrato.

Así las cosas, a continuación se expondrán las razones por las cuales esta cartera ministerial considera que el Proyecto de ley número 154 de 2015 Senado es inconstitucional e inconveniente y no se ajusta a los compromisos comerciales del país adquiridos en el marco de diferentes tratados de libre comercio, entre ellos el suscrito con Estados Unidos.

iv) Un régimen de agencia comercial que establezca sin razón alguna una diferencia entre el agenciado extranjero y el nacional, identificada en la utilización de diferentes criterios al momento de indemnizar al agente, desconoce el artículo 13 de la Constitución Política según el cual todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos y oportunidades sin discriminación por razones de origen nacional.

v) Los efectos de los artículos 1317 a 1331 del Código de Comercio, que regulan el tema de agencia comercial, tienen plena aplicación para todo tipo de agenciados, con independencia de su origen nacional o extranjero (casa comercial extranjera). Por lo cual no se considera necesario crear un régimen particular para los agenciados de origen extranjero, modificando de esta manera los derechos y deberes de las partes en el contrato de agencia comercial previstos en el Código de Comercio colombiano.

<sup>4</sup> Anexo 11-E del Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América.

vi) Los criterios descritos por el artículo 4° del proyecto de ley, con los cuales se pretende definir la cuantía de la indemnización, resultan desproporcionados.

Resulta desproporcionado que al momento de pagar una indemnización el agente reclame sumas superiores al daño emergente y lucro cesante, como por ejemplo el valor de todos los activos que posea el agente o el valor de sus intangibles, las utilidades pasadas del agente en desarrollo del contrato de agencia, la sumatoria de las utilidades pasadas, futuras o potenciales del agente en desarrollo del contrato de agencia, o el valor la utilidad obtenida por el agente, sin tener en cuenta los gastos financieros, los impuestos y demás gastos contables que no implican salida de efectivo, como las depreciaciones y las amortizaciones (margen EBITA), multiplicada por 7.

vii) Un régimen de agencia comercial que genere una discriminación entre agenciados nacionales y extranjeros, vulnera el principio de trato nacional acordado en los diferentes TLC suscritos por Colombia lo cual podría generar una sanción de tipo comercial en el marco de dichos acuerdos comerciales, que podría afectar las metas del Estado, en materia de exportaciones.

viii) El contenido del proyecto desconoce el compromiso comercial suscrito con Estados Unidos de eliminar la figura de la exclusividad de la agencia comercial, salvo pacto en contrario.

ix) El contenido del proyecto desconoce el compromiso comercial suscrito con Estados Unidos de tazar la indemnización, producto de la terminación unilateral del contrato, a partir de los principios generales del derecho contractual, es decir, daño emergente y lucro cesante.

x) Las Honorables Comisiones Segundas no son competentes para adelantar el trámite legislativo del Proyecto de ley número 154 de 2015, por cuanto el objeto fáctico del proyecto es modificar los artículos 1318 y 1324 del Código de Comercio.

En efecto, al tenor de su exposición de motivos, dicho proyecto de ley tiene por objeto "(...) establecer múltiples mecanismos de protección e indemnización en favor de los empresarios nacionales o extranjeros que en el desarrollo de sus actividades comerciales hayan desarrollado la representación comercial y en el desarrollo de dicha actividad hayan desarrollado marcas, invertido en el posicionamiento de bienes, productos y servicios. En efecto, el presente proyecto busca que, en aquellos eventos en que la persona natural o jurídica extranjera decida estructurar y desarrollar sus operaciones directamente en el territorio nacional, deba compensar a los nacionales o extranjeros que de manera independiente y bajo su propio riesgo hayan desarrollado actividades de representación comercial invirtiendo por el desarrollo del producto, bien o servicio encomendado"<sup>5</sup>.

Tal como se puede observar el contenido del proyecto de ley no tiene ningún tipo de relación con la competencia legislativa de las Comisiones Segundas, descrita por el artículo 2° de la Ley 3ª

de 1992, según el cual están encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley referentes a: *política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.*

De otra parte, el mismo artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, describe como competencia de las Honorables Comisiones Primeras dar primer debate a los proyectos de ley relacionados con los siguientes asuntos: *reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; Rama Legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.* En otras palabras este es la Comisión Competente para modificar el Código de Comercio.

Así las cosas, es evidente que el proyecto de ley pretende regular **deberes** de agenciados, "personas naturales o jurídicas internacionales", así como los **derechos y garantías** de un comerciante cuando asume, por su cuenta y riesgo, el encargo de promover o realizar negocios mercantiles en calidad de agente de un tercero extranjero, es decir, modificar el alcance de los artículos 1318 y 1324 del Código de Comercio.

El derecho a ser indemnizado descrito por el artículo 3° del Proyecto de ley número 154 de 2015 Senado, así como los siguientes apartes de la exposición de motivos del informe de ponencia para el primer debate<sup>6</sup>, demuestran que el proyecto de ley pretende regular los derechos, garantías y deberes de los agenciados extranjeros y de los agentes en el territorio nacional ya regulados por los artículos 1318 y 1324 del Código de Comercio con lo cual, la Comisión pertinente para adelantar el trámite legislativo definitivamente es la primera. A fin de llegar a dicha conclusión resulta suficiente transcribir los siguientes apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley.

- "El presente proyecto de ley, como su nombre lo indica, pretende definir la representación comercial de casa extranjera y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional".

- Tal como lo indica la exposición de motivos, el proyecto de ley del cual se hace ponencia busca definir un mecanismo de protección e indemnización en favor de empresarios que desde hace más de 10 años, en el desarrollo de sus actividades comerciales, han desarrollado actividades de representación comercial de empresas extranjeras, actividades que incluyen pero no se agotan en la promoción de negocios de tales casas extranjeras.

<sup>5</sup> *Gaceta del Congreso* número 198 del 15 de abril de 2015, página 2.

<sup>6</sup> *Gaceta del Congreso* número 291 del 13 de mayo de 2015.

• “El artículo 3° define los derechos que estas empresas y empresarios que por más de 10 años, de forma independiente y exclusiva han ejercido actividades de representación, explícita o aparente, de extranjeros en el mercado nacional”.

Así las cosas, es evidente la extralimitación de competencia de la Comisión Segunda del Senado en violación a lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 3° de 1992, que asigna las competencias temáticas a las comisiones del Congreso, lo cual conduce a un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar eventualmente a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada.

En este sentido la Corte Constitucional mediante Sentencia C-011 de 2013 señaló:

“Hay una exigencia constitucional de cumplimiento de la distribución del trabajo en el seno del Congreso de la República, de acuerdo con las competencias temáticas asignadas por ley a cada una de las comisiones, pues esta tiene, “desde una perspectiva estrictamente constitucional, profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa”, lo cual hace que en el examen de constitucionalidad del procedimiento de formación de una ley “no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el [trámite] en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto”. En este sentido, la Corte ha determinado que la violación a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 que asigna las competencias temáticas a las comisiones congresuales “acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada.” Tal argumentación se observa plasmada de la siguiente manera: “Si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional”. En igual sentido apunta lo indicado por esta Corporación en Sentencia C-353 de 1995, como pasa a exponerse textualmente: “En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992.” (Negrillas fuera de texto)

Finalmente, es pertinente advertir que en tanto el referido proyecto de ley sea sancionado como ley de la República, el Estado colombiano podría ser objeto de sanciones de tipo comercial, las cuales incluyen la suspensión de preferencias comerciales

respecto de cualquiera de los productos que Colombia exporta a los países con los cuales ha suscrito TLC.

En atención a los motivos expuestos, de manera respetuosa el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo agradece su colaboración señor Secretario, en el sentido de dar a conocer a los miembros de la plenaria del Senado de la República, la recomendación de tener en cuenta los anteriores comentarios al momento de avanzar en el trámite legislativo del proyecto de ley en mención.

Cordialmente,



**CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

## CONTENIDO

Gaceta número 454 - Jueves 2 de julio de 2015

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### LEYES SANCIONADAS

Págs.

Ley 1754 de 2015, por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcázar, en el departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones ..... 1

#### PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 63 de 2014 Senado, por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 ..... 2

#### TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo (aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha miércoles tres (3) de junio de 2015, según acta número 41, legislatura 2014-2015) del Proyecto de ley número 92 de 2014 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Cirugía Plástica Estética y de las especialidades médico-quirúrgicas con competencias formales en procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos y se dictan otras disposiciones ..... 7

Texto definitivo (aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha martes nueve (9) de junio de 2015, según acta número 43, legislatura 2014-2015) al Proyecto de ley número 149 de 2015 Senado, por medio de la cual se prohíben los procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos para menores de edad y se dictan otras disposiciones ..... 15

#### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que presten sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones ..... 19

<p>Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 24 de 2014 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 77 de 2014 Senado, por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se citan otras disposiciones .....</p>	<p>Págs. 22</p>	<p>al Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado acumulado al Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado, por medio de la cual se proroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; ampliando el periodo para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones .....</p>	<p>Págs. 31</p>
<p>Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente .....</p>	<p>28</p>	<p>Concepto Jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 154 de 2014 Senado, por medio de la cual se define la representación comercial de casa extranjera y se establecen mecanismos de protección para representantes comerciales y agentes en el territorio nacional .....</p>	<p>33</p>