

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 233

Bogotá, D. C., martes, 27 de mayo de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCIONADAS

LEY 1716 DE 2014

(mayo 16)

por medio del cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

Parágrafo. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Hernán Penagos Giraldo.

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 16 de mayo de 2014.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Alfonso Gómez Méndez.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2013 CÁMARA

por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de los 150 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto pretende que la Nación se asocie a los 150 años de la fundación del municipio de Manzanares (Caldas), autorizando la apropiación de recursos del presupuesto general de la nación para el avance, desarrollo y culminación de las obras fundamentales de infraestructura requeridas y ansiadas por la comunidad del municipio. Las obras propuestas son las siguientes:

1. Diseños y ejecución de la variante que cruza a la cabecera municipal de Manzanares.
2. Construcción de la infraestructura requerida para las instituciones educativas del municipio de Manzanares.
3. Pavimentación de las calles en mal estado de la cabecera municipal.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa en estudio fue presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Hernán Penagos Giraldo y el honorable Senador Jaime Alonso Zuluaga Aristizábal; cuya finalidad está encaminada a que a través de la conmemoración de los 150 años del municipio de Manzanares se rinda un sentido homenaje y exaltación a la población pujante del mismo, que han hecho de este municipio parte de la construcción de la nacionalidad de Colombia.

El presente proyecto no sería un motivo de exaltación al municipio de Manzanares, si no se reconocen sus aspectos característicos como la fundación del territorio que se atribuye a un grupo de colonizadores antioqueños liderado por los hermanos Alejandro, Daniel y Joaquín Marulanda, y los importantes niveles de desarrollo socioeconómico logrados desde ese momento hasta la actualidad, por la inminentemente actividad agrícola, siendo el café el principal cultivo del sector con una producción anual de 3.756 toneladas, también se siembra caña panelera con una producción de 280 toneladas y un rendimiento de 8 kilos por hectárea, la ganadería con una población total de 5.300 reses distribuidas en doble propósito y por su ubicación geográfica eje de las actividades comerciales y de transporte de la zona circundante, adicionalmente produce, a nivel microindustrial, bloques para la construcción, cueros, calzado y velas.

El municipio de Manzanares también ha sido denominado “Corazón del Oriente” o “Ciudad Cordial”, por su ubicación y la calidez de su gente trabajadora, se encuentra ubicado al oriente del departamento de Caldas, emplazado en la ladera oriental de la cordillera Central a 117 km de Manizales, contando con una

extensión de 209.7 km² que representan el 2.79% del área departamental, limita con los siguientes municipios: - Norte: Pensilvania, Caldas - Oriente: Marquetalia, Caldas - Sur: Fresno, Tolima - Occidente: Marulanda, Caldas. La principal vía de acceso al municipio es la que conduce al sitio conocido como Petaqueros, sobre la vía al Magdalena; desde Manzanares se accede a los municipios de Marulanda, Pensilvania y Marquetalia, por lo que se ha posicionado como el punto central del proyecto vial más importante del departamento en la actualidad: La Transversal de Caldas que unirá el oriente con el occidente. Respecto a los servicios públicos la energía eléctrica cubre el 95% de los pobladores, mientras que el acueducto en la zona urbana tiene una cobertura de más de 80% y en la zona rural de un 40%.

Manzanares se encuentra a 1.871 msnm, tiene una temperatura media de 19 °C, es una región que goza de una variada vegetación, es muy rica en montañas con gran diversidad de maderas nativas, árboles frutales, se destaca la gran variedad en la vegetación herbácea y un variado número de especies de flora y fauna importantes, que con el tiempo se han ido disminuyendo por la falta de planificación ambiental existente en nuestro país, debido a la tala indiscriminada para fines comerciales directamente relacionados con la actividad comercial y agrícola desarrollada en dicha zona, y la desprotección de las cuencas de los ríos.

Este proyecto de ley debe reconocer y exaltar a los pobladores y a todos los nacidos en la tierra de Manzanares, en memoria de sus antepasados por las grandes realizaciones como comunidad emprendedora, cívica y pujante, promoviendo que la Nación se comprometa en unirse a la conmemoración de los 150 años de su fundación, y a su vez, que el gobierno autorice partidas presupuestales para la región, para el avance, desarrollo y culminación de las obras fundamentales de infraestructura requeridas y ansiadas por la comunidad manzanareña, teniendo en cuenta la necesidad motivada para las actividades comerciales y de transporte del municipio y de las zonas aledañas, que permiten ampliar las fronteras de progreso prometidas dentro del plan de desarrollo del Gobierno Nacional, y de acuerdo a la posición presentada por la Corte Constitucional al mencionar que (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (art. 346 C.P.), atendiendo los principios presupuestales para la determinación de los gastos, como en este caso prioritario de este municipio (**artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto**).

Las obras propuestas en el articulado de este proyecto de ley, están consideradas en el Plan de Ordenamiento Territorial y están siendo impulsadas por congresistas que manifiestan las necesidades de este municipio y de muchos otros de su categoría que hoy padecen de escasez de recursos suficientes para atender todos los requerimientos en materia de infraestructura. Como es conocido, la crisis en el sector agrícola ha sido recurrente durante los últimos años, sin verse actualmente signos positivos de recuperación. Solo hasta hace poco se ha visto

el proceso de recuperación de los graves problemas de orden público que en alto grado afectaron al Oriente caldense, siendo este un municipio que no recibe recursos de regalías, y actualmente sus ingresos propios son insuficientes para atender las necesidades básicas de sus pobladores, y requiere el apoyo del Gobierno Nacional para adelantar obras de trascendental importancia para mantener niveles aceptables de desarrollo social y económico, en virtud de la voz del pueblo y del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas mediante escrito número UJ-2022-13, emitido por el Ministerio de Hacienda, como respuesta a solicitud de concepto sobre el proyecto de Ley alusivo en este texto, y los sobrecostos que pueden ser generados hasta el momento de la ejecución de las obras en caso de ser incluidas dentro de las posteriores partidas presupuestales, se considera pertinente incluir la siguiente modificación:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2013

por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de los 150 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO
Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta (150) años de su fundación, la cual data del año 1864.	Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta (150) años de su fundación, la cual data del año 1864.
Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y de las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras de interés público y de beneficio general requeridas por la comunidad del municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, <u>las cuales requerirían recursos por diez millones de pesos.</u> Dichas obras son las siguientes:	Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y de las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras de interés público y de beneficio general requeridas por la comunidad del municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas. Dichas obras son las siguientes:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO
1. Diseños y ejecución de la variante que cruza a la cabecera municipal de Manzanares. 2. Construcción de la infraestructura requerida para las instituciones educativas del municipio de Manzanares. 3. Pavimentación de las calles en mal estado de la cabecera municipal.	1. Diseños y ejecución de la variante que cruza a la cabecera municipal de Manzanares. 2. Construcción de la infraestructura requerida para las instituciones educativas del municipio de Manzanares. 3. Pavimentación de las calles en mal estado de la cabecera municipal.
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.	Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El presente proyecto tiene como sustento constitucional y legal lo consagrado en los artículos 150, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; también lo consagrado en la Ley 819 de 2003, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Es así como en el artículo 150 de la Constitución se establece en su numeral 3 que le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer funciones entre estas las concernientes a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. De igual forma, establece en su numeral 11 que le corresponde al Congreso establecer las rentas nacionales y los gastos de administración; esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual consagra que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle en el presupuesto de gastos.

El artículo 334 de la Constitución, orienta la iniciativa en el respeto de la función estatal de la dirección general de la economía y en su intervención por mandato de la ley, con el fin último de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 339 de la Constitución, que establece las consideraciones, contenidos e importancia de la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual se relaciona, ya que este tipo de iniciativas buscan hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, siendo una herramienta de análisis que contemplará la administración central.

El artículo 341 de la Constitución exige por parte del Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Es así, que de estas normas de orden constitucional se puede establecer la exigencia del análisis económico, la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y los gastos públicos.

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La Ley 715 de 2001, 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, en lo que se refiere a la creación del Sistema General de Participaciones y también se tiene en cuenta el artículo 102 en el sentido de restricciones al presupuesto, cuando afirma que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ellas, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

La Ley 1176 de 2007, ya que esta modifica la conformación del Sistema General de Participación.

Este proyecto de ley es acorde a las normas constitucionales y legales; artículos 150 numeral 19, 151, 154, 287, 288 y 355 superiores; Leyes Orgánicas de Presupuesto.

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

A. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

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

B. ASPECTOS LEGALES

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

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

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

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 120 de 2011 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la Ley; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de

otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única salvedad de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

Con Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Meza, la Corte sostuvo que “*la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”.

En Sentencia C-360 de 1996 en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que “*Las leyes que decreten gasto público –de funcionamiento o de inversión– no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno*”.

Al respecto, es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemoraciones y monumentos, para el tema que nos ocupa se tomó una Sentencia reciente la C-015A/09, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

“12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

“... esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima.

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno”, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prescribe que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe establecerse cuál es el costo fiscal de la iniciativa, al igual que la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo, y también dispuso que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, artículo este sobre el cual la Corte fijó su alcance mediante Sentencia C-502 de 2007, precisando que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

En el proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carácter general constituye una omisión del deber de ilustrar al Congreso sobre consecuencias fiscales del proyecto/CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Omisión no constituye vicio de trámite

En el presente caso, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado

que genera “mayores presiones de gasto público”. Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se ha reiterado en distintas providencias, que “puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Las razones expuestas en la presente ponencia hacen que la iniciativa legislativa en estudio tenga viabilidad y sea acorde a lo establecido en las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales plasmadas por la Corte Constitucional.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El Proyecto de Ley N° 058 de 2013 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 6 de septiembre de 2013, por el honorable Senador Jaime Alonso Zuluaga Aristizábal y el honorable Representante a la Cámara, Hernán Penagos Giraldo, siguiendo su trámite legislativo de esta manera:

- a) Publicación Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 615 de 2013;
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 2 de septiembre de 2013, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;
- c) Mediante Oficio CCCP3.2447-2013 de fecha 6 de noviembre de 2013, se me designó como Ponente para Primer Debate.

Proposición final

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 058 de 2013 Cámara**, por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de los 150 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.

De los honorables Representantes, con atención,


ROBERTO ORTIZ URUEÑA
Representante a la Cámara
Ponente

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2013 CÁMARA

por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de los 150 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Manzanares, en el Departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta (150) años de su fundación, la cual data del año 1864.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y de las competencias ordenadas en el Decreto 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras de interés público y de beneficio general requeridas por la comunidad del municipio de Manzanares, en el departamento de Caldas. Dichas obras son las siguientes:

1. Diseños y ejecución de la variante que cruza a la cabecera municipal de Manzanares.
2. Construcción de la infraestructura requerida para las instituciones educativas del municipio de Manzanares.
3. Pavimentación de las calles en mal estado de la cabecera municipal.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes, con atención,


ROBERTO ORTIZ URUEÑA
Representante a la Cámara
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2013 CÁMARA, 10 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación.

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe

de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 180 Cámara, 10 de 2013 Senado, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa ha sido presentada en dos (2) oportunidades ante el Congreso de la República, la última vez que se radicó fue acumulado con el Proyecto de ley número 075 de 2012 Senado, de los honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal y Eugenio Prieto Soto, contó con la ponencia positiva de la honorable Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz.

A pesar de haber sido radicada ponencia positiva, ante la apremiante agenda de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado, el proyecto de ley no pudo ser discutido ni votado y por lo tanto fue archivado por falta de trámite.

Sin embargo, se presenta ponencia negativa debido a la existencia de un registro que contiene a quienes han sido condenados por el delito de inasistencia alimentaria equiparado a los deudores de cuotas alimentarias, el cual es llevado por la Policía Nacional ante la desaparición de Departamento Administrativo de Seguridad DAS y por los demás motivos que se expondrán a continuación.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias

El artículo 1° ordena la creación del Registro Nacional de Cuotas Alimentarias como un mecanismo de control para quienes adeudan cuotas alimentarias, al que será reportado toda persona que se encuentre en mora de cumplir con su obligación de prestar alimentos, ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial, o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.

El artículo 2° señala las funciones del registro que serán dos: Llevar la información de los deudores en una base de datos y permitir la consulta y expedición de certificados en línea.

El artículo 3° señala que el Consejo Superior de la Judicatura habilitará el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria.

El artículo 4° determina los efectos del reporte en el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias, quien figure en la base de datos:

Al momento de posesionarse en el cargo los servidores públicos y de elección popular deberán suscribir autorización para que se les descuenta de lo que devenguen para pagar la deuda por alimentos, de lo contrario no podrán posesionarse.

Estará inhabilitado para contratar con el Estado, solo se levantará la inhabilidad si suscribe autorización para que se le descuenta del contrato lo que adeuda por cuotas alimentarias.

No se le aprobará crédito a menos que sea para pagar la deuda de alimentos que tiene, y la entidad entregará el valor prensado a quien se le adeudan los alimentos o a quien tenga la custodia.

No podrá correr escritura pública para la venta, permuta, hipoteca o cualquier otra afectación a la propiedad de sus bienes.

No se efectuará el registro en la oficina de instrumentos públicos, para inmuebles ni en los organismos de tránsito para vehículos, de la venta, permuta, hipoteca, prenda o cualquier otra afectación a la propiedad de sus bienes.

El artículo 5° señala que la Procuraduría General de la Nación, la Personería, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Comisarias y Defensorías de Familia se ocuparán de hacer el control y la vigilancia de la implementación y el funcionamiento del Registro Nacional de Deudores de Cuota Alimentaria.

Para los servidores públicos y de elección popular que al ingresar a su cargo no tienen la obligación de dar alimentos, pero una vez está en ejercicio del mismo surge tal obligación y la incumplimiento será considerada una falta disciplinaria grave y si reinciden en el incumplimiento será una falta gravísima.

Las personas y las empresas a las que un Juzgado, la Fiscalía o cualquier otra autoridad competente se le haya notificado la medida de descontar de los ingresos del deudor una suma de dinero por concepto de alimentos y no lo haga será sancionado con una multa de 14 (\$8.253.000) a 30 (\$23.580.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con la misma multa serán sancionadas las empresas y las personas que teniendo una relación contractual con el deudor de alimentos lo ayuden a evadirse del pago de la obligación, conocemos casos en los que el empleador se ha prestado para certificar menos del salario que realmente devenga el deudor de alimentos, o lo traslada de sucursal para que no se vea obligado a pagar, esta medida busca sancionar estas reprochables conductas.

El artículo 7° obliga a la madre o el padre deudor de alimentos que esté afiliado al sistema de salud a afiliarse a los hijos como beneficiarios, si quien tiene la custodia de los hijos no está vinculado al sistema de salud o no tiene la capacidad para pagar los copagos o las cuotas moderadoras.

III. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 180 de 2013 Cámara, 010 de 2012 Senado, *por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa congresional presentada individualmente por el Senador Carlos Alberto Baena.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes. Sin perjuicio de lo anterior, se anota que el proyecto es de aquellos que requieren iniciativa gubernamental y que, por lo tanto, es importante, durante cualquiera de los cuatro debates que

deben surtirse ante el Congreso de la República, el Gobierno Nacional avale esta iniciativa.

IV. CONTEXTO

Lo primero que debemos tener en cuenta frente a la problemática de la tasación de alimentos, en la modalidad de fijación, aumento, disminución y exoneración de cuota alimentaria (parte civil - familia) y la comisión de la conducta punible de Inasistencia Alimentaria, son las grandes proporciones en todo el territorio nacional e involucra a niños, niñas y adolescentes, a padres que no tienen medios para procurarse su subsistencia, a cónyuges o compañeros permanentes, y a hijos que, a pesar de llegar a la mayoría de edad, padecen incapacidad física o mental que les impide proveer ingresos para suplir sus más básicas y sentidas necesidades.

El proyecto tal como está concebido presenta materias que han sido reguladas por otras leyes, como la Ley 599 de 2000 en el artículo 233, la Ley 1098 de 2006, la Ley 311 de 1996, que finalmente ni siquiera se pudo implementar por razones que ya analizaremos en su momento.

A pesar de los resultados positivos que han dado algunas de las leyes mencionadas no han sido suficientemente eficientes para solucionar la problemática, sin que esto quiera decir que el presente proyecto de ley sea la solución a la problemática del incumplimiento de cuotas alimentarias.

Sobre la obligación de alimentos encontramos cómo la jurisprudencia constitucional se ha encargado de ratificar su carácter de derecho constitucional y fundamental, reiterando además que la normatividad abundante que se ha proferido al respecto respalda la protección de la familia, los niños, niñas y adolescentes y los demás que tengan derecho a recibir cuotas alimentarias por lo que al respecto la Honorable Corte Constitucional[1][1] ha afirmado:

El derecho de alimentos puede entenderse como el poder de voluntad de una persona (alimentario), otorgado por el ordenamiento jurídico positivo, de exigir a otra (alimentante) los medios para su subsistencia cuando carece de ellos. Su fuente es de ordinario directamente la ley, pero pueden tener origen también en testamento o donación entre vivos (artículo 427 del Código Civil). [¿] El fundamento constitucional del derecho de alimentos es el principio de solidaridad social (artículos 1º y 95, numeral 2) en el interior de la familia, por ser esta la institución básica de la sociedad (artículo 5º) o el núcleo fundamental de la misma (artículo 42), por lo cual, por regla general, una de sus condiciones es el parentesco de consanguinidad o civil entre alimentario y alimentante, en los grados señalados en la ley, o la calidad de cónyuge o divorciado sin su culpa.

Ahora bien, el presente proyecto persigue la implementación de un Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias, lo que configuraría una duplicidad de materias reguladas por la ley.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia en su función de establecer el plexo de derechos fundamentales y los principios sobre los cuales debe germinar la sociedad, regulando además normativamente la

materia ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional[2][2] ha señalado que:

La obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante así como la necesidad concreta del alimentario. (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

...la obligación alimentaria, no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad[3][3] y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante, y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear[4][4]. (Sentencia C-011 de 2002 M. P. Alvaro Tafur Galvis).

Con lo anterior miramos que las obligaciones alimentarias están definidas de manera explícita, al igual que las consecuencias para aquellos obligados que falten a ese deber constitucional y legal.

Pero no solo la jurisprudencia constitucional se ha encargado de decantar los aspectos legales de los alimentos y su estatus de derecho constitucional y fundamental, sino que también las leyes han definido cómo se debe implementar lo dicho por la Constitución, estableciendo elementos coercitivos que protejan a los niños, niñas y adolescentes en el marco de la familia como elemento fundamental de la sociedad, garantizando que se cumplan los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así, es obligatorio hacer un recuento de las leyes que regulan, definen e imponen los deberes de cumplir con las obligaciones alimentarias con el fin de la preservación de la armonía familiar, a saber:

• **El Código Civil Colombiano regla en el Capítulo de Personas, quiénes son titulares del derecho de alimentos (artículo 411), cuáles son las reglas para la prestación de alimentos (artículo**

lo 412), clases de alimentos (artículo 413) entre otros temas relacionados con este asunto.

• La Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 24, estableció el derecho a los alimentos en cabeza de los menores de edad de la siguiente forma:

Artículo 24. Derecho a los alimentos. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.

Artículo III. Alimentos. Reglamentado por el Decreto Nacional número 4840 de 2007. Para la fijación de cuota alimentaria se observarán las siguientes reglas:

1. La mujer grávida podrá reclamar alimentos a favor del hijo que está por nacer, respecto del padre legítimo o del extramatrimonial que haya reconocido la paternidad.

2. Siempre que se conozca la dirección donde puede recibir notificaciones el obligado a suministrar alimentos, el defensor o comisario de familia lo citará a audiencia de conciliación. En caso contrario, elaborará informe que suplirá la demanda y lo remitirá al Juez de Familia para que inicie el respectivo proceso. Cuando habiendo sido debidamente citado a la audiencia el obligado no haya concurrido, o habiendo concurrido no se haya logrado la conciliación, fijará cuota provisional de alimentos, pero solo se remitirá el informe al juez si alguna de las partes lo solicita dentro de los cinco días hábiles siguientes.

3. Cuando se logre conciliación se levantará acta en la que se indicará: el monto de la cuota alimentaria y la fórmula para su reajuste periódico; el lugar y la forma de su cumplimiento; la persona a quien debe hacerse el pago, los descuentos salariales, las garantías que ofrece el obligado y demás aspectos que se estimen necesarios para asegurar el cabal cumplimiento de la obligación alimentaria. De ser el caso, la autoridad promoverá la conciliación sobre custodia, régimen de visitas y demás aspectos conexos.

4. Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, las niñas o los adolescentes.

5. Derogado por el literal c), artículo 626, Ley 1564 de 2012. El procedimiento para la fijación de la cuota alimentaria será el especial previsto actualmente en el Decreto número 2737 de 1989.

Artículo 129. Alimentos. En el auto que corre traslado de la demanda o del informe del Defensor de Familia, el juez fijará cuota provisional de alimentos, siempre que haya prueba del vínculo que origina la obligación alimentaria. Si no tiene la prueba sobre la solvencia económica del alimen-

tante, el juez podrá establecerlo tomando en cuenta su patrimonio, posición social, costumbres y en general todos los antecedentes y circunstancias que sirvan para evaluar su capacidad económica. En todo caso se presumirá que devenga al menos el salario mínimo legal.

La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta los satisfaga. En tal caso, si el obligado no cumple la orden dentro de los diez días hábiles siguientes, el juez procederá en la forma indicada en el inciso siguiente.

El juez deberá adoptar las medidas necesarias para que el obligado cumpla lo dispuesto en el auto que fije la cuota provisional de alimentos, en la conciliación o en la sentencia que los señale. Con dicho fin decretará embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes o derechos de aquel, los cuales se practicarán con sujeción a las reglas del proceso ejecutivo.

El embargo se levantará si el obligado paga las cuotas atrasadas y presta caución que garantice el pago de las cuotas correspondientes a los dos años siguientes.

Cuando se trate de arreglo privado o de conciliación extrajudicial, con la copia de aquel o del acta de la diligencia el interesado podrá adelantar proceso ejecutivo ante el juez de familia para el cobro de las cuotas vencidas y las que en lo sucesivo se causen.

Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.

La cuota alimentaria fijada en providencia judicial, en audiencia de conciliación o en acuerdo privado se entenderá reajustada a partir del 1° de enero siguiente y anualmente en la misma fecha, en porcentaje igual al índice de precios al consumidor, sin perjuicio de que el juez, o las partes de común acuerdo, establezcan otra fórmula de reajuste periódico.

Con todo, cuando haya variado la capacidad económica del alimentante o las necesidades del alimentario, las partes de común acuerdo podrán modificar la cuota alimentaria, y cualquiera de ellas podrá pedirle al juez su modificación. En este último caso el interesado deberá aportar con la demanda por lo menos una copia informal de la providencia, del acta de conciliación o del acuerdo privado en que haya sido señalada.

Mientras el deudor no cumpla o se allane a cumplir la obligación alimentaria que tenga respecto del niño, niña o adolescente, no será escuchado en la reclamación de su custodia y cuidado personal ni en ejercicio de otros derechos sobre él o ella.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al ofrecimiento de alimentos a niños, niñas o adolescentes.

El incumplimiento de la obligación alimentaria genera responsabilidad penal.

Artículo 130. *Medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria. Sin perjuicio de las garantías de cumplimiento de cualquier clase que convengan las partes o establezcan las leyes, el juez tomará las siguientes medidas durante el proceso o en la sentencia, tendientes a asegurar la oportuna satisfacción de la obligación alimentaria:*

1. *Cuando el obligado a suministrar alimentos fuere asalariado, el Juez podrá ordenar al respectivo pagador o al patrono descontar y consignar a órdenes del juzgado, hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo que legalmente compone el salario mensual del demandado, y hasta el mismo porcentaje de sus prestaciones sociales, luego de las deducciones de ley. El incumplimiento de la orden anterior, hace al empleador o al pagador en su caso, responsable solidario de las cantidades no descontadas. Para estos efectos, previo incidente dentro del mismo proceso, en contra de aquel o de este se extenderá la orden de pago.*

2. *Cuando no sea posible el embargo del salario y de las prestaciones, pero se demuestre el derecho de dominio sobre bienes muebles o inmuebles, o la titularidad sobre bienes o derechos patrimoniales de cualquier otra naturaleza, en cabeza del demandado, el Juez podrá decretar medidas cautelares sobre ellos, en cantidad suficiente para garantizar el pago de la obligación y hasta el cincuenta por ciento (50%) de los frutos que produzcan. Del embargo y secuestro quedarán excluidos los útiles e implementos de trabajo de la persona llamada a cumplir con la obligación alimentaria.*

Artículo 131. *Acumulación de procesos de alimentos. Si los bienes de la persona obligada o sus ingresos se hallaren embargados por virtud de una acción anterior fundada en alimentos o afectos al cumplimiento de una sentencia de alimentos, el juez, de oficio o a solicitud de parte, al tener conocimiento del hecho en un proceso concurrente, asumirá el conocimiento de los distintos procesos para el solo efecto de señalar la cuantía de las varias pensiones alimentarias, tomando en cuenta las condiciones del alimentante y las necesidades de los diferentes alimentarios.*

Artículo 132. *Continuidad de la obligación alimentaria. Cuando a los padres se imponga la sanción de suspensión o pérdida de la patria potestad, no por ello cesará la obligación alimentaria. Esta obligación termina cuando el niño, la niña o el adolescente son entregados en adopción.*

Artículo 133. *Prohibiciones en relación con los alimentos. El derecho de pedir alimentos no puede transmitirse por causa de muerte, ni venderse o cederse de modo alguno, ni renunciarse. El que debe alimentos no puede oponer al demandante en compensación lo que el demandante le deba a él.*

No obstante lo anterior, las pensiones alimentarias atrasadas podrán renunciarse o compensarse y el derecho de demandarlas transmitirse por causa de muerte, venderse o cederse, con autorización judicial, sin perjuicio de la prescripción que compete alegar al deudor.

Artículo 134. *Prelación de los créditos por alimentos. Los créditos por alimentos a favor de los niños, las niñas y los adolescentes gozan de prelación sobre todos los demás.*

Artículo 135. *Legitimación especial. Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante.*

• Por su parte, el Código Penal establece en el Capítulo IV los delitos contra la inasistencia alimentaria, en su artículo 233 establece:

Artículo 233. Inasistencia alimentaria. *Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1181 de 2007: El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor.

Parágrafo 1°. *Para efectos del presente artículo, se tendrá por compañero y compañera permanente únicamente al hombre y la mujer que forman parte de la Unión Marital de Hecho durante un lapso no inferior a dos años en los términos de la Ley 54 de 1990.*

Parágrafo 2°. *En los eventos tipificados en la presente ley se podrá aplicar el principio de oportunidad.*

• Igualmente, el Decreto número 3738 de 2003, por el cual se dictan normas sobre reseña delictiva y expedición de Certificados Judiciales y se reglamenta el Decreto número 218 de 2000, señala en su parte considerativa:

Que de acuerdo con el artículo 24, numeral 3 del Decreto número 218 de 2000, es al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al que le corresponde organizar, actualizar y conservar los registros delictivos y de identificación nacionales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales de la República, sobre iniciación, tramitación y terminación de procesos penales, órdenes de captura, medidas de aseguramiento, autos de detención, enjuiciamiento y revocatorias proferidas y sobre las demás determinaciones previstas en el Código de Procedimiento Penal;

Asimismo decreta:

Artículo 1°. *Corresponde al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, expedir los certificados judiciales a nivel nacional, con base en la información que repose en sus archivos.*

Artículo 2°. *El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, establecerá y adoptará el modelo del certificado judicial, el cual podrá modificarse en cualquier momento, de acuerdo con los avances tecnológicos con que cuente la institución.*

• Sobre este particular la Corte Constitucional en Sentencia SU-458/2012 (Magistrada Ponente: Adriana María Guillén Arango)

La base de datos de antecedentes penales cumple diversas funciones debidamente reguladas por el Ordenamiento Jurídico. En materia penal, sirven para constatar la procedencia de algunos subrogados penales, para determinar la punibilidad, y para establecer si las personas privadas de la libertad que solicitan un beneficio administrativo, tienen o no requerimientos pendientes con otras autoridades judiciales; facilitan el goce de ciertos derechos, y permiten la cumplida ejecución de la ley. Adicionalmente, los antecedentes penales permiten establecer la existencia de inhabilidades; sirven entonces a la protección de los intereses generales y de la moralidad pública. Por último, el registro delictivo nacional administrado por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional es empleado por autoridades judiciales y con funciones de Policía Judicial, para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con la persecución del delito y con labores de inteligencia asociadas a la Seguridad Nacional.

El proyecto propone la creación de un registro nacional de deudores de cuotas alimentarias como mecanismo de control al cumplimiento de la obligación de dar alimentos, situación que como se ha visto en la normatividad relacionada anteriormente, ya se encuentra regulada, por lo tanto se mantiene la ponencia negativa frente al proyecto de ley.

VI. ANTECEDENTES EN MATERIA DE IMPLEMENTACIÓN DE REGISTROS DE DEUDORES DE CUOTAS ALIMENTARIAS

En 1996 a través de la Ley 311 el Congreso de la República creó el Registro Nacional de Protección Familiar, que debía ser implementado y mantenerse actualizado por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

La ley estableció:

Que los Jueces de la República de todo el territorio nacional, informaran al DAS, la identidad de quienes siendo demandados, se hayan sustraído sin justa causa al cumplimiento de la obligación alimentaria decretada mediante auto que ordene alimentos provisionales o como ejecutado cuando se libre mandamiento de pago en dichos procesos.

Que los fiscales locales que conocieran de procesos en curso, por el presunto delito de inasistencia alimentaria, remitieran al DAS los nombres con su respectiva identificación de aquellas personas contra quienes existiera medida de aseguramiento o resolución acusatoria.

Que de igual manera notificarían de oficio al DAS, dentro de los cinco (5) días siguientes la cancelación, revocatoria o levantamiento de la medida.

Que los oficios provenientes de los despachos judiciales, serían radicados en forma cronológica según fecha de recibo en la oficina correspondiente

del DAS. Los datos allí transcritos, serán incluidos en el Registro en forma inmediata.

Que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), disponía de un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la ley, para poner en funcionamiento el Registro Nacional de Protección Familiar.

Que al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del Estado o para laborar al servicio de cualquier persona o entidad de carácter privado será indispensable declarar bajo la gravedad del juramento, no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirán con sus obligaciones de familia.

Que el nominador en el caso de los servidores públicos, o el empleador en el caso de los trabajadores particulares, remitirán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al DAS, los datos de los posesionados o vinculados para que les sea remitida la correspondiente constancia.

Que a quienes declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos si presentan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones. La declaración de que trata este artículo se hará ante Notario o autoridad competente.

La ley así mismo estableció las siguientes sanciones:

Para los servidores públicos se constituirá en falta grave, cuando incumpla su obligación por primera vez. La reincidencia constituirá falta gravísima, sanciones que procederán de conformidad con la Ley 200.

Para los empleadores privados se les sancionará con multa entre 2 a 20 salarios mínimos mensuales, impuesta por el funcionario señalado por el DAS, de acuerdo con el artículo 9° de esta ley, mediante resolución motivada. La reincidencia acarreará una multa entre 20 y 40 salarios mínimos mensuales.

Las multas de que trata este artículo se destinarán al fomento y desarrollo de los programas a cargo del ICBF.

En el evento de que el DAS certifique que la persona tiene obligaciones alimentarias pendientes, el nominador o el empleador, en su caso procederá a desvincular del empleo o cargo al funcionario o empleado según el caso en el término de diez (10) días. Si así no lo hiciere, se hará acreedor a las sanciones contenidas en el artículo 7° de esta ley.

Aplicabilidad de la Ley 311 de 1996

En nuestro país se presentan gran cantidad de denuncias por el incumplimiento de cuotas alimentarias y por el delito de inasistencia alimentaria ante las diferentes Comisarias de Familia y Fiscalías.

Las limitaciones de este instrumento legal obedecen a que las empresas no están dando aplicación a las obligaciones que la misma les imponía, porque con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, la Ley 311 de 1996, dejó de ser coercitiva, ya que en la mayoría de los casos la responsabilidad del empleador está condicionada, pues si quisieran cumplir con la ley, se encuentran con la negativa del DAS, órgano que era encargado de expedir la cer-

tificación de las personas que están incurriendo en el delito de inasistencia alimentaria, que ante la solicitud del empleador de la certificación del reporte de un empleado, el DAS dice no ser el responsable.

De lo anterior se desprenden un conjunto de razones similares que impedirían la aplicabilidad e implementación del Proyecto de ley 180 de 2013 Cámara, en principio porque existe un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, la cual en Sentencia C-657 de 1997, declaró inexecutable el artículo 6° de la Ley 311 de 1996, manifestando entre otros argumentos los siguientes:

“...Siendo conveniente el propósito de garantizar la adecuada atención de las necesidades alimentarias, el instrumento legal concebido para lograrlo no se aviene a la Constitución, ya que condiciona el ejercicio del derecho al trabajo a un elemento enteramente aleatorio y provisional –la certificación del DAS acerca de que se tiene “pendiente” una obligación alimentaria–, sin establecer siquiera que en realidad exista una responsabilidad, definida judicialmente en cabeza de la persona. Con ello no solamente se afecta el derecho a trabajar, que según la Constitución gozará de la especial protección del Estado, sino que la presunción de inocencia resulta desvirtuada por una declaración puramente administrativa y sin proceso judicial alguno. No se espera a la definición judicial sino que la consecuencia jurídica de la certificación del DAS se extrae directamente sin previo proceso.

“... La norma demandada lesiona evidentemente el derecho al trabajo de la persona, pero, además, repercute, por paradoja, en la efectiva desprotección de quien reclama los alimentos, quita al supuestamente obligado la fuente de recursos para cumplir con las prestaciones a su cargo. En ese sentido, se trata de un efecto perverso de la norma y de una restricción no justificada e irrazonable y desproporcionada del derecho a trabajar, introducida en beneficio de unos derechos que a la postre, por los efectos mismos de la medida, seguirán vulnerados. El sistema jurídico, además de la acción civil encaminada a obtener el cumplimiento de la obligación tantas veces mencionada, contempla la conducta de inasistencia alimentaria como delito, sancionable con pena privativa de la libertad. Luego el sacrificio del derecho al trabajo resulta excesivo e innecesario”.

Finalmente

VII. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias

El artículo 1° ordena la creación del Registro Nacional de Cuotas Alimentarias como un mecanismo de control para quienes adeudan cuotas alimentarias, al que será reportado toda persona que se encuentre en mora de cumplir con su obligación de prestar alimentos ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial, o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.

El artículo 2° señala las funciones del registro que serán 2: Llevar la información de los deudores en una base de datos y permitir la consulta y expedición de certificados en línea.

El artículo 3° señala que el Consejo Superior de la Judicatura, habilitará el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria.

El artículo 4° determina los efectos del reporte en el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias, quien figure en la base de datos:

Al momento de posesionarse en el cargo los servidores públicos y de elección popular deberán suscribir autorización para que se les descuenta de lo que devenguen para pagar la deuda por alimentos, de lo contrario no podrán posesionarse.

Estará inhabilitado para contratar con el Estado, solo se levantará la inhabilidad si suscribe autorización para que se le descuenta del contrato lo que adeuda por cuotas alimentarias.

No se le aprobará crédito a menos que sea para pagar la deuda de alimentos que tiene, y la entidad entregará el valor prensado a quien se le adeudan los alimentos o a quien tenga la custodia.

No podrá correr escritura pública para la venta, permuta, hipoteca o cualquier otra afectación a la propiedad de sus bienes.

No se efectuará el registro en la oficina de instrumentos públicos, para inmuebles ni en los organismos de tránsito para vehículos, de la venta, permuta, hipoteca, prenda o cualquier otra afectación a la propiedad de sus bienes.

El artículo 5° señala que la Procuraduría General de la Nación, la Personería, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Comisarías y Defensorías de Familia se ocuparán de hacer el control y la vigilancia de la implementación y el funcionamiento del Registro Nacional de Deudores de Cuota Alimentaria.

Para los servidores públicos y de elección popular que al ingresar a su cargo no tienen la obligación de dar alimentos, pero una vez está en ejercicio del mismo surge tal obligación y la incumplen será considerada una falta disciplinaria grave y si reinciden en el incumplimiento será una falta gravísima.

Las personas y las empresas a las que un Juzgado, la Fiscalía o cualquier otra autoridad competente se le haya notificado la medida de descontar de los ingresos del deudor una suma de dinero por concepto de alimentos y no lo haga será sancionado con una multa de 14 (\$8.253.000) a 30 (\$23.580.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con la misma multa serán sancionadas las empresas y las personas que teniendo una relación contractual con el deudor de alimentos lo ayuden a evadirse del pago de la obligación, conocemos casos en los que el empleador se ha prestado para certificar menos del salario que realmente devenga el deudor de alimentos, o lo traslada de sucursal para que no se vea obligado a pagar, esta medida busca sancionar estas reprochables conductas.

El artículo 7° obliga a la madre o el padre deudor de alimentos que esté afiliado al sistema de salud a afiliar a los hijos como beneficiarios, si quien tiene la custodia de los hijos no está vinculado al sistema de salud o no tiene la capacidad para pagar los copagos o las cuotas moderadoras.

VIII. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Todo lo anterior nos plantea una serie de inconvenientes que permiten presentar ponencia negativa, habida consideración de la abundante legislación que ha versado sobre la protección de la obligación de cumplir con los alimentos y la afectación a quienes los dejan de recibir en este caso en su mayoría, niñas niños y adolescentes, pues la creación de un registro de deudores de cuotas alimentarias genera demasiadas complejidades en su aplicación e implementación contando con la experiencia de la fallida Ley 311 de 1996 y presentando paradójicamente situaciones que agravarían la obtención de los recursos para cumplir con las obligaciones alimentarias a sus hijos menores, por lo que procederemos a esbozar las razones de inconveniencia del proyecto de ley.

En primer lugar debemos analizar, el artículo 1°, el cual establece la creación de un registro nacional de deudores alimentarios como mecanismo de control al cumplimiento de la obligación de dar alimentos conforme a la ley y complementariamente establece en el artículo 2°, las funciones tales como: 1. llevar la información en una base electrónica de las personas que sin justa causa se sustraigan del pago de la cuota alimentaria a través de sentencia judicial o de acta de conciliación suscrita ante autoridad competente y 2. Permitir la consulta y la expedición de certificados en línea en el que conste que la persona consultada se encuentre o no en dicho registro.

Ambos artículos presentan varias dificultades constitucionales y legales a saber: la primera se refiere a que el registro va a contener a quienes por sentencia judicial la cual deberá estar ejecutoriada, hayan sido condenados por el delito de inasistencia alimentaria contemplado en el artículo 233 del Código Penal Colombiano, configurándose un antecedente penal, frente a lo cual encontramos que la base de antecedentes penal que es manejada por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional quien asumió las funciones encomendadas al DAS por medio del Decreto número 3738 de 2003, generaría una duplicidad de funciones con el Consejo Superior de la Judicatura que sería el encargado de administrar el registro de deudores de cuotas alimentarias.

Asimismo se estaría regulando el reporte de todos los delitos en la base de la policía nacional y nuevamente se estaría reportando en particular el delito de inasistencia alimentaria lo que iría en contra de la técnica legislativa indicada por la Constitución Política, pues se estarían haciendo dos reportes iguales en el que uno de estos será innecesario.

Tampoco es aceptable jurídicamente que el incumplimiento de un acta de conciliación judicial emanada de autoridad competente genere un reporte en un registro de deudores morosos, pues violaría el derecho constitucional al debido proceso y a ser vencido en juicio con el cumplimiento de todas las formalidades legales, pues la etapa conciliatoria que se surte ante autoridad competente no está revestida de declaratoria de responsabilidad, pues violaría el postulado constitucional de la presunción de inocencia, porque no se trata de un juicio en el que se compruebe y declare deudor, sino que en últimas lo que sucede es el incumplimiento de un acuerdo

entre alimentante y alimentario, lo cual es susceptible de subsanarse posteriormente con el pago de lo pactado.

Con respecto al numeral segundo del artículo 2° del proyecto de ley, se trataría de un registro público susceptible de consultar y expedir en línea, lo cual se contrasta con el derecho constitucional del hábeas data y a lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-458 de 2012, al manifestar que:

“La conducta activa u omisiva de facilitar el acceso indiscriminado por parte de terceros a la información acerca de si A, B, o C tienen antecedentes penales, no encuadra en ninguna de las funciones relacionadas con el uso legítimo, legal y constitucional de esta información.

Frente al artículo 3° del proyecto de ley, por medio del cual se le encarga al Consejo Superior de la Judicatura la administración del registro, que va a contener a los deudores de cuotas alimentarias por sentencia o acta de conciliación, siendo estos antecedentes penales y como ya lo dijimos anteriormente, se presentaría una duplicidad de funciones con relación al registro que maneja el Ministerio de Defensa Policía Nacional, al operar una base de datos que registra a quienes tienen antecedentes penales.

Por su parte el artículo 4°, que se refiere a los efectos del registro tiene como consecuencias el reporte de antecedentes penales que sirven de prueba en relación con la existencia o no de inhabilidades para el acceso a la función pública y para contratar con el estado. Con esto, nuevamente se incurre en una doble regulación pues la función de los antecedentes es la de proteger la moralidad administrativa, el correcto ejercicio de la función pública y la protección en general de los bienes y los negocios públicos, para lo cual la Ley 734 de 2003, Código Disciplinario Único, la Constitución Política y el Código Penal Ley 599 de 2000 regulan la materia suficientemente con respecto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las consecuencias disciplinarias y penal que acarrearán los antecedentes penales.

Igualmente, las consecuencias de carácter civil desconoce lo ya regulado por el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, el Código de Infancia y Adolescencia entre otros, tal como es el proceso ejecutivo de alimentos en el cual la persona interesada puede perseguir los bienes del deudor, solicitar la práctica de medidas cautelares, como el embargo de bienes inmuebles, dineros depositados en cuentas bancarias y el salario devengado por el demandando.

Las consecuencias del reporte también empeoran la situación del deudor de cuotas alimentarias porque coartaría la libertad comercial al impedir el acceso al financiamiento de una actividad mercantil y haría más gravosa la situación económica impidiendo aún más cumplir con sus obligaciones alimentarias.

El artículo 6° del proyecto de ley, se refiere a otras medidas que son de carácter disciplinarias reguladas por el código disciplinario único, por lo que se hace necesario precisar que la finalidad de la acción disciplinaria es garantizar el buen desempeño de los

servidores públicos, con miras al cumplimiento de la función pública. Y que la misma se origina por el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones. En contraposición a esto, debemos entender que el incumplimiento de las obligaciones alimentarias son obligaciones de carácter personal, por lo tanto no es posible adelantar procesos e investigaciones disciplinarias por esa conducta, pues escapan de la órbita laboral y en lo cual se daría una intromisión en la intimidad del funcionario y su desempeño dentro de las relaciones personales.

El deudor de cuotas alimentarias que aparezca reportado en dicho registro por causa de un acta de conciliación ante autoridad competente, no podrá ser objeto de proceso disciplinario y mucho menos considerarse como una causa grave o gravísima, en razón a que esta situación no tiene ninguna relación frente al desempeño del cargo público y de las funciones públicas, además porque está invadiendo el ámbito del derecho disciplinario y las funciones del Ministerio Público como ente regulador y sancionador de los servidores públicos.

Finalmente el artículo 6°, del proyecto de ley, trae una situación similar a la que se presentó con la fallida Ley 311 de 1996, en la que la corte declaró inexecutable por ser inconveniente para garantizar el pago de las obligaciones alimentarias agravando la situación del deudor al no poder ocupar cargos públicos y además ser sancionadas disciplinaria y pecuniariamente.

El artículo 7° del presente proyecto de ley, también tipifica una situación ya reglada por el 806 de 1998 en sus artículos 34 y 35, en la cual se establece que los afiliados deberán inscribir a cada uno de los miembros que conforman su grupo familiar, incurriendo reiteradamente en una doble legislación sobre la misma materia.

IX. IMPACTO FISCAL

El proyecto de ley debe responder a los principios de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la constitución política para que pueda tener una eficiente aplicación e implementación, por lo tanto la creación de un registro nacional de deudores de cuotas alimentarias se busca reforzar las medidas de protección de los derechos de los menores, no puede desconocer la disponibilidad de recursos con que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que la política tenga una vocación de disponibilidad.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 donde se establecen la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa no tiene aval del ministerio de hacienda, por lo que la norma citada enuncia:

En todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal a mediano plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la

iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del marco fiscal a mediano plazo. Este informe deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso.

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 del gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el ministerio de hacienda y crédito público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva secretaría de hacienda.

De conformidad con los argumentos jurídicos señalados anteriormente, es preciso advertir que la presente iniciativa no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo el principio de sostenibilidad fiscal.

Proposición

De acuerdo con las apreciaciones anteriores, nos permitimos presentar ponencia negativa y proponer ante la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, se archive el Proyecto de ley número 180 de 2013 Cámara, 010 de 2012 Senado, por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación.

Cordialmente,


 HOLGER HORACIO DÍAZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara


 ELYAS RAAD HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2013 CÁMARA

por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo del Casanare.

1. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 170 de 2013 de la Cámara de Representantes contiene siete artículos y uno de vigencia. El propósito del proyecto de ley es autorizar a la Asamblea del Departamento del Casanare, la emisión de una estampilla cuyos recursos se destinarán para la creación del Parque Industrial y Tecnológico del Casanare.

La emisión de la estampilla está limitada por el monto que se pretende conseguir equivalente a trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).

Adicionalmente, en el proyecto de ley se prohíbe cobrar doble tributación sobre el mismo objeto.

2. INFORME DE TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto fue radicado por el honorable Senador Édgar Espíndola Niño el 13 de diciembre de 2013 y se encuentra pendiente del primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

3.1. Aspectos por los cuales el proyecto resulta inconveniente

3.1.1. Aspectos conceptuales

En nuestra calidad de ponentes consideramos que no hay dudas que la emisión de esta estampilla propende por el desarrollo del departamento del Casanare. En este sentido creemos que el espíritu del proyecto de ley es adecuado al querer lograr estos objetivos. No obstante lo anterior, consideramos que la creación del Parque Industrial y Tecnológico, no es la herramienta idónea máxime cuando se puede acudir a agremiaciones o asociaciones industriales y comerciales, tal como lo preestablece el Plan de Desarrollo Departamental del Casanare “La Que Gana Es La Gente”.

Obsérvese cómo dicha regulación departamental ha optado por un modelo de ejecución de sus proyectos y actividades en las diferentes áreas mediante la fórmula de asociación público-privada y contratos plan, artículo 13, aunado a ello estableció unos criterios de sostenibilidad económica, artículo 12 Dimensión del Desarrollo Económico:

*“Artículo 12. Dimensión del desarrollo económico..., para la productividad y la competitividad se centrará en acelerar el desarrollo agroindustrial del departamento en torno a la identificación y promoción de apuestas productivas, la venta de servicios ambientales, la venta e intermediación de servicios logísticos y de transporte, generación de acciones que genere valor agregado en la economía departamental en torno a la cadena minero-energética y la oferta de Casanare como destino turístico nacional. Para este efecto estos procesos **DEBERÁN ENMARCARSE DENTRO DE UNOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, DESARROLLO COMUNITARIO, RESPETO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS**, con el fin dinamizar la económica de los pobladores en Casanare, de ofertar productos innovadores y con valor agregado al mercado nacional e internacional y hacer parte de la apuesta exportadora del Gobierno Nacional.*

*Artículo 13. Objetivo General. Promover la consolidación de las cadenas productivas en el Departamento para hacerlas más proactivas y competitivas implementando el plan regional de competitividad, las alianzas para la prosperidad social y la agenda regional de ciencia y tecnología **CON MECANISMOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS, CONTRATOS PLAN**”¹ (Negrilla, mayúscula y subrayado fuera de texto).*

Como se observa además de las exigencias constitucionales y legales este Plan de Desarrollo configuró cuatro (4) criterios adicionales específicos para desarrollar la Dimensión Económica del departamento así:

1. Sostenibilidad Ambiental.
2. Desarrollo Comunitario.
3. Respeto por la Diversidad Étnica y Cultural.
4. Responsabilidad Social de las Empresas.

Se entiende que todo proyecto de inversión en las entidades públicas debe tener estricta sujeción a los postulados de programación y ejecución presupuestal en la protección de los bienes del Estado, razón por la cual mediante la Ley 1004 de 2005, Decretos 383 y 4051 de 2007 que regulan las zonas francas en Colombia, las define como “*el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y comercio exterior*”. Dentro de los tipos de zonas francas definidas se encuentran las determinadas como zonas francas permanentes o parques industriales los cuales deben llenar los respectivos requisitos o condiciones². Dichos requisitos deben ser agotados para que se pueda declarar la pertinencia de un parque industrial dentro del territorio nacional.

En cuanto a los parques tecnológicos en la publicación “*Políticas Parques Tecnológicos*”, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se hace una compilación de la regulación sobre los mismos para establecer los lineamientos que se deben tener en cuenta al momento de su creación. Por lo tanto, se solicitó al Ministerio emitir concepto frente a la viabilidad del presente proyecto de ley, a lo cual consideró lo siguiente:

En atención al oficio relacionado en el asunto, dirigido al señor Ministro Santiago Rojas Arroyo, mediante el cual se solicita concepto de este Ministerio frente a la viabilidad de creación del parque industrial y tecnológico de Casanare, al respecto le manifiesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de Ley 590 de 2000, el artículo 10 del Decreto 2785 de 2006 y la Política de Parques Tecnológicos, las iniciativas regionales de este tipo, que requieran beneficiarse de los instrumentos de apoyo e incentivos del Gobierno Nacional para su creación y/o fortalecimiento, deberán contar con el reconocimiento o aval del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Revisados los archivos y registros sobre las solicitudes que tenemos para la constitución de parques tecnológicos, no se encontró ninguna del departamento de Casanare. Debido a lo anterior y a la falta de un estudio técnico previo, que involucre algunos de los aspectos relacionados con mercados, costos, organización, estrategias, inversión y análisis financiero, entre otros, lamentablemente dificulta la posibilidad de un pronunciamiento de este Ministerio sobre dicho particular.

¹ Plan de Desarrollo Departamental del Casanare “La Que Gana Es La Gente”.

² López Sánchez, Ricardo, Zonas francas en Colombia, noviembre 22 de 2007.

Resaltamos que la región esté pensando en la posibilidad de crear un parque industrial y tecnológico como un mecanismo para impulsar su competitividad, pero consideramos necesario que estas ideas estén respaldadas con un estudio como el señalado, para que previamente se determine su viabilidad y/o factibilidad, y que en caso que los datos arrojen un resultado idóneo para su creación y sostenibilidad posterior, los actores claves del desarrollo de la región puedan seguidamente hacer uso de los diferentes mecanismos existentes para respaldar este tipo de proyectos, dentro de los cuales sería interesante también revisar los recursos que se tienen a través del Sistema General de Regalías y con los proyectos de inversión nacional, entre otros instrumentos³.

En igualdad de condiciones la DIAN después de analizar el tema de forma constitucional se opone al proyecto de ley en los siguientes términos:

Ahora bien, la viabilidad jurídica señalada en precedencia debe entenderse sin perjuicio de la estricta observancia de los parámetros de racionalidad de la actividad legislativa en materia de establecimiento de nuevos tributos.

Lo anterior, toda vez que si bien el propósito perseguido por el proyecto de ley puede ser encomiable, no puede soslayarse en forma alguna la importancia de cuantificar el costo que una medida en tal sentido pueda generar en los sujetos pasivos del mismo.

Esto determina, en criterio de este despacho, la necesidad de soportar el proyecto con estudios económicos que cuantifiquen de manera detallada, tanto el impacto económico sobre los sectores obligados al tributo, como el efectivo beneficio logrado con la medida⁴.

3.2. Aspectos Constitucionales y legales

La Constitución Política en su artículo 154 precisa que “*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes*”, en asonancia a una de las facultades propias del legislador el cual puede establecer contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales⁵.

La estampilla como tasa parafiscal estaría cumpliendo la modalidad de una prestación que se causa a favor de la entidad territorial como sujeto impositivo fiscal; sin embargo, se observa que el proyecto de ley adolece de profundización en cuanto al estudio de viabilidad del parque industrial y tecnológico del Casanare e inequidad frente a los sujetos pasivos.

Es por ello que la Secretaría de Hacienda del Casanare mediante Oficio 420 51-01-112 de fecha 7 de abril del 2014 manifestó:

Actualmente la Gobernación de Casanare tiene dos (2) estampillas vigentes, las cuales detallo a continuación, con el fin de dar respuesta íntegra a su petición:

ESTAMPILLA PRO CULTURA:

Con fundamento en el artículo 38 de La Ley 397 de 1997, el Estatuto de Rentas Departamental en su

artículo 239 adoptó la Estampilla Pro Cultura en el departamento de Casanare.

De conformidad con el artículo 240 del Estatuto de Rentas Departamental modificado por el artículo 6° de la Ordenanza 015 de 2013, indica que los elementos sustantivos de la Estampilla Pro Cultura son:

“Hecho generador lo constituye la suscripción de contratos y/o convenios con la Administración Departamental de Casanare, Asamblea Departamental, Contraloría Departamental, los Establecimientos Públicos, Capresoca EPS e Indercas, Instituto Financiero de Casanare, Empresas Sociales del Estado de Naturaleza Departamental, Enerca S.A. E.S.P., Acuatodos S.A. E.S.P. y demás entidades descentralizadas del orden departamental.

Así mismo, generan el pago de Estampilla Pro Cultura, los siguientes actos, trámites y/o expedición de documentos:

1. *Expedición de pasaportes.*
2. *Registros a inscripciones ante las dependencias y entidades departamentales.*
3. *Expedición de Licencias por las dependencias y entidades departamentales.*
4. *Expedición de copia auténtica de registro profesional.*
5. *Certificado de funcionamiento de establecimiento educativo.*
6. *Expedición de tornaguías.*
7. *Expedición, renovación o ampliación de licencia de introducción o comercialización de licores, cervezas y cigarrillos.*
8. *Registro de contribuyente del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos.*
9. *Expedición de actas de señalización para licores, vinos, aperitivos y similares, cervezas, refajos, mezclas, cigarrillos y tabaco elaborado.*

Causación: *La obligación de pagar el valor de la Estampilla Pro Cultura nace en el momento de la suscripción del contrato o convenio y a la solicitud de trámite gravado o expedición de documento que genera el gravamen.*

Base Gravable: *La base gravable está constituida por el valor del contrato excluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA): la base gravable de convenios será el monto del aporte del departamento. Los demás actos gravados tendrán como base gravable la unidad o número de actuaciones o actos solicitados.*

Tarifa: *La tarifa aplicable por Estampilla Pro Cultura será el uno por ciento (1%) para el caso de contratos y convenios.*

Los demás actos o hechos gravables cancelarán por Estampilla Pro Cultura un salario mínimo diario legal vigente”.

Sujeto Activo: *El sujeto activo es el departamento de Casanare como acreedor de los recursos que se generen por la estampilla.*

Sujeto Pasivo: *La persona natural o jurídica, la sociedad de hecho, sucesión ilíquida, unión temporal, consorcio o entidad con quien se suscriba el contrato, convenio o solicite trámites documentales gravados.*

³ Oficio 2-2014-006420 de fecha 9 de abril del 2014.

⁴ Oficio N° 100202208-385 de fecha 4 de abril del 2014.

⁵ Artículo 150 numeral 12 Constitución Política.

Parágrafo 1°. La suma resultante de la liquidación de los derechos de la estampilla se aproximará al múltiplo de mil (1.000) más cercano”.

ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR

De conformidad con el artículo 246 del Estatuto de Rentas modificado por el artículo 5° de la Ordenanza 011 de 2009, se adoptó la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, en el departamento de Casanare, con fundamento en las Leyes 687 de 2001 y 1276 de 2009.

Según el artículo 247 del Estatuto de Rentas Departamental, modificado por el artículo 8° de la Ordenanza número 015 de diciembre de 2012. Se indica que los elementos sustantivos del gravamen de Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, son:

“Hecho generador lo constituye la suscripción de contratos y/o convenios con la Administración Departamental de Casanare, Asamblea Departamental, Contraloría Departamental, los Establecimientos Públicos Capresoca EPS e Indercas, Instituto Financiero de Casanare, Empresas Sociales del Estado de Naturaleza Departamental, Enerca S.A. E.S.P., Acuatodos S.A. E.S.P. y demás entidades descentralizadas del orden departamental.

***Causación:** La obligación de pagar el valor de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor nace en el momento de la suscripción del contrato o convenio y a la solicitud de trámite gravado o expedición de documento que genera el gravamen.*

***Base Gravable:** La base gravable está constituida por el valor del contrato excluido el Impuesto al Valor Agregado (IVA); la base gravable de convenios será el monto del aporte del departamento.*

***Tarifa:** La tarifa aplicable por Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor será el tres por ciento (3%).*

***Sujeto Activo:** El sujeto activo es el departamento de Casanare como acreedor de los recursos que se generen por la estampilla.*

***Sujeto Pasivo:** La persona natural o jurídica, la sociedad de hecho, sucesión ilíquida, unión temporal, consorcio o entidad con quien se suscribe el contrato, convenio o solicite trámites documentales gravados.*

Parágrafo 1°. Le suma resultante de la liquidación de los derechos de la estampilla se aproximará al múltiplo de mil (1.000), más cercano”.

En la Ordenanza 004 de fecha 28 de julio del año 2010, en su artículo 2° ordenó adicionarle al artículo 247 del Estatuto de Rentas Departamental Ordenanza 017 de 2004, un parágrafo del siguiente tenor:

“Parágrafo 5°. No habrá lugar al cobro de estampilla del Bienestar para el Adulto Mayor en aquellos contratos de prestación de servicios que se suscriban, cuya cuantía sea inferior a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales. Esta exención tendrá una vigencia de 5 años”.

Sobre el particular la Jurisprudencia de las Altas Cortes han manifestado lo siguiente:

Jurisprudencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C.P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006

“ESTAMPILLAS - Naturaleza: tasa parafiscal / TASA PARAFISCAL - Definición; diferencia con impuesto indirecto / IMPUESTO INDIRECTO - Diferencia con tasa para fiscal / CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL - Definición legal; elementos distintivos

*Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2° de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: **Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización. Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.***

TASA - Prestación directa de un servicio público o beneficio potencial en servicios de aprovechamiento común / TASAS ADMINISTRATIVAS - Remuneración pagada por un servicio administrativo / TASA PARAFISCAL - Tienen beneficio potencial en servicios comunes / IMPUESTO - Diferencia con tasa; clases de impuesto: directo e indirecto

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de apro-

vechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, **las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.** Los “impuestos” difieren de las “tasas”, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir, tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos.

ESTAMPILLAS - No es impuesto indirecto sobre contratos sino un gravamen con naturaleza de tasa parafiscal; implican recuperar el gasto originado en la contratación / TASA PARAFISCAL - Lo son las estampillas departamentales

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que asiste razón a los apelantes cuando consideran que es errada la interpretación que hace el a quo al artículo 203 del Código de Régimen Departamental, para concluir que el cobro de las estampillas sobre los contratos, constituyen un “impuesto indirecto”, en cuanto gravan “por repercusión la fuente de donde procede la materia imponible”, y que en consecuencia su imposición en el caso concreto del contrato de concesión para la explotación de los juegos permanentes, estaría desconociendo la prohibición legal prevista en el mencionado artículo; pues tal como lo advierte el Ministerio Público, no es acertado llegar a tal conclusión, habida consideración que **las estampillas son un gravamen que tiene la naturaleza de “tasa parafiscal...”**.

Jurisprudencia Corte Constitucional

“CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación di-

recta y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados, tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”⁶.

“TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y Asambleas y Concejos

Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”⁷.

“RECURSOS PARAFISCALES/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes “de facto”, se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifestación ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL C-040/93 M. P. Ciro Angarita Barón.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL C-227/02 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio”⁸.

Es la misma ley la que impone restricciones cuando estableció:

Artículo 192. **“Prohibición.** Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, regiones, provincias y a cualquiera otra forma de división territorial que se llegare a crear con posteridad a la expedición de la presente Ley, gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con los impuestos al consumo de que trata este Capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones, con excepción del impuesto de Industria y Comercio”⁹.

Lo anterior concuerda con lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Oficio UJ-0858/14 que dio respuesta a nuestra solicitud de concepto frente al presente proyecto. Además estableció que el Decreto-ley 1222 de 1986¹⁰, prohíbe a las Asambleas Departamentales en su numeral 5 del artículo 71 *“imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley”*. Y finalmente establece la prohibición legal de gravar los juegos de azar con tributos territoriales consignado en la Ley 643 de 2001¹¹.

En esta ponencia se aclaró que las estampillas en palabras del Consejo de Estado son Tasas de naturaleza Parafiscal de creación legal y con autonomía de los entes territoriales, sin embargo, la prohibición refiere que está vedado gravar productos sobre los cuales ya recaea un tributo tal cual como lo señaló la misma Gobernación del Casanare.

Los parques industriales están entendidos como un tipo de zona franca permanente y para obtener la declaratoria de Parque Industrial debe mediar concepto técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien considerará la solicitud una vez se agoten mínimamente estudios de viabilidad y factibilidad que conlleven en un plano real de la necesidad y beneficio de impulsar la creación o desarrollo de un Parque industrial en el desarrollo departamental como es el presente caso.

Contrario sensu, establecer estas contribuciones sin los estudios referidos incurría el Legislador en el desbordamiento de su poder de configuración legislativa, el cual posibilitaría la inequidad de derechos constitucionales de condiciones de igualdad para el desarrollo de libertad de empresa agravando el ejer-

cio constitucional de un determinado grupo social so pretexto de cumplir con fines del Estado que requieren la creación de políticas públicas a nivel macroeconómico que sustenten las bases necesarias para el desarrollo del departamento del Casanare.

Entendiendo igualmente que no existe en las políticas departamentales tal iniciativa y la reiteración de los sujetos pasivos que soportaran esta iniciativa legislativa, como la ausencia de un estudio técnico profesional que habilite a estos ponentes a impulsar la iniciativa debemos abstenernos de rendir ponencia positiva para primer debate.

Texto radicado en la honorable Comisión:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2013
CÁMARA

por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo de Casanare.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del departamento de Casanare para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Desarrollo de Casanare”, cuyo producido se destinará a la creación del Parque Industrial y Tecnológico de Casanare, para abrirle paso a las grandes empresas, nacionales e internacionales en el departamento, y a la financiación de proyectos productivos integrales que contribuyan a fortalecer la vocación productiva de las comunidades, impulsando el establecimiento y desarrollo de microempresas.

Artículo 2°. La emisión de la Estampilla “Pro Desarrollo de Casanare”, se autoriza hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes del año 2013.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental de Casanare para que determine las características, tarifas, hechos, actos administrativos y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento de Casanare y sus respectivos municipios, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley. Las providencias que sobre la materia expida la Asamblea Departamental de Casanare, serán de conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Autorícese a los Concejos Municipales del departamento de Casanare para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, que por esta ley se autoriza su emisión, previa autorización de la Asamblea del Departamento, siempre y cuando no exista una doble tributación sobre el mismo objeto en razón a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, aplicados a las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios públicos que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El control del recaudo y el control sobre la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría Departamental de Casanare.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL C-253/95 M. P. Eduardo Cifuentes.

⁹ Ley 223 de 1995 art. 214.

¹⁰ “por la cual se expide el Código de Régimen Departamental”.

¹¹ Artículo 49. *Prohibición de gravar el monopolio.* Los juegos de suerte y azar a que se refiere la presente ley no podrán ser gravados por los departamentos, distritos o municipios, con impuestos, tasas o contribuciones, fiscales o parafiscales distintos a los consagrados en la presente ley. La explotación directa o a través de terceros de los juegos de suerte y azar de que trata la presente ley no constituye hechos generados del impuesto sobre las ventas IVA.

Los Juegos de Suerte y Azar cuyos derechos de explotación no hayan sido establecidos en esta ley, causarán derechos de explotación equivalentes por lo menos, al diecisiete por ciento (17%) de los ingresos brutos. (...).

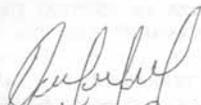
Artículo 7°. Dentro de los hechos y actividades económicas, sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, la Asamblea o el Concejo, podrá incluir los licores, vinos, aperitivos y similares, cervezas, sifones y refajos, cigarrillos y tabaco elaborado, y juegos de azar. En todo caso, la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir Ponencia negativa y, en consecuencia, solicitarle a la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de ley número 170 de 2013** Cámara, “por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo del Casanare”. De los honorables miembros.

Cordialmente,



JAIIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



JAIR ARANGO TORRES
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 21 de mayo de 2014

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia Negativa para Primer Debate del **Proyecto de ley número 170 de 2013** Cámara, “por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo del Casanare”. Autor honorable Senador Édgar Espíndola Niño. Suscrita por los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Jaír Arango Torres, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad y se establecen criterios para su cobertura médico asistencial por parte del Sistema de Salud del Estado.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá D. C.

Asunto: Concepto sobre el **Proyecto de ley número 109 de 2013** Cámara, *por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad y se establecen criterios para su cobertura médico asistencial por parte del Sistema de Salud del Estado.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 118 de 2014.

En consecuencia, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2 del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral

3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, formula las siguientes observaciones:

1. OBJETO

El proyecto de ley referenciado en el asunto pretende elevar a rango de ley la infertilidad como enfermedad, a la vez que busca establecer criterios para su cobertura médico asistencial por parte del Estado.

2. CONTENIDO

El Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, se compone de once artículos los cuales están relacionados con el objeto, definición, campo de aplicación, inclusión en el POS, requisitos para acceder a la atención, centros de atención especializada, registro único, asociaciones público privadas, formación de talento humano, registro presupuestal y vigencia.

3. OBJETIVO GENERAL

Por medio del poder legislativo ejercido por los honorables Representantes a la Cámara se propone catalogar la INFERTILIDAD como enfermedad y dar alcance al derecho fundamental a la autodeterminación reproductiva, a su vez esta iniciativa legislativa propende porque sea cubierta dicha condición en su diagnóstico y tratamiento por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con cargo al Plan Obligatorio de Salud, igualmente busca establecer los requisitos para acceder a la atención teniendo en cuenta los componentes señalados en el artículo tercero, esto es, estar afiliado al SGSSS, además de ser ciudadano colombiano o tener mínimo cinco años de residencia en

Colombia, haberse diagnosticado problemas de infertilidad verificable por un profesional competente, comprobarse la necesidad y probabilidades de éxito del paciente, priorizando aquellas familias o parejas con INFERTILIDAD PRIMARIA.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Regla los centros de atención especializados (artículo 6°), los cuales deberán cumplir con lo establecido en las normas de calidad, con los principios y componentes como oportunidad, calidad, seguridad.

Igualmente, enuncia la creación del Registro Único (art. 7°) que este ente ministerial deberá instaurar, con el fin de tener un registro de los centros médicos que realicen tanto el diagnóstico como los tratamientos para la infertilidad y la fertilidad asistida.

Da facultad en su artículo 9° para establecer asociaciones público privadas con el propósito de garantizar la cobertura de los procedimientos para dichos fines.

5. COMENTARIOS GENERALES

Dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo dado por el Conpes 3729 y la Ley 1473 de 2011, los cuales establecen "... los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN)...", de donde se expresa que de conformidad con el artículo 4°¹ de la Ley 1473 de 2011 el MFMP "constituye la base para la formulación del proyecto de ley de PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011...".

Igualmente, el artículo 8° de la Ley 1473 de 2011, dispone: "El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un periodo de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos".

Adicionalmente, la Ley 100 de 1993 contempló en el párrafo 2° del artículo 162 los criterios o elementos para establecer y definir el Plan Obligatorio de Salud:

"...

¹ Ley 1473 de 2011. Artículo 4°. *Coherencia*. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 2°. *Los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud serán actualizados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del sistema...* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Así mismo, el párrafo 3° del artículo 7° de la Ley 1122 de 2007 estableció que la Comisión de Regulación en Salud² cuando tome decisiones referidas al régimen contributivo deberá cumplir el equilibrio financiero del Sistema y las referidas al régimen subsidiado serán compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

"...Parágrafo 3°. *Las decisiones de la Comisión de Regulación en Salud referidas al régimen contributivo deberán consultar el equilibrio financiero del sistema, de acuerdo con las proyecciones de sostenibilidad de mediano y largo plazo, y las referidas al régimen subsidiado, en cualquier caso serán compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo...* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Entre tanto, el artículo 25 de la Ley 1122 de 2007 especificó la regulación de la prestación de los servicios de salud:

Artículo 25. *De la regulación en la prestación de servicios de salud. Con el fin de regular la prestación de los servicios de salud, el Ministerio de la Protección Social³ definirá:*

a) *Los requisitos y el procedimiento para la habilitación de nuevas instituciones prestadoras de servicios de salud teniendo en cuenta criterios poblacionales, epidemiológicos, financieros, socioeconómicos y condiciones del mercado. Toda nueva Institución Prestadora de Servicios de Salud, habilitará en forma previa al inicio de actividades, ante el Ministerio de la Protección Social los servicios de salud que pretenda prestar. El Ministerio podrá delegar la habilitación en las entidades territoriales;...* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Adicionalmente el Capítulo VI de la Ley 1122 de 2007 puntualizó el tema de salud pública, y en su artículo 32 indicó:

Artículo 32. *De la salud pública. La salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad*" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Y en su artículo 33 dispuso, que el Gobierno nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública, plan que debe incluir entre otros los señalados en el literal a, e y g:

"...

² Cfr. Decreto 2562 de 2012.

³ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

a) El perfil epidemiológico, identificación de los factores protectores de riesgo y determinantes, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definan las prioridades en salud pública. Para el efecto se tendrán en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social y cualquier entidad pública o privada. En materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio;...

e) Las coberturas mínimas obligatorias en servicios e intervenciones de salud, las metas en morbilidad y mortalidad evitables, que deben ser alcanzadas y reportadas con nivel de tolerancia cero, que serán fijadas para cada año y para cada periodo de cuatros años;...

g) Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir;... (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1438 de 2011: “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, se ordenó entre otros en su artículo 2° la orientación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

“Artículo 2°. Orientación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Sistema General de Seguridad Social en Salud estará orientado a generar condiciones que protejan la salud de los colombianos, siendo el bienestar del usuario el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud. Para esto concurrirán acciones de salud pública, promoción de la salud, prevención de la enfermedad y demás prestaciones que, en el marco de una estrategia de Atención Primaria en Salud, sean necesarias para promover de manera constante la salud de la población. Para lograr este propósito, se unificará el Plan de Beneficios para todos los residentes, se garantizará la universalidad del aseguramiento, la portabilidad o prestación de los beneficios en cualquier lugar del país y se preservará la sostenibilidad financiera del Sistema, entre otros.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Gobierno Nacional definirá metas e indicadores de resultados en salud que incluyan a todos los niveles de gobierno, instituciones públicas (sic) y privadas y demás actores que participan dentro del Sistema. Estos indicadores estarán basados en criterios técnicos, que como mínimo incluirán:

2.1. Prevalencia e incidencia en morbilidad y mortalidad materna perinatal e infantil.

2.2. Incidencia de enfermedades de interés en salud pública.

2.3. Incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles y en general las precursoras de eventos de alto costo.

2.4. Incidencia de enfermedades prevalentes transmisibles incluyendo las inmunoprevenibles.

2.5. Acceso efectivo a los servicios de salud

Cada cuatro (4) años el Gobierno Nacional hará una evaluación integral del Sistema General de Seguridad Social en Salud con base en estos indicadores. Cuando, esta evaluación muestre que los resultados en salud son deficientes, el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de salud evaluarán y determinarán las medidas a seguir” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A la par, la Ley 1438 de 2011 estableció en su artículo 25 la Actualización de los Planes de Beneficios que se debe hacer integralmente cada dos años:

“Artículo 25. Actualización del Plan de Beneficios. El Plan de Beneficios deberá actualizarse integralmente una vez cada dos (2) años atendiendo a cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, disponibilidad de recursos, equilibrio y medicamentos extraordinarios no explícitos dentro del Plan de Beneficios.

Las metodologías utilizadas para definición y actualización del Plan de Beneficios deben ser publicadas y explícitas y consultar la opinión, entre otros, de las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, organizaciones de profesionales de la salud, de los afiliados y las sociedades científicas, o de las organizaciones y entidades que se consideren pertinentes.

El Plan de Beneficios solo podrá ser actualizado por la autoridad administrativa competente para ello.

Parágrafo. El Plan de Beneficios deberá actualizarse de manera integral antes del primero (1°) de diciembre de 2011” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A la vez, la Ley 1438 de 2011 incluyó referentes basados en evidencia científica, en el artículo 94:

“Artículo 94. Referentes basados en evidencia científica. Son los estándares, guías, normas técnicas, conjuntos de acciones o protocolos que se adopten para una o más fases de la atención como promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, para la atención de una situación específica de la salud basados en evidencia científica. Incluyen principalmente las evaluaciones de tecnologías en salud y las guías de atención integral que presentan el conjunto de actividades, procedimientos, intervenciones, medicamentos e insumos o dispositivos que procuran que la atención sea de calidad, segura y costo-efectiva” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Dicho lo anterior, se colige que para realizar inclusiones al POS o ampliación de coberturas se debe observar lo regulado en el ordenamiento jurídico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los recursos destinados según los lineamientos para el Presupuesto General de la Nación.

Además, los estudios y referentes de inclusión deben cumplir con los criterios y requisitos de seguridad, efectividad, costo-efectividad; al igual que las necesidades en salud, el perfil epidemiológico, la carga de enfermedad, antes mencionados.

6. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

• Con respecto al artículo 1°. Actualmente se está realizando cobertura a los procedimientos y técni-

cas médico-asistenciales de reproducción y a las técnicas de fertilización homólogas reconocidas por la OMS.

- Igualmente, frente al artículo 1° sobre la reproducción médicamente asistida, es de indicar que como tratamiento se encuentra actualmente como exclusión del POS según el numeral 4° del artículo 130 de la Resolución 5521 de 2013: “4. Tratamientos para la infertilidad”.

- Frente al artículo 4°, relativo a la inclusión en el POS, debe resaltarse que tal como se ha enunciado, es necesario realizar estudios previos de costo/efectividad. Adicionalmente, no resulta claro qué se entiende o qué significa “terapias de apoyo”.

- Con respecto al artículo 5°. Hay que decir que genera confusión y se presta para interpretaciones equivocadas e incentivos negativos.

- Con respecto al artículo 6°. Corresponde seguir las normas del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud (SOGCS), reglamentado con el Decreto 1011 de 2006.

- Frente al párrafo uno del artículo 6°, se debe tener en cuenta las competencias asignadas a la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud según el Decreto-ley 4107 de 2011 y el Decreto 2562 de 2012, igualmente las competencias del Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS).

- Con respecto al artículo 8°, disposición que contempla procedimientos de alta y baja complejidad, no es pertinente su contenido ya que lo que es de baja, media y alta complejidad son los establecimientos y servicios según la Resolución 1441 de 2013 y el Decreto 1011 de 2006.

- Frente al artículo 10. En el marco presupuestario o de gasto de mediano plazo, se debe garantizar y exponer la fuente de financiación y el monto dentro del presupuesto con sus cálculos económicos o fiscales.

- No se puede asumir un costo por una mala práctica del ejercicio profesional, falta de ética o por el afán de incentivar el uso de alguna tecnología en salud sin las indicaciones pertinentes, así como por la falta de evidencia científica y los estudios de costo/utilidad o costo/efectividad, la efectividad, eficacia y eficiencia, de dichos procedimientos, junto con la seguridad de los mismos.

Ahora bien, vale la pena agregar que tratándose de la enfermedad “infertilidad” es cobertura POS todo lo referente al estudio del ciclo menstrual, sangrado y sus características, ovulación, molestias, síntomas y signos (anamnesis), además del examen físico en consulta por medicina especializada. Igualmente, es pertinente destacar que:

- En el POS se encuentran varias tecnologías en salud (v. gr. laboratorios) relacionadas como: hemograma, citología cervico-vaginal, estudios endocrinológicos, entre otros.

- Dentro de los ultrasonidos se encuentran las ecografías ginecológicas y pélvicas, vía abdominal y transvaginal, entre otras. Igualmente están los doppler.

- Los diagnósticos y tecnologías en salud para dicho fin se encuentran en armonía con lo señalado en el artículo 162 de la Ley 100 de 1993.

- La consulta médica general, especializada, ciertos procedimientos en Ginecología, y las psicoterapias se encuentran cubiertas según lo establecido en la Resolución 5521 de 2013 y los Anexos 01, 02 y 03 que hacen parte integral del mismo acto administrativo.

- La Junta de Salud Reproductiva puede ser un programa de servicio (tecnologías en salud) que es cobertura del POS por grupo interdisciplinario donde las consultas médicas especializadas (Ginecología, Psiquiatría, Urología, Endocrinología, Genética entre otras son cobertura POS), igualmente en el POS están las juntas médicas y las interconsultas.

- El Método Creighton es un procedimiento, técnica o conjunto de ambos para determinar la causa de la infertilidad.

- Cabe enunciar que dentro del articulado no se especifican los marcadores biológicos (tecnologías en salud) para determinar la cobertura o NO del POS y realizar la ETES de conformidad con la normatividad que rige.

- Acorde con lo que se viene tratando, en el POS vigente se encuentran varias tecnologías en salud que se pueden aplicar para el diagnóstico de dicha condición. Por lo tanto, no debería promoverse la iniciativa legislativa desconociendo lo contemplado en el ordenamiento jurídico y en contravía de los estudios de carga de enfermedad y perfil epidemiológico ordenados por la Ley 100 de 1993 y la Ley 1438 de 2011 junto con los mandatos jurisprudenciales de la honorable Corte Constitucional (v. gr. Sentencia T-760 de 2008), sobre las condiciones de implementar un plan de beneficios cumpliendo las características de necesidades en salud, perfil epidemiológico, carga de enfermedad y sostenibilidad financiera.

- El que no se dé prioridad como interés en salud pública no significa que no esté legislado, más aún cuando es dable hacerlo de acuerdo con el número de enfermedades y condiciones de salud.

Todo lo anterior, en concordancia con el CIE 10 establecido por la OMS que define la Clasificación Internacional de Enfermedades, en cuanto determina dentro de su Código N97 la INFERTILIDAD FEMENINA, de la que se desprenden varias subclasificaciones. Igualmente se encuentra para la infertilidad del hombre, entre otros, el Código N47 – INFERTILIDAD MASCULINA.

- Conforme a la exposición de motivos, no es procedente entrar a comparar el Plan de Beneficios de Argentina con el de Colombia, debido a que son estructuras diferentes. Argentina establece las coberturas por enfermedades, donde se estipula y prioriza algún tipo de patología o enfermedad, diferente a lo que sucede con el caso colombiano donde se trata de un plan de beneficios dado por tecnologías en salud para todas las patologías de conformidad con lo señalado en la Ley 100 de 1993, como lo son la carga de enfermedad, perfil epidemiológico, necesidades en salud y sostenibilidad financiera (recursos) del Sistema.

Se insiste, teniendo en cuenta la esencialidad del núcleo del derecho a la salud, y valorando el quantum de la ponderación entre el interés general y el interés particular, así como el derecho a constituir una familia, se estaría poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal, máxime si no se aplican criterios como en otras latitudes de costo/efectividad, costo/utilidad, costo/beneficio, eficiencia, eficacia, seguridad y efectividad.

- Es un paradigma y una paradoja debido a que la población de menores ingresos es más fértil y tiene mayor número de hijos, los estratos más altos por el contrario por prolongar su fecha de aumentar la familia tienen mayores riesgos de presentar estas condiciones, aunado al uso de anticonceptivos orales por varios años.

- Se debe tener en cuenta que cuando el Estado garantiza un derecho y las consecuencias positivas y negativas del mismo, debe estar en la capacidad de mirar los eventos y efectos adversos en salud pública de fomentar por medios no naturales y científicos lo que la naturaleza ha determinado de forma diferente.

- Está en contravía con lo expuesto en el artículo ya que da la facultad a un profesional de la salud determinar las condiciones, aptitudes y actitudes de procrear por medios artificiales.

- Prima el derecho a la autodeterminación reproductiva sobre la viabilidad y condición naturalista del ser humano.

- Una cosa es que se estudie la posibilidad y la inclusión del tratamiento de la infertilidad y otra que se eleve a rango legal una condición en salud que por la OMS ya está determinada como enfermedad y clasificada en la norma pertinente, como es el CIE 10 donde se establecen los códigos de dichas enfermedades.

- Por último, no se hace indispensable que se expida una ley que regule lo que ya hace parte del articulado de la Constitución, como es el caso del derecho a constituir una familia o lo atinente al libre desarrollo de la personalidad, así como el derecho a la salud.

7. CONCLUSIÓN

Con base en todo lo descrito anteriormente, se puede concluir que la INFERTILIDAD ya está catalogada como enfermedad y que la Organización Mundial de la Salud en su Clasificación Internacional de Enfermedades la enmarca dentro de los Códigos N46 – N97, entre otros. Igualmente, es de anotar que el Plan Obligatorio de Salud, contenido en la Resolución 5521 de 2013, dispuso en el numeral 3 del artículo 7º: “3. *La Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión CIE-10 de la Organización Mundial de la Salud y sus respectivas modificaciones o actualizaciones...*”.

También debe tenerse presente que, dentro del POS se encuentran incluidas tecnologías en salud (actividades, procedimientos, medicamentos, dispositivos, servicios, etc.), para el diagnóstico de todas las enfermedades incluyendo la infertilidad.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta tanto las normas de sostenibilidad fiscal como el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación; así como los requisitos normativos de costo/efectividad, efectividad, eficacia y seguridad, junto con los establecidos por la Ley 100 de 1993, 1438 de 2011 y la Sentencia T-760 de 2008, entre otras, sobre necesidades en salud, carga de enfermedad, perfil epidemiológico.

A todo esto, cabe agregar que en el marco de la sostenibilidad financiera del SGSSS no existe la capacidad para realizar el reconocimiento y pago de forma directa de los costos que se deriven de esta incidencia, y por ello, se enfatiza que estos deben ser regulados, autorizados y cubiertos dentro del plan obligatorio de beneficios con el análisis previo de suficiencia de la UPC correspondiente.

Con el presente concepto, se deja expuesta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia, considerando que no es viable y por tanto se solicita, respetuosamente, su archivo.

Atentamente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
 Ministro de Salud y Protección Social

CONTENIDO

Gaceta número 233 - Martes, 27 de mayo de 2014	
CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.	
LEYES SANCIONADAS	
Ley 1716 de 2014, por medio del cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 058 de 2013 Cámara, por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de Manzanara, en el departamento de Caldas, con motivo de la conmemoración de los 150 años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de las obras básicas que el municipio requiere	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 180 de 2013 Cámara, 10 de 2013 Senado, por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación.	6
Informe de ponencia negativa para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 170 de 2013 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo del Casanare	14
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios de Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad y se establecen criterios para su cobertura médico asistencial por parte del Sistema de Salud del Estado.....	20