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 XX - Nº 225 | Bogotá, D. C., martes, 3 de mayo de 2011 | EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2011 SENADO

*por la cual se adicionan dos parágrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto facilitar las condiciones de acceso a créditos hipotecarios para el Sector Agropecuario, permitiendo que se constituyan más de un gravamen hipotecario sobre un mismo bien inmueble, sin necesidad de desenglobarlo o dividirlo, previamente a la constitución y/o registro de estos gravámenes.

Artículo 2°. Para cumplir con el objetivo propuesto en la presente ley se modifica el *artículo 2455 del Código Civil, el cual quedará de la siguiente forma:*

**Artículo 2455.** La hipoteca podrá limitarse a una determinada suma, con tal que así se exprese inequívocamente, pero no se extenderá en ningún caso a más del duplo del importe conocido o presunto, de la obligación principal, aunque así se haya estipulado.

El deudor tendrá derecho para que se reduzca la hipoteca a dicho importe; y reducida, se hará a su costa una nueva inscripción, en virtud de la cual no valdrá la primera sino hasta la cuantía que se fijare en la segunda.

**Parágrafo 1°.** Podrán constituirse hipotecas parciales sobre bienes inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria, estos gravámenes o afectaciones parciales podrán ser inscritos en la oficina de registro de instrumentos públicos a favor de los acreedores, en dicho acto se determinará de manera precisa el valor del gravamen y la parte específica del bien sobre la cual recaerá cada gravamen.

En los casos de hipotecas parciales de un mismo bien, los acreedores tendrán un derecho real sobre la parte hipotecada de acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil; En caso de presentarse incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor, el acreedor podrá hacer efectiva la garantía hipotecaria y la autoridad competente podrá ordenar el desenglobe o división del bien y en consecuencia la apertura de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria a favor del acreedor o quien haga sus veces.

**Parágrafo 2°.** Para los efectos de registro de la afectación parcial de bienes inmuebles dedicados a la actividad agropecuaria, se tomará el acto correspondiente como un acto sin cuantía, cuando se tratare de pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario, conforme la definición contenida en el Decreto 312 de 1991.

Para determinar las tarifas de registro a aplicar a quienes no son considerados pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario según lo establecido en el Decreto 312 de 1991, facúltese al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, proceda a establecer mediante decreto una escala de tarifas a aplicar con base en los siguientes criterios:

1. Valor del gravamen, y

2. Monto del avalúo catastral del inmueble que se pretende afectar.

Artículo 2°. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

*Antonio Guerra de la Espriella,*

Honorable Senador de la República.

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos:

**1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA**

La presente propuesta se desarrolla con fundamento a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Nacional, el cual establece el principio general de competencia en cabeza del Congreso para expedir las leyes; En particular y atendiendo a lo establecido en el numeral 2, del mismo artículo que faculta al parlamento para expedir Códigos y/o reformar sus disposiciones vigentes.

Según lo anterior, la presente iniciativa propone modificar las normas que se ocupan del régimen hipotecario colombiano del Código Civil, adicionando dos parágrafos al artículo 2455 del mismo. La adición propuesta a consideración de los honorables Senadores busca generar mejores condiciones para que en la práctica los sujetos de crédito en especial quienes pertenecen al sector agropecuario puedan utilizar adecuadamente este gravamen.

En nuestro ordenamiento civil, la figura de la hipoteca puede definirse como un gravamen o derecho real que recae sobre un bien inmueble, el cual se presenta como garantía del cumplimiento de una obligación; dicho gravamen le otorga la facultad al acreedor de perseguir el bien dado en garantía en caso tal que el deudor incumpla la obligación contraída.

En la práctica el gravamen hipotecario ha tenido un desarrollo muy importante, se ha constituido como una de las principales garantías para los acreedores; de otra parte esta figura se ha convertido en un medio idóneo para la consecución de recursos de crédito para quienes son dueños de bienes inmuebles y pretenden usarlos para garantizar obligaciones y de otra parte para quienes mediante créditos hipotecarios pretenden adquirir dichos bienes.

La seguridad de este gravamen desde el punto de vista de los acreedores está representada en la facultad excluyente que tiene el acreedor para perseguir el bien dado en garantía, hasta llegar al punto de poder solicitarle en un proceso judicial que se remate el bien para saldar las obligaciones que eventualmente hayan sido incumplidas.

Atendiendo a la naturaleza de la figura de la hipoteca el Código Civil exige que dicho gravamen sea inscrito por los intervinientes en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en el folio de matrícula inmobiliaria que le corresponde a cada bien puesto en garantía de una obligación; Lo anterior constituye en la práctica la generación de orden de prioridades para los acreedores al momento de presentarse un incumplimiento de la obligaciones contraídas. Por otra parte, se le otorga el carácter de público a las afectaciones que un bien inmueble pueda tener, circunstancia esta de gran importancia siempre que las personas interesadas podrán con certeza conocer si el bien ofrecido en garantía puede realmente cumplir esa función o se encuentra limitado porque ya ha sido puesto en garantía de otras obligaciones.

Contando con la breve síntesis sobre la figura hipotecaria en nuestro ordenamiento, veamos las circunstancias actuales que motivan la presentación de esta iniciativa. Me he referido de manera sucinta a las características de la figura de la hipoteca en particular a la prerrogativa de persecución especial del bien que es otorgada al acreedor que ha registrado en debida forma su gravamen; tal elemento en la práctica genera una especie de desestímulo o mayor riesgo para que pretendan aceptar que el mismo bien sea usado en garantía de otras obligaciones; lo anterior si se tiene en cuenta que de acuerdo con la legislación actual, el acreedor que esté primero, el registro al que se le denomina ***"Acreedor de primer grado"*** tiene la prerrogativa de solicitar la ejecución de su garantía en caso de incumplimiento y este procedimiento, pone en riesgo la garantía para los demás acreedores quienes tendrán que esperar a que se generen los remanentes y quede satisfecha la totalidad de la obligación a cargo del acreedor hipotecario inscrito con anterioridad.

Si bien es cierto que los grados de posicionamiento del acreedor hipotecario implican un nivel de riesgo mayor para el acreedor que se encuentra en una posición posterior, no quiere decir que esta figura de pluralidad de acreedores hipotecarios no opere en la práctica en nuestro medio. Debe reconocerse que existen innumerables casos en los que se ha aceptado como garantía un bien que ha sido usado como garantía de varios acreedores hipotecarios.

Sin embargo a pesar que se encuentren algunos casos en la práctica, tal y como opera este gravamen en la actualidad, implica también entre otros ciertas dificultades y/o mayores costos para las partes acreedor y deudor, aumento de riesgos para los acreedores, lo que dificulta o restringe a los propietarios de bienes inmuebles en general al momento de requerir fuentes de financiación adicional cuando ya han presentado el bien como garantía de una obligación.

Se presenta el siguiente ejemplo tomado de la realidad: Un productor agrícola propietario de un bien con un avalúo de ($800.000.000.00), se encuentra pagando una obligación hipotecaria por valor de ($300.000.000.00); debido a circunstancias climáticas se pierde gran parte de su cosecha lo cual le impone la obligación de buscar nuevos recursos financieros para mitigar los daños causados y se encuentra con la dificultad practica que al momento de presentar su bien inmueble como garantía las entidades financieras se niegan a aceptarla como tal, por tener un gravamen hipotecario ya constituido.

Partiendo de las circunstancias actuales antes descritas nace la presente iniciativa**, la cual busca introducir una modificación a las normas del Código Civil, con el fin de permitir que el propietario de un bien pueda ofrecerlo en garantía hipotecaria a más de un acreedor, quienes ostentarán la calidad y las prerrogativas de acreedores en primer grado, respecto de la parte del bien que aceptan como garantía, sin la necesidad de dividir o desenglobar el bien previamente a la ejecución de la garantía hipotecaria.**

Este ajuste legal generará a nuestro entender desde el punto de vista práctico condiciones más favorables para que las personas puedan usar sus bienes inmuebles como garantías para consecución de más de un crédito, de acuerdo con sus necesidades.

En lo que tiene que ver con el Sector Agropecuario para el cual se encuentra dirigida principalmente esta iniciativa; hoy día es común encontrarse con un alto número de propietarios de tierras que enfrentan

serias dificultades debido a que han constituido previamente algún gravamen de tipo hipotecario sobre sus inmuebles y por alguna circunstancia requieren de nuevos recursos antes de terminar la cancelación de la obligación inicial; esto aún sin importar que el valor del inmueble sea en muchos muy superior a la obligación que se pretende garantizar.

Para el caso específico del sector agropecuario colombiano se requiere de manera urgente la implementación de medidas como la que propone la iniciativa en estudio.

**2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

Para cumplir el objetivo propuesto en la presente iniciativa, se propone adicionar dos parágrafos al artículo 2455 de nuestro Código Civil; en la elaboración del presente proyecto se ha tenido el debido cuidado de no plantear modificaciones que puedan ir en contra de la figura de la hipoteca o puedan desnaturalizarla en su aplicación.

De acuerdo con lo anterior la presente iniciativa respeta el principio de **indivisibilidad de la hipoteca,** consagrado en el artículo 2433 de nuestro ordenamiento civil; en consecuencia lo que se propone es permitir que un bien sea objeto de más de un gravamen hipotecario de igual calidad sin necesidad de dividirlo o desenglobarlo formalmente hasta tanto no sea necesario.

Si se llegare a presentar el caso en que un deudor incumpla con las obligaciones que ha contraído, se propone facultar al Juez competente para que al momento en que el acreedor le solicite legítimamente al juez que haga efectiva la garantía hipotecaria respecto de la parte del bien que acepto en garantía, este tenga en virtud de la ley la potestad para dividir o desenglobar el bien y proceder al remate de la parte que fue afectada con la garantía para satisfacer su obligación.

En lo que tiene que ver con la **evaluación o valoración** de la parte ofrecida en garantía al acreedor, luego de varios análisis y consideraciones, esta propuesta la deja de manera exclusiva al acreedor; quien es en últimas en virtud de principio de la autonomía de la voluntad es quien tendrá que valorar si la parte del bien inmueble que le es ofrecida en garantía cubre de manera suficiente con los riesgos respecto del monto solicitado por el deudor. Tal como ocurre en la actualidad el mismo acreedor tendrá el deber de diligencia de asegurarse que esta parte quede debidamente delimitada en el acto que someterá a la formalidad de registro ante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

En los demás aspectos no se propone introducir ninguna otra modificación a la figura de la hipoteca que conocemos en la actualidad, salvo el establecimiento de un estímulo o manejo diferencial en términos de reducción de cotos de los trámites de registro para quienes son considerados pequeños productores y comercializadores del sector agropecuario, conforme a lo dispuesto en el Decreto 312 de 1991; y del mismo modo se propone otorgarle facultades al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la aprobación de esta iniciativa, proceda a establecer mediante decreto una escala de tarifas a aplicar a quienes no son considerados como pequeños productores con base en los criterios establecidos en la misma propuesta.

Finalmente espero que las razones antes expresadas sean suficientes para motivar su apoyo en la aprobación de esta iniciativa, la cual se orienta exclusivamente a mejorar las condiciones de **competitividad y del acceso al crédito en el sector agropecuario**, altamente afectado en la actualidad por causa de las inundaciones producidas por la ola invernal.

De los honorables Senadores,

*Antonio Guerra de la Espriella,*

Honorable Senador de la República,

Autor.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 26 del mes de abril del año 2011 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 254 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Antonio Guerra.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 254 de 2011 Senado,** *por la cual se adicionan dos parágrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2011

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

Cúmplase.

El Primer Vicepresidente del honorable Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2011 SENADO**

*por la cual se regula y garantiza el derecho a la segunda opinión médica en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Las personas residentes en el territorio colombiano tienen derecho a disponer, dentro del ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de una segunda opinión médica especializada, sobre su enfermedad o condición de salud cuando esta implique una seria afectación sobre su vida o que por su naturaleza puedan tener secuelas que disminuyan la calidad de vida de la personas.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de solicitar y la operación del servicio de segunda opinión médica especializada.

Parágrafo 2°. Cuando la segunda opinión difiera sustantivamente del diagnóstico inicial, deberá ser remitido a otras dos entidades para su análisis de forma separada. El Gobierno Nacional Reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Definición*. Una segunda opinión médica especializada integral es aquella en la que un médico o grupo de médicos especialistas independientes de quien emitió el primer diagnóstico y plan de manejo, emiten una opinión sobre estos aspectos, por lo que el médico o grupo de médicos especialistas deben revisar los diferentes elementos que llevaron al diagnóstico y plan de manejo.

Parágrafo 1°. Se entiende por independiente:

1. Aquel en que no tiene vínculo con la misma entidad en la que labora el primer médico o grupo de médicos que establecieron el diagnóstico y tratamiento.

2. Que no tiene vínculo con casas farmacéuticas o de suministros médicos que puedan influir la decisión de tratamiento o manejo.

Parágrafo 2°. Se entiende por "diferentes elementos que llevaron al diagnóstico y plan de manejo", la historia clínica, las pruebas de laboratorio, pruebas de imágenes diagnósticas y lectura de material de patología.

Artículo 3°. *Finalidad*. La presente ley se configura como un instrumento marco de protección y responsabilidad de las personas colombianas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, cuya finalidad al regular y garantizar la segunda opinión médica especializada en Colombia es la de promover y salvaguardar el cumplimiento de los derechos y deberes relacionados con el ámbito de la salud, en especial en lo relacionado con la calidad, la equidad, la eficiencia y la complementariedad y concurrencia, de conformidad con los principios de nuestro Estado Social de Derecho. En estos términos y dando cumplimiento al derecho a la información para tomar una decisión informada sobre el tratamiento que se le va a realizar en términos comprensibles, para ellos y para sus familiares, representantes legales o personas que delegue el paciente o usuario que bajo la ley tengan derecho o incidencia sobre el tratamiento del paciente, una información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, a afecto de garantizar que estos intervengan de forma consentida e informada en las decisiones, lo que se logra al tener una segunda opinión médica especializada en los términos expresados en la presente ley.

Artículo 4°. *Principios*. El Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia prestará el servicio de opinión médica con la mayor calidad, incluyente y equitativo, donde el centro y objetivo de todos los esfuerzos sean los residentes en el país bajo los siguientes principios especiales:

1. La segunda opinión es un derecho de todas las personas residentes en el territorio nacional para acceder y recibir los servicios para la salud, sin discriminación de ninguna naturaleza.

2. La segunda opinión garantiza el derecho fundamental a la vida cuando se encuentra en riesgo o peligro la vida humana; la obligación de realización de inmediato cumplimiento, el Gobierno Nacional establecerá las sanciones para quienes incumplan esta obligación por parte del sistema.

3. La segunda opinión será de la más alta calidad científica.

4. La segunda opinión se realizará de manera independiente; de manera que no se presenten conflictos de interés entre quien profiere un concepto médico y quien asume el costo del tratamiento. En todo caso prevalecerá la vida y el bienestar del paciente o usuario.

5. La segunda opinión implica prevención y contención de costos, en el que se busca la disminución de los errores médicos con los costos humanos y económicos que estos conllevan.

Artículo 5°. *Circunstancias*. Circunstancias que pueden motivar la solicitud de segunda opinión médica. Para la solicitud de una segunda opinión médica especializada, el paciente deberá haber sido visto por un especialista.

1. Cuando se presente una enfermedad de difícil diagnóstico y el tratamiento a seguir implique un alto riesgo de muerte o de secuelas que afecten la calidad de vida de la persona.

2. En todos aquellos casos en que haya sido desahuciado el paciente.

3. Cuando el médico o el paciente tengan serias dudas sobre el diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.

Artículo 6°. *Destinatarios*. Todos los residentes en Colombia tendrán derecho a solicitar una segunda opinión médica especializada en los términos plasmados en la presente ley.

Artículo 7°. *Quién puede emitir segundas opiniones médicas especializadas.* Podrán emitir segundas opiniones médicas especializadas instituciones nacionales e internacionales que hayan sido certificadas por el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, cuyos conocimientos certificados brinden mayor confianza al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a los prestadores de servicios de salud y al paciente. El Gobierno Nacional

determinará las calidades y los requisitos que deben cumplir las instituciones que para tal efecto podrán emitir la segunda opinión de que trata la ley y reglamentará la materia en los términos de la presente ley.

Artículo 8°. *Marco general.* Para los efectos de la reglamentación que para tal efecto deberá expedir a los seis meses de aprobada la presente ley, el Gobierno Nacional deberá tener como parámetros los siguientes:

1. El término para aprobar la solicitud de segunda opinión no podrá ser superior a los 3 días hábiles.

2. La entidad que tenga la historia clínica del paciente tendrá máximo 5 días calendario para remitirla a la entidad que realizará la segunda opinión.

3. Una vez aportada la historia clínica y la información médica necesaria para realizar la segunda opinión el término no podrá exceder los 10 días hábiles.

4. La solicitud podrá realizarse por cualquier medio, incluidos los de transmisión digital, asegurándose en todo momento la confidencialidad de los datos personales y clínicos del interesado.

5. Con el objeto de evitar desplazamientos innecesarios al usuario o paciente, cualquiera de los informes referidos a la segunda opinión se fundamentará prioritariamente en las pruebas realizadas al paciente, por el especialista de origen. En los casos en los que excepcionalmente hubiera que realizarse alguna prueba o exploración complementaria, el Gobierno Nacional reglamentará la materia, buscando a través de los procedimientos oportunos, proporcionar al paciente el acceso a las mismas, incluyendo día y hora de la cita.

6. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá las sanciones a que diere lugar el incumplimiento de la presente ley sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que diere lugar el hecho.

Parágrafo. No obstante, cuando se requiera un seguimiento terapéutico, y en consideración a las complejidades que puedan surgir dentro de un tratamiento, a solicitud del o el médico tratante, se podrán realizar consultas especializadas adicionales.

Artículo 9°. Para los efectos de la presente ley se implementará el uso de las plataformas de telemedicina en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de tal forma que se garantice la interconexión a redes globales de la más alta calidad científica, de tal manera que permita que el segundo concepto médico cuente con el respaldo de instituciones médicas acreditadas en sus respectivas especialidades.

Artículo 10. *Ámbito de aplicación.* El contenido de la presente ley se aplicará a todo el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, bajo los parámetros y principios de la presente ley y la reglamentación que para tal efecto expedirá el Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas.

*Jorge Eduardo Gechem Turbay,*

Senador de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El espíritu del presente proyecto de ley puesto a consideración de los honorables Congresistas tiene como trascendental propósito la protección, garantía efectiva del derecho a la vida, por un lado, la protección de la salud por conexidad con el derecho fundamental a la vida y la salud como derecho esencial de los colombianos y las colombianas. En tal sentido el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia de 1991 señala que "Colombia es un Estado Social de Derecho... [con] democracia participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Nuestra Carta Política consagra nuestro Estado Social de Derecho, al tenor del Constituyente primario como fórmula política e ideológica del Estado Colombiano cuyo hilo conductor a lo largo de la Constitución establece otra serie de preceptos, principios y valores que lo desarrollan materialmente. Es así como, en consonancia con dichos principios, por v.gr., el artículo 2° de la Carta señala que es fin del Estado el de garantizar "la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución. (...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades". De lo anterior se deriva una especial preocupación del constituyente por dar un piso fuerte a la Carta de derechos incorporada en la Constitución sin distinguir, en principio, entre los derechos civiles, políticos, sociales, colectivos o del ambiente. Estos derechos, reconocidos a nivel internacional, aparecen en el constitucionalismo colombiano, en su gran mayoría, sólo a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 dentro de la cual fueron consignados en los Títulos I y II y especialmente.

En este orden de ideas el proyecto de ley, que tiene como substrato la segunda opinión que al tenor del artículo 2° del referido proyecto la define como "Una segunda opinión médica especializada integral es aquella en la que un médico o grupo de médicos especialistas independientes de quien emitió el primer diagnóstico y plan de manejo, emiten una opinión sobre estos aspectos, por lo que el médico o grupo de médicos especialistas deben revisar los diferentes elementos que llevaron al diagnóstico y plan de manejo". El cual, ponemos a consideración de los honorables Congresistas, consta de 11 artículos y tiene como objeto primordial garantizar el derecho fundamental a la vida y el derecho a la salud de los colombianos y las colombianas, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional: "*A nivel constitucional la vida es el primero de los derechos de la persona humana; además es un valor constitucional de carácter superior y su respeto y garantía aparece consagrado como un principio del ordenamiento jurídico político*". Sentencia T-232 de 1996; hay que garantizar la vida como un derecho irrenunciable, manteniendo la vida en su plenitud el cual es fundamentalmente el espíritu que prohíja el presente Proyecto de ley al garantizar la segunda opinión a los habitantes del territorio nacional de tal suerte que se configura como un instrumento marco de protec-

ción y responsabilidad de las personas colombianas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, cuya finalidad al regular y garantizar la segunda opinión médica especializada en Colombia es la de promover y salvaguardar el cumplimiento de los derechos y deberes relacionados con el ámbito de la salud, en especial en lo relacionado con la calidad, la equidad, la eficiencia y la complementariedad y concurrencia, de conformidad con los principios de nuestro Estado Social de Derecho.

Insistimos en que la segunda opinión consiste en la realización de una interconsulta con uno o más especialistas y subespecialistas que analizan un caso médico, y se utiliza cuando al tenor del artículo 5º de presente proyecto en sus numerales 1, 2 y 3:

1. Cuando se presente una enfermedad de difícil diagnóstico y el tratamiento a seguir implique un alto riesgo de muerte o de secuelas que afecten la calidad de vida de la persona.

2. En todos aquellos casos en que haya sido desahuciado el paciente.

3. Cuando el médico o el paciente tengan serias dudas sobre el diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.

En el que el paciente puede llegar a tener dudas tales como: ¿será que sí tengo esa enfermedad?, ¿se equivocó el médico?, ¿ese diagnóstico no es acertado?, ¿será que no existen otras opciones terapéuticas?, en fin y que gracias al avance de las telecomunicaciones, la telemedicina se ha permitido en el mundo la trasmisión de historias clínicas, preservando la calidad original de los exámenes médicos de un paciente, de ahí la importancia del artículo 9° del presente proyecto de ley que implementa para la segunda opinión la telemedicina, en los siguientes términos: "Para los efectos de la presente ley se implementará el uso de las plataformas de telemedicina en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de tal forma que se garantice la interconexión a redes globales de la más alta calidad científica, de tal manera que permita que el segundo concepto médico cuente con el respaldo de instituciones médicas acreditadas en sus respectivas especialidades".

Para garantizar efectivamente este derecho necesitamos el derecho a la información para tomar una decisión informada sobre el tratamiento que se le va a realizar en términos comprensibles, para ellos y para sus familiares, representantes legales o personas que delegue el paciente o usuario que bajo la ley tengan derecho o incidencia sobre el tratamiento del paciente, una información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, a afecto de garantizar que estos intervengan de forma consentida e informada en las decisiones, lo que se logra al tener una segunda opinión médica especializada para garantizar sobre su enfermedad o condición de salud cuando esta implique una seria afectación sobre su vida o que por su naturaleza puedan tener secuelas que disminuyan la calidad de vida de la personas; una segunda opinión que evita ciertamente errores que pudiera presentarse en el diagnóstico inicial con los riesgos que representan para la vida, la salud y los altos costos para el mismo sistema.

En tal sentido y teniendo en cuenta que: el Sistema de Seguridad Social en Salud se rige por un modelo de salud que propende por el mejoramiento de la salud, que brinde servicios de salud de mayor calidad, incluyente y equitativo; que el Sistema de Seguridad Social en Salud se rige entre otros por los principios de universalidad, igualdad, obligatoriedad, equidad, calidad, eficiencia, complementariedad y concurrencia; que el conocimiento médico es continuamente cambiante; que algunas enfermedades y condiciones de salud tienen un alto impacto en términos de pérdida de calidad de vida y sobre la vida misma; y que algunas de las enfermedades y condiciones a las que hace referencia el numeral anterior implican tratamientos y pruebas diagnósticas de alto costo y que un error en el diagnóstico y/o tratamiento tiene una repercusión económica sobre la vida y calidad de vida elevada, el presente proyecto de ley busca regular y garantizar la segunda opinión como un mecanismo efectivo para la proyección de la vida y la defensa de la salud de los colombianos y las colombianas dentro de un marco de independencia, esto es que no podrá estar condicionada a intereses ajenos a los del paciente; lo que significa que debe ser una opinión independiente de la entidad que realiza o sufraga el costo del tratamiento, así como de las empresas farmacéuticas interesadas en promover sus propios productos; de idoneidad en términos de la calidad científica de quien provee una segunda opinión, la cual debe estar acreditada más allá de cualquier duda, y en muchos casos deberá ser interdisciplinaria, y de oportunidad en términos de que garantiza de manera oportuna y sin dilaciones una respuesta en tiempos razonables, los cuales se encuentran establecidos en el presente proyecto de ley.

La necesidad de una segunda opinión, basada en estudios e investigaciones ha demostrado que en muchos casos las cirugías practicadas no eran necesarias. Así por ejemplo, la publicación semanal Sunday Times británica reveló que al menos el 75% de las cirugías realizadas en hospitales ingleses tuvieron un valor cuestionable.

En los Estados Unidos de Norte América, por errores médicos fallecieron más de 98.000 pacientes en 2005 y hoy en día según los estudios es la octava causa de mortalidad según la CNN. Los sobrecostos anuales por procedimientos médicos ascendieron a 122 billones de dólares según el reporte de "Death by Medicine" del 2003, es así como el proyecto de ley que ponemos a consideración de los honorables Congresistas tiene como finalidad y objeto mejorar sustancialmente la calidad del sistema de salud colombiano, brindar mayor confianza al médico y al paciente y claro, salvaguardar la vida de los colombianos y las colombianas, que en muchos casos se produce por error médico, en tal sentido nuestro objetivo es su protección, así, al tenor de la Sentencia T-204 de la honorable Corte Constitucional: "*En relación con la protección constitucional del derecho a la salud, esta Corte, a lo largo de su jurisprudencia ha distinguido dos connotaciones; de una parte, la salud adquiere el rango de fundamental cuando está en riesgo el derecho a la vida u otro derecho fundamental";* la cual se subsume en el espíritu del presen-

te proyecto de ley. Así mismo un error médico puede y ha generado y genera también no sólo una afectación al derecho fundamental a la vida sino también a la normalidad orgánica y funcional, por ejemplo una amputación por error médico, la cual buscamos evitar con la segunda opinión especializada, en este sentido la Corte en la Sentencia precedentemente citada señala: "Esta Corte ha insistido reiteradamente[4] que el derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener tanto la normalidad orgánica como la funcional, tanto física como psíquica y psicosomática, de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de la persona, lo cual implica una acción de conservación y de restablecimiento por parte del poder público como de la sociedad, la familia y del mismo individuo.

En este sentido, ha señalado además, esta Corporación que "*la salud es un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo*"; la cual buscamos proteger mediante el proyecto de ley de la referencia. Insistiendo con la Corte Constitucional en la Sentencia T-204: *"El derecho a la integridad física comprende el respeto a la corporeidad del hombre de forma plena y total, de suerte que conserve su estructura natural como ser humano. Muy vinculado con este derecho -porque también es una extensión directa del derecho a la vida- está el derecho a la salud, entendiendo por tal la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica o funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento".* Pero por supuesto que no se trata simple y llanamente de su conservación sino de evitar también que los errores humanos, en términos del diagnóstico, tratamiento o pronóstico sean los causantes de este derecho que aquí se busca garantizar y proteger de manera efectiva.

En la Constitución colombiana de 1991 el derecho a la salud y a la seguridad social se consagran como servicios públicos, cuyo soporte jurídico está integrado por una serie de artículos 44, 48, 49 y 50 de la Constitución y otros preceptos constitucionales como el artículo 11 que consagra el derecho a la vida, el artículo 13 inciso tercero, según el cual el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y el artículo 366 en el cual se señalan el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de las necesidades insatisfechas de salud, entre otras, como finalidades sociales del Estado.

Tres principios de carácter constitucional orientan el derecho a la salud y a la seguridad social: *"eficiencia, universalidad y solidaridad"*. La organización de la prestación de los servicios de salud se dio a través de la Ley 100/93 que creó el Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI) que reglamentó el régimen pensional, el de salud y el de riesgos profesionales. Dicha ley en su artículo 162 dispone:

*"El sistema general de seguridad social de salud (SGSSS) crea las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud (POS) para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001. Este plan permitirá la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de su uso y los niveles de atención y complejidad que se definan";* es por ello que se implementa se regula y garantiza el derecho a la segunda opinión, precisamente para garantizar efectivamente el cumplimiento Constitucional de la protección que debe ejercer el Estado colombiano, como garante de la voluntad popular consagrada en la Constitución.

El proyecto de ley propuesto a consideración de esta honorable Corporación desarrolla nuestros más altos principios constitucionales al garantizar mediante la segunda opinión el derecho fundamental a la vida y el derecho a la salud en conexidad al derecho a la vida y el derecho a la salud misma.

Cumple así, el proyecto, con todos los criterios que la Constitución establece como Carta Suprema como garante de los más altos ideales de nuestro Estado Social de Derecho.

**PROPOSICIÓN**

Por las razones precedentemente expuestas, en consonancia con los Principios Constitucionales contenidos en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia y legales previstas en la Ley 5ª de 1992 que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta honorable Corporación, darle el trámite constitucional al **proyecto de ley** *por la cual se regula y garantiza el derecho a la segunda opinión médica en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*.

A consideración de los honorables Congresistas;

*Jorge Eduardo Gechem Turbay,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de abril del año 2011 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 255 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Eduardo Gechem Turbay.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 255 de 2011 Senado,** *por la cual se regula y garantiza el derecho a la segunda opinión*

*médica en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2011

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

Cúmplase.

El Primer Vicepresidente del honorable Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2011 SENADO**

*proyecto de ley por el cual se consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO ÚNICO

REQUISITOS PARA ACCEDER A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN POR PARTE DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD

Artículo 1°. *Consagración de la pensión de jubilación a trabajadores discapacitados.* Los trabajadores discapacitados podrán acceder a la pensión de jubilación, una vez cumplan veinte (20) años de servicio, mil (1.000) semanas de cotización y cualquier edad.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a todos las personas con discapacidad, que hubieren perdido entre el 20 y el 49% de su capacidad laboral, según la calificación efectuada por las juntas correspondientes de las EPS a las cuales estén afiliados los trabajadores discapacitados.

Artículo 3°. *Pensión de discapacidad.* Aquellos trabajadores discapacitados que reúnan los requisitos y condiciones para obtener la pensión de jubilación establecida en esta ley, tendrán derecho a pensionarse una vez sean declarados discapacitados, dentro de los porcentajes fijados en el artículo anterior.

Artículo 4°. *Requisitos para acceder a la pensión de discapacidad.* Tendrán derecho a la pensión de discapacidad, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados discapacitados y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos 1.000 semanas, al momento de declararse el grado de discapacidad;

b) Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos 25 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de discapacidad.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los parágrafos del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 5°. *Monto de la pensión de discapacidad.* El monto mensual de la pensión de discapacidad será equivalente a:

a) El 65% del ingreso base de liquidación, más el 1.5% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización, cuando su grado de discapacidad sea igual o superior al 20% e inferior al 35%;

b) El 70% del ingreso base de liquidación, más el 2% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 800 semanas de cotización, cuando su grado de discapacidad sea entre el 35 y el 49%.

Parágrafo 1°. La pensión por discapacidad no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

Parágrafo 2°. En ningún caso la pensión de discapacidad podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 3°. La pensión de discapacidad se reconocerá a solicitud del interesado y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se cumpla el estatus fijado en la presente ley.

Artículo 6°. *Calificación del estado y grado de discapacidad.* El estado y grado de discapacidad será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el Manual Único de Calificación de Discapacidad, que expida el Gobierno Nacional, el cual deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral dentro de los niveles de discapacidad fijados.

Artículo 7°. *Juntas Regionales de Calificación de Discapacidad.* En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la discapacidad y determinará su origen y grado.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

Artículo 8°. *Junta Nacional de Calificación de Discapacidad.* Créase la Junta Nacional para la Cali-

ficación de Discapacidad con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional para la Calificación de Discapacidad, de su secretaría técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la discapacidad y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Discapacidad de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.

Artículo 9°. *Revisión de las pensiones de discapacidad.* El estado de discapacidad podrá revisarse:

a) Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de modificar, ratificar, o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a su ratificación, extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar.

Este nuevo dictamen se sujeta a las reglas de los artículos anteriores.

El pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de discapacidad. Salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Para readquirir el derecho en forma posterior, el afiliado que aduzca permanecer discapacitado deberá someterse a un nuevo dictamen. Los gastos de este nuevo dictamen serán pagados por el afiliado;

b) Por solicitud del pensionado en cualquier tiempo y a su costa.

Artículo 10. *Indemnización sustitutiva de la pensión de discapacidad.* El afiliado que al momento de la declaratoria de discapacidad no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de discapacidad, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiere correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 11. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Gabriel Zapata Correa,*
Senador de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La población discapacitada en Colombia es cada vez más creciente y su situación laboral, social, económica y jurídica es muy crítica, por cuanto han sido considerados como ciudadanos de segunda categoría, toda vez que han sido objeto de toda clase de discriminación. Por estas razones, la situación de las personas con discapacidad no puede seguir siendo un tema de segunda categoría en la agenda del Estado colombiano y se debe propugnar porque exista una efectiva protección de sus derechos a este especial grupo de colombianas y colombianos.

2. No existe una visión claramente definida por parte de las entidades estatales en torno a qué tipo de derechos deben garantizarse a las personas con discapacidad en el país y lo que se observa es que esta población encuentra una serie de trabas, disposiciones restrictivas y talanqueras que impiden el goce efectivo y real de sus derechos.

3. El artículo 13 in fine de la Constitución Política, consagra como obligación del Estado la de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta:

**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.

***El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*** (Resaltado fuera del original).

4. El artículo 47 ibídem, consagra una protección especial a los discapacitados y por ello ordena que el Estado adelante políticas de previsión e integración social para los discapacitados (disminuidos físicos, sensoriales y síquicos), a quienes se les deberá prestar la atención especializada que requieran:

**Artículo 47.** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

5. Por ello, este proyecto de ley persigue cumplir de manera razonable y equitativa fines constitucionales que privilegian y garantizan los derechos de las personas en condiciones de debilidad manifiesta como son los discapacitados. Considero que no se puede combatir la inequidad y la injusticia que ha perseguido a este importante grupo poblacional, negándoles o quitándoles la posibilidad de pensionarse con 20 años de servicio y cualquier edad a las personas con discapacidad.

6. Toda vez que la ley colombiana consagra la pensión de invalidez a quienes hubieren perdido el

50% o más de su capacidad laboral (artículo 38 de la Ley 100 de 1993), considero que es legalmente admisible, además de justo, razonable y equitativo, que para tener derecho a la pensión de jubilación por discapacidad se debe consagrar en favor de aquellas personas discapacitadas que hubieren perdido entre el 20 y el 49% de su capacidad laboral. Por ello, es conveniente que esta pensión cobije por lo menos, a los discapacitados clasificados como moderados y graves.

7. Según la clasificación existente hay diversos grados de discapacidad: leve, moderada y grave:

Leve: cuando la reducción de la capacidad del individuo para desempeñar sus actividades cotidianas es mínima y no interfiere en su productividad.

Moderada: cuando la reducción de la capacidad del individuo limita parcialmente sus actividades cotidianas y su productividad.

Grave: cuando la reducción de la capacidad del individuo es tal que lo hace completamente dependiente poco productivo.

8. El último informe divulgado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre Discapacitados, estima que en Colombia el 12,1% de los menores de 14 años y el 27,6% de los mayores de 60, mayormente de sexo masculino, tienen alguna discapacidad.

9. De conformidad con las estadísticas y estudios globales de la Organización Mundial de la Salud, se calcula que el 10% de la población presenta discapacidad.

10. Desde una perspectiva Constitucional integral y por razones de justicia, equidad y proporcionalidad, es razonable que las personas discapacitadas puedan acceder a su pensión de jubilación con veinte años de servicio y a cualquier edad, ya que las condiciones de este grupo poblacional son sumamente difíciles, por la discriminación a que en muchos ámbitos se ven sometidos y este proyecto de ley, pretende paliar en alguna medida la difícil situación por la que atraviesan.

*Gabriel Zapata Correa,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de abril del año 2011 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 256 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Gabriel Zapata Correa.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 256 de 2011 Senado,** *por la cual se consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2011

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

Cúmplase.

El Primer Vicepresidente del honorable Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2010 SENADO, 107 DE 2010 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones.*

UJ-0735/11

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2011

Doctor

GERMÁN VARGAS LLERAS

Ministerio del Interior y de Justicia

Carrera 9 N° 14-10

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 085 de 2010 Cámara,** *por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones*.

Respetado Ministro:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro del marco de sus competencias, estima pertinente someter a su consideración, respecto del cuarto debate del proyecto de ley de la referencia.

Revisado el texto correspondiente al tercer debate aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, de manera atenta nos pronunciaremos respecto del artículo 27 el cual establece:

*"**Artículo 27. Aplicación normativa.** En lo dispuesto en la presente ley prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante tos estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. El Juez o intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas".*

Tal y como se ha manifestado por parte de este Ministerio en las reuniones previas de trabajo efectuadas por el equipo de Gobierno, la consagración del principio *pro homine* en la Ley de Víctimas resulta inconveniente, por cuanto genera costos fiscales incalculables, los cuales únicamente pueden ser determinados en el momento de la aplicación de la ley en cada caso concreto.

Como primera medida, esta norma es la simple consagración legal del principio *pro homine*, sin embargo, dicha figura es propia de la interpretación de los tratados internacionales de Derechos Humanos, y, no como se pretende en este evento, de la creación de instrumentos legales que establezcan medidas que impliquen costos importantes en su implementación y cuya sostenibilidad depende necesariamente de la limitación razonable de su alcance.

En efecto, esta regla interpretativa consistente en imponer al Juez la obligación de aplicar la norma más favorable a la víctima, en el evento en el que se presente una duda en la interpretación, implica que se amplíe imprevisiblemente el ámbito de aplicación de la ley, desvirtuando las limitaciones establecidas a las medidas que se incluyen en el proyecto tendientes a garantizar su sostenibilidad fiscal, pues se obliga al operador judicial a siempre optar por interpretaciones que necesariamente serán más onerosas.

En consecuencia, teniendo en cuenta las incalculables contingencias judiciales que genera dicha disposición, se solicita de manera respetuosa eliminar el aparte arriba subrayado del artículo, proponiendo la siguiente redacción, la cual fue aprobada por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

*"**Artículo 27. Aplicación normativa.** En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad.*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reitera la necesidad de tener en cuenta en el trámite de la aprobación de la ley, el gran esfuerzo fiscal que está haciendo el Gobierno Nacional, con el fin de implementar de manera efectiva el presente proyecto de ley, razón por la cual se solicita tener en cuenta los comentarios anteriormente indicados, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: Honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos - Coordinador Ponente

Honorable Senador Hernán Andrade Serrano - Ponente

Honorable Senador Roy Barreras Montealegre - Ponente

Honorable Senador Jorge Londoño Ulloa - Ponente

Honorable Senador Luis Carlos Avellanada Tarazona - Ponente

Honorable Senador Hemel Hurtado Angulo - Ponente

Doctor Emito Otero Dajud - Secretario Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

* * *

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 CÁMARA, 213 SENADO

*particularmente las referentes a la restitución de tierras, construidas en conjunto por la Bancada de Mujeres del Congreso de la República y la sociedad civil.*

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2011

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Congreso de la República

Ciudad

En atención a las observaciones al **Proyecto de ley número 107 Cámara, 213 Senado,** *particularmente las referentes a la restitución de tierras, construidas en conjunto por la Bancada de Mujeres del Congreso de la República y la sociedad civil*, se hacen las siguientes precisiones:

El Gobierno Nacional en el entendimiento de lo fundamental que resulta tener una perspectiva de género en la ley de víctimas que se tramita actualmente en el Congreso, dedicó específicamente un aparte de normas para las mujeres en los procesos de restitución que reconocen la atención preferencial de la mismas y la prioridad en el acceso a diferentes programas, entre otros beneficios.

No obstante lo anterior, estas juiciosas observaciones recibidas desarrollan disposiciones que in-

discutiblemente fortalecen las garantías de la mujer víctima de desplazamiento forzado, del despojo y abandono forzado de bienes.

Los artículos referentes a las acciones de restitución de tierras, acciones de restitución de los despojados y principios de la restitución, señalan y desarrollan los derechos de la población despojada que comprende e integra tanto a hombres como mujeres en igualdad de condiciones, los cuales incluyen la restitución jurídica y material del inmueble despojado, en el caso de bienes baldíos la adjudicación de su derecho a la propiedad, así como la restitución por equivalente y la compensación cuando haya lugar a dichas alternativas o la restitución sea imposible.

La observación respecto al enfoque transformador que deben tener las medidas de restitución para impedir retornar a las condiciones previas a la discriminación es un aporte significativo y necesario para que las medidas de enfoque diferencial sean materialmente prácticas, razón por lo cual se recomienda a los ponentes del proyecto de ley tomar en cuenta los textos para su respectiva inclusión.

Igualmente resulta pertinente la observación sobre la prueba de la condición de compañera o cónyuge, pues aunque este proceso está enmarcado en un contexto de justicia transicional bajo el cual el juez debe partir de la vulnerabilidad de los solicitantes para apreciar las pruebas, es recomendable reafirmar concretamente esos criterios de valoración de la prueba frente a la demostración de la calidad de esposa o compañera en el proceso judicial de restitución.

Respecto a la falta de mecanismos para el alivio de pasivos como las deudas provenientes de las adjudicaciones de predios por el Estado, es necesario aclarar que el proyecto de ley prevé respecto a las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas la siguiente:

*"8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados".*

Por último, es importante aclarar que en el entendido que el proceso de restitución no resuelve totalmente la problemática del desplazamiento forzado y la marginalidad de sus víctimas, el proyecto de ley prevé que *"El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá presentar en un término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, la iniciativa que regule el desarrollo rural del país, donde se prioricen las víctimas de despojo y abandono forzado, en el acceso a créditos, asistencia técnica, adecuación predial, programas de comercialización de productos, entre otros, que garanticen la reparación integral a las víctimas".*

Igualmente, en la actualidad la dirección de desarrollo rural adelanta varias medidas con perspectiva de género entre las cuales se puede citar: la vinculación de una asesora en la Dirección de Desarrollo Rural, para que adelante la implementación del programa de mujer rural, y la creación de un programa para el enfoque privilegiado de recursos destinados al fortalecimiento de la mujer rural, el cual será ejecutado durante el año 2012.

Cordialmente,

*Juan Camilo Restrepo Salazar,*

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

## CONTENIDO

Gaceta número 225 - Martes, 3 de mayo de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 254 de 2011 Senado, por la cual se adicionan dos parágrafos al artículo 2455 del Código Civil, con el fin de facilitar el acceso en materia de créditos hipotecarios para el sector agropecuario. ..... 1

Proyecto de ley número 255 de 2011 Senado, por la cual se regula y garantiza el derecho a la segunda opinión médica en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones. ..... 4

Proyecto de ley número 256 de 2011 Senado, proyecto de ley por el cual se consagra la pensión de jubilación para los trabajadores discapacitados. ..... 8

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 085 de 2010 Cámara, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones. ..... 10

Concepto Jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 107 Cámara, 213 Senado, particularmente las referentes a la restitución de tierras, construidas en conjunto por la Bancada de Mujeres del Congreso de la República y la sociedad civil. ..... 11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2011