REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XIX - Nº 13 Bogotá, D. C., miércoles 20 de enero de 2010 EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2009 CAMARA

por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA) y se destinan recursos para su funcionamiento.

Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 2009

Doctora

ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

La ciudad

Respetada Doctora Elizabeth:

En virtud de la honrosa designación que se nos hiciera y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 162 de 2009 Cámara, *por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA) y se destinan recursos para su funcionamiento.*

Agradezco la atención prestada

Atentamente,

Angel Custodio Cabrera Báez,

Coordinador Ponente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2009 CAMARA

por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (Fpnaia) y se destinan recursos para su funcionamiento.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Objetivo del Proyecto.

La presente ley tiene por objeto, brindar instrumentos legales, humanos, técnicos y económicos, con la finalidad de prevenir el consumo y las adicciones de sustancias psicoactivas en la población infantil y juvenil.

Iniciativa del Proyecto.

El Proyecto de ley 162 de 2009 es una iniciativa de origen parlamentario, presentada por el honorable Representante a la Cámara por Antioquia *Augusto Posada Sánchez.*

De acuerdo a la temática que abordaremos sobre las adicciones en etapas como la infancia y adolescencia en Colombia, se hace necesario proyectar un derrotero que permita establecer una pauta y estructura para comprender la dinámica de esta problemática y las incidencias gravosas para nuestro país, debido al aumento desmedido del consumo de alcohol, tabaco, y drogas tanto lícitas como ilícitas.

Partiremos de los conceptos de drogas, dependencia psicológica, dependencia física, tolerancia y adicción para aclarar la terminología que parece simple, pero que genera ambigüedades de interpretación en expresiones que hoy por hoy hacen parte del día a día de muchos colombianos; posteriormente especificaremos lo que denominamos los cuatro signos cardinales de la adicción, como un elemento explicativo psicosocial, para finalizar con un análisis simple de las consecuencias de su uso y un análisis médico de cómo se ve afectado nuestro cerebro con el consumo de sustancias que generan adicción, desde una perspectiva clínica, social y política para enrutarnos en el análisis estadístico jurídico, que incluye referente de la Organización de Naciones Unidas, ONU, sobre las adicciones en nuestro País; lo que nos permitirá concluir la necesidad de la creación del Fondo Preventivo Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA), el cual no generará nuevos costos al erario público.

Definiciones.

Droga o Drogas: El término droga se utiliza para referirse a aquellas sustancias que provocan una alteración del estado de ánimo y son capaces de producir adicción. Este término incluye no sólo las sustancias

que popularmente son consideradas como drogas por su condición de ilegales, sino también diversos psicofármacos y sustancias de consumo legal como el tabaco, el alcohol o las bebidas que contienen xantinas como el café; además de sustancias de uso doméstico o laboral como las colas, los pegamentos y los disolventes volátiles.

No existe "la droga", sino diversas sustancias, más o menos adictivas, consumidas de distintas formas por personas diferentes, y que pueden dar lugar a variados tipos de situaciones más o menos problemáticas.

Las drogas no son en sí mismas positivas ni negativas. Del significado que para una persona concreta y su entorno social tengan los efectos de una determinada sustancia, dependerá que su consumo pueda acabar resultando problemático.

Dependencia Psicológica: Compulsión a consumir periódicamente la droga de que se trate, para experimentar un estado afectivo positivo (placer, bienestar, euforia, sociabilidad, etc.) o librarse de un estado afectivo negativo (aburrimiento, timidez, estrés, etc.).

La dependencia psicológica es lo realmente difícil de superar en el proceso de deshabituación de una adicción. Para ello, es necesario propiciar cambios en la conducta y emociones de la persona que le permitan funcionar psicológicamente (obtener satisfacción, superar el aburrimiento, afrontar la ansiedad, tolerar la frustración, establecer relaciones sociales, etc.), sin necesidad de recurrir a las drogas.

Dependencia Física: La droga se ha incorporado al metabolismo del sujeto. El organismo se ha habituado a la presencia constante de la sustancia, de tal manera que necesita mantener un determinado nivel en sangre para funcionar con normalidad.

Cuando este nivel desciende por debajo de cierto umbral aparece el síndrome de abstinencia, característico de cada droga.

Tolerancia: Se dice que una droga produce tolerancia cuando es necesario ir aumentando la cantidad consumida para experimentar los mismos efectos. O lo que es lo mismo, cuando los efectos de la misma cantidad son cada vez menores.

La tolerancia es un indicio de alteración metabólica, consecuencia de un consumo crónico del que el organismo intenta defenderse.

Adicción: Nos referimos en exclusiva al valor actual del término, que se refiere a la dependencia psíquica y a veces física de determinadas drogas, que obliga al que la padece, a seguir consumiéndolas para evitar el síndrome de abstinencia, que presenta unos cuadros psíquicos muy graves en los casos más extremos, acompañados incluso de afecciones físicas. La adicción es una enfermedad primaria, crónica con factores genéticos, psicosociales y ambientales que influencian su desarrollo y manifestaciones. La enfermedad es frecuentemente progresiva y fatal. Es caracterizada por episodios continuos o periódicos de descontrol sobre el uso, uso a pesar de consecuencias adversas, y distorsiones del pensamiento, más notablemente negación.

Cuatro Signos Cardinales de la Adicción

1. Obsesión: La conducta adictiva es, por lo general, apremiante y obsesiva. Cuando se es adicto a menudo no se puede pensar en otra cosa que no sea la droga, el modo de conseguirla, la forma de administrarla, etc. En general, la adicción es vivida como una obsesión que dirigirá gran parte de su tiempo, su energía y su atención.

El estilo de vida se vuelve monótono y unimodal, todo gira en torno a la adicción, y el resto de personas, cosas, intereses, y obligaciones, pasan a un plano secundario.

2. Consecuencias negativas: Lo que hace que una adicción sea nociva es que se vuelve en contra de uno mismo y de los demás. Al principio se obtiene cierta gratificación aparente, igual que con un hábito. Pero más temprano que tarde su conducta empieza a tener consecuencias negativas en su vida.

Las conductas adictivas producen placer, alivio y otras compensaciones a corto plazo, pero provocan dolor, desastre, desolación y multitud de problemas a medio plazo.

Las consecuencias negativas asociadas a las adicciones afectan muchos aspectos diferentes de la vida de una persona. Los más importantes son:

• Relaciones: La relación con la familia, amigos o pareja se altera, aparecen discusiones frecuentes, desinterés sexual, la comunicación se interrumpe, hay pérdida de confianza, alejamiento, etc.

• Trabajo: Cuando una persona tiene una adicción suele restarle tiempo a su trabajo para buscar la droga o recuperarse de su uso, suele llegar tarde, hay menor productividad, deterioro de la calidad del trabajo o pérdida del propio trabajo.

• Economía: Al destinar la mayor parte del dinero a comprar las drogas, apenas queda dinero para otras cosas. Los ahorros se agotan y suele aparecer el endeudamiento. A veces para poder sufragar los gastos de la adicción se ve obligado a recurrir a actividades ilegales.

• Salud psíquica: Los adictos suelen padecer una amplia gama de trastornos psicológicos, como estados de ánimo negativo e irritabilidad, actitudes defensivas, pérdida de autoestima e intensos sentimientos de culpa.

• Conducta: Como conseguir y usar la droga se ha vuelto casi más importante que ninguna otra cosa, los adictos se vuelven egoístas y egocéntricos: no les importa nadie más que ellos mismos.

• Salud física: La adicción suele conllevar la aparición de multitud de síntomas físicos incluyendo trastornos del apetito, úlcera, insomnio, fatiga, más los trastornos físicos y enfermedades provocadas por cada sustancia en particular.

3. Falta de control. El rasgo distintivo de la conducta adictiva es que al tratar de controlarla, la voluntad resulta insuficiente. La sustancia o actividad en cuestión controla a la persona, en lugar de ser al contrario. La falsa percepción de autocontrol es uno de los grandes paradigmas para entender las adicciones. Los drogodependientes creen que pueden controlar la droga: la cantidad, las dosis, la frecuencia, etc., sin embargo nada hay más equivocado que esta creencia.

Pensar que uno posee cierta omnipotencia frente a las drogas es una ingenuidad, y más aún cuando ya existen antecedentes de consumo. Si para las personas abstemias resulta difícil controlar la ingestión de alcohol, para las personas que tienen una historia

de consumo y/o abuso de alcohol resulta muy difícil parar, decir no o evitar una situación.

4. Negación: A medida que los adictos empiezan a acumular problemas (en el trabajo, hogar, socialmente), inevitablemente comienzan a negar dos cosas:

a) Que la droga o actividad en cuestión constituya un problema que no pueden controlar;

b) Que los efectos negativos en sus vidas tengan alguna conexión con el uso de la droga o actividad.

Como la negación es un proceso mental ficticio, negar la propia adicción o sus consecuencias significa, literalmente, estar fuera de contacto con la realidad.

Consecuencias del Uso de Drogas

El consumo de drogas, legales e ilegales, constituye un problema de salud pública muy importante. Los riesgos y daños asociados al consumo varían para cada sustancia. Además, es necesario tener en cuenta las variables personales como el grado de conocimiento o experiencia del usuario, su motivación, etc, y las propiedades específicas de cada droga así como la influencia de los elementos adulterantes.

Estas consecuencias son muy diversas y pueden agruparse en dos grandes grupos:

Según el Tipo

• Salud: El consumo de drogas origina o interviene en la aparición de diversas enfermedades, daños, perjuicios y problemas orgánicos y psicológicos.

Por ejemplo: Hepatitis, cirrosis, trastornos cardiovasculares, depresión, psicosis, paranoia, etc.

• Social: Los adictos a drogas, con frecuencia se ven envueltos en agresiones, desorden público, conflictos raciales, marginación.

• Economía: Dado el ingente volumen de dinero que mueve el mercado de las drogas y el narcotráfico, tanto los consumidores como los países contraen importantes deudas; se crean bandas organizadas; se produce desestabilización económica nacional, etc.

Según el Nivel

• Individual: Son los daños experimentados por el propio consumidor de drogas.

• Comunidad: El consumo de drogas genera multitud de consecuencias negativas para la familia del drogodependiente, sobre los amigos, los vecinos.

• Sociedad: En la sociedad produce efectos sobre la estructura y organización de la misma (aumento de las demandas en los servicios de salud, incremento de la inseguridad ciudadana por delitos contra la propiedad, presencia del crimen organizado a través de las redes de narcotraficantes).

¿Cómo Afectan las Drogas al Cerebro?

Las drogas, introducidas en nuestro cuerpo por diferentes vías, llegan alojadas en el torrente sanguíneo hasta el cerebro atravesando la barrera hematoencefálica. Una vez han llegado al cerebro, lugar donde reside el control de las funciones superiores del ser humano, alteran su normal funcionamiento actuando sobre unas sustancias bioquímicas naturales llamadas "Neurotransmisores".

Las señales nerviosas viajan a través de las células nerviosas, denominadas neuronas, que están conectadas entre sí por las sinapsis. En la sinapsis es donde se liberan los neurotransmisores, que actúan sobre la siguiente neurona en unos puntos específicos llamados receptores. La interacción de los neurotransmisores en los receptores produce una serie de cambios que permiten que la información vaya de una neurona a otra.

Las drogas alteran el funcionamiento cerebral modificando la producción, la liberación o la degradación de los neurotransmisores cerebrales de tal forma que se produce una modificación del proceso natural de intercomunicación neuronal y en la producción y recaptación de los neurotransmisores.

De esta forma es como las drogas logran alterar nuestra percepción sensorial, la sensación de dolor o bienestar, los ritmos de sueño-vigilia, la activación, etc. Estos cambios bioquímicos que se producen en el seno del cerebro se tratan con medicación con el objeto de restablecer el equilibrio natural y permitir el normal funcionamiento de nuestro sistema neurológico.

Abuso de Drogas en Colombia:

El abuso de drogas y los problemas asociados se han incrementado en todo el mundo. Esta conclusión se desprende de los estudios epidemiológicos y de otros indicadores, como el aumento en la demanda de servicios de tratamiento y rehabilitación, el incremento de las urgencias por intoxicación de drogas, y las tasas crecientes de muertes y delitos asociados a las drogas.

Según estimativos de las Naciones Unidas y de otros organismos, cerca de 180 millones de personas consumen marihuana; más de 13 millones de personas consumen regularmente cocaína, y alrededor de ocho millones de personas son adictos a la heroína.

Los estimulantes anfetamínicos, como el llamado éxtasis, registran el mayor incremento reciente en el consumo, que parece haberse triplicado con respecto a las cifras reportadas a comienzos de los años noventa. Según estimativos, cerca de 30 millones de personas consumen estimulantes anfetamínicos.

Con referencia a Colombia, las estadísticas disponibles sugieren un consumo creciente de todas las sustancias ilícitas, incluidas aquellas que hace unos años eran prácticamente desconocidas (como la heroína y el éxtasis). Cerca del 5% de la población colombiana ha consumido marihuana; casi el 1.0% de la población ha consumido o consume regularmente cocaína, y aproximadamente 0.3% son adictos al bazuco.

El problema de las drogas en Colombia reviste una especial gravedad, debido a los estragos causados por la industria del narcotráfico en diversos órdenes. Colombia se mantiene como el mayor proveedor de cocaína, con más del 80% del mercado mundial. La participación en el mercado de heroína es mucho menor –entre 2% y 3%. Al iniciar el nuevo milenio la extensión de los cultivos ilícitos en Colombia superaba las cifras de 160.000 hectáreas de coca y 9.000 hectáreas de amapola.

Reducción de la Demanda en Colombia Programas Conjuntos Con ONU

Dentro del inicio de sus actividades en Colombia UNODC ha brindado apoyo técnico y financiero a instituciones y ONG que trabajan en prevención del abuso de drogas y en rehabilitación y reinserción social de drogadictos.

Las realizaciones comprenden programas de prevención en establecimientos educativos, la producción y distribución de materiales informativos y de

capacitación, el entrenamiento de agentes multiplicadores de prevención, campañas de sensibilización, programas radiales y de televisión, clubes juveniles, microempresas, centros de tratamiento y servicios de orientación a la ciudadanía.

Las acciones cobijan los sectores de la salud, la educación, la recreación, el deporte, el fomento de la cultura y las artes, la atención a grupos poblacionales en condiciones críticas y un paquete de servicios asociados a la ejecución de políticas de juventud.

La contribución de UNODC en el campo de la prevención y el tratamiento responde a criterios de focalización, descentralización, cooperación intersectorial, equidad de género y participación comunitaria.

Más de dos millones de personas han participado directamente en las actividades de reducción de la demanda de drogas que con el apoyo de UNODC han adelantado en el país distintas instituciones nacionales, autoridades departamentales y municipales, e innumerables ONG.

UNODC ha asumido también la tarea de promover y divulgar los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas, proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1978.

Análisis de la Situación en Colombia.

El monitoreo de la evolución de patrones e indicadores del consumo de SPA en Colombia es complejo. Por más de una década se han hecho estudios epidemiológicos, pero estos no constituyen series periódicas ni comparables, dado que no cuentan con unicidad metodológica o poblacional.

A ello se agrega que los estudios domiciliarios y los de poblaciones cautivas, ofrecen información de ciertas franjas de la realidad y no de otras, ya que no incluyen grupos de población relevantes para el diagnóstico del fenómeno. Tampoco hay tradición en Colombia de recolección de indicadores indirectos que podrían informar el mapa de la realidad, ni sistema de vigilancia funcional con poblaciones y en escenarios en los que se requeriría.

Aunque se trata de limitaciones que no deben perderse de vista, los estudios muestran patrones que permiten alimentar la planeación política y orientar las acciones. De hecho, algunas de las tendencias que fueron analizadas, tras comparar los resultados de los estudios de 1992 y 1996 realizados por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) (población general 12-60 años) y los resultados de la Encuesta Nacional de 2001 en jóvenes escolarizados de 10 a 24 años desarrollada por Rumbos, se observan también en estudios más recientes llevados a cabo por el Ministerio de la Protección Social: Estudio Nacional de Salud Mental, 2003 y Encuesta Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Jóvenes Escolarizados de 12 a 17 años en Colombia, 2004.

La realidad descrita por los diversos estudios muestra no sólo que el consumo existe en nuestro país, sino que afecta a un número importante de personas, especialmente jóvenes y adultos en edad productiva. La mayoría coincide en registrar cifras cercanas al 10% de la población adulta, y al 7% de la población joven-estudiante que ha entrado en contacto, al menos una vez en la vida, con sustancias ilícitas como marihuana, este porcentaje se acerca a 19 en el caso de estudiantes universitarios.

Gracias al estudio nacional de salud mental, hoy podemos decir que al menos tres colombianos de cada veinte, han vivido alguna alteración en su salud mental recientemente. Que los trastornos asociados al uso de sustancias psicoactivas incluyendo alcohol, ocupan el tercer lugar en frecuencia (10.6%) después de los trastornos de ansiedad (19.3%) y del estado de ánimo (15%). Que mientras uno de cada quince colombianos abusa del alcohol, uno de cada doscientos depende de él y uno de cada cien abusa de otras sustancias.

Otra tendencia sugiere que niños y niñas inician cada vez más temprano su contacto con sustancias psicoactivas. Con algunas variaciones, se puede concluir que el inicio con alcohol suele ocurrir antes de los 13 años, con tabaco alrededor de los 13 años y con sustancias psicoactivas ilícitas como marihuana y cocaína, antes de cumplir los 15 años.

Aun cuando el consumo sigue siendo mayoritariamente masculino, se ha referenciado también cierta tendencia a la simetría entre géneros con variaciones importantes a través de los estudios.

Otros patrones sugieren mayor concentración de consumo en zonas urbanas y la existencia en el mercado de sustancias de altísimo potencial adictivo y la experimentación con nuevas sustancias y modos de usarlas (por ejemplo la inyección).

El alcohol es la sustancia más consumida en el país, las cifras señalan que entre el 70 y el 90% de la población lo ha probado. Para el caso del tabaco, el último estudio de referencia señala que seis de cada diez escolares a partir de 6º, han probado el cigarrillo y uno de cada dos se considera fumador actual, lo cual sugiere una tendencia inversa a la de población adulta.

Con respecto a las sustancias ilícitas se mostró a la marihuana como la sustancia de mayor preferencia con prevalencias de vida cercanas al 5% entre 1992 y 1996, del 9% en 2002 y de 7.6% en 2004. El Estudio de Salud Mental la calculó en 11%. Para cocaína, las prevalencias también muestran fuertes variaciones sin superar el 5% o ser menor a 1%; por ejemplo, el Estudio de Salud Mental lo registró en 3.7% de los casos. Para 2004 se calculó en 21.600 el número de escolares que habría probado al menos una vez esta SPA (sustancia psicoactiva).

Llama la atención que aunque el bazuco es el principal motivo de ingreso a tratamiento, es también una de las sustancias con más bajo registro en los estudios, por ejemplo: en 1996 la proporción fue de 1.5%, en 2001 de 1.2% y en 2004 de 1.4%. En relación con solventes e inhalables, en 2001 se registró en 2,2% la proporción y en 2004 se registró una frecuencia de 3.81%. El uso de sustancias sintéticas tipo éxtasis se registró en 3.2% de los casos en 2004, mientras en 2002 fue de 2.2% para el total y 4,4% en hombres universitarios.

Tradicionalmente el país ha mostrado que el uso de sustancias altamente peligrosas por los riesgos y daños asociados a su uso, como heroína y psicofármacos no ha superado hasta ahora el 3%. Sin embargo, hay ciertos indicios que sugieren que lentamente se dinamizan patrones que deberían alertar por su impacto en la salud pública y por la demanda asistencial altamente técnica.

Por su parte, el consumo de heroína es un evento relativamente nuevo en el país. Mientras en 1996 los investigadores del estudio de la DNE se abstuvieron de estimar el número de consumidores por las bajas frecuencias encontradas, en 2001 la encuesta mostró una prevalencia de vida de 1,1%, cifra nada lejana a la registrada para bazuco; en 2004 el porcentaje fue de 1.32 para la vida y 1.18 para el último año, lo cual permitió estimar en 15,820 el número de consumidores (escolares) de esta sustancia.

También se encontró que el 1.5% de los usuarios entrevistados para el Diagnóstico de los Centros de Atención en Drogadicción, CAD, en 2004 se encontraban en tratamiento precisamente por su consumo de heroína.

Más allá de los resultados arrojados por los estudios epidemiológicos, otras aproximaciones empíricas a la realidad y consultas que involucran consumidores y expertos en las áreas de prevención y tratamiento, han llamado la atención acerca de otros patrones comunes en nuestro medio que resultan particularmente nocivos para la salud: 1. El poli-consumo. 2. La experimentación con toda clase de sustancias sintéticas de las cuales se desconoce la calidad, la concentración, y la composición. 3. El uso de otros psicofármacos y psicotrópicos de uso psiquiátrico, como de medicamentos de uso veterinario (ketamina por ejemplo). 4. El uso indebido de esteroides anabólicos y tratamientos hormonales altamente peligrosos. 5. El uso de bebidas energizantes y su administración simultánea con alcohol. 6. El uso de alcoholes de fabricación casera. 7. Por último, y no por eso menos importante, la latente amenaza de instalación de nuevos patrones de uso de sustancias como cocaína y heroína a través de la inyección. Realidad que exige consecuencias ampliamente identificadas para la salud pública, en términos de infecciones trasmisibles por vía sanguínea (VIH y Hepatitis B/C), sobredosis, daños físicos ocasionados por la venopunción, comportamientos sexuales de riesgo con parejas no inyectoras, entre otras.

Finalidad y Propósito de esta Política Pública:

La definición de hacia dónde debe apuntar esta política pública surge de un consenso en torno a la necesidad de hacer visible el fenómeno del consumo de alcohol y otras sustancias, además de su impacto negativo sobre áreas fundamentales para el desarrollo humano y social del país. De igual forma, se reconoce la necesidad de tener un marco común que apalanque la articulación e integración de las acciones, lo cual permitiría ejercer control sobre la mayor cantidad de factores y variables que operan sobre los orígenes del problema y de sus manifestaciones, así como los que operan sobre las respuestas.

A su vez, se espera optimizar la distribución de los recursos (técnicos y financieros), comúnmente escasos y finitos, y así maximizar el bienestar y garantizar el derecho de todos y todas a acceder a oportunidades para prevenir, mitigar y superar las condiciones y factores que hacen más dinámicos los riesgos y la vulnerabilidad frente al consumo de SPA.

En consecuencia, la finalidad última de la política es reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad. Y el objetivo general o propósito es ofrecer una respuesta integrada, participativa, corresponsable, efectiva y eficaz frente al consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, a partir de un marco común de referencia ética, filosófica, conceptual, operativa y de gestión.

La política propone afrontar el reto de los objetivos estratégicos y las metas, a través de componentes o medios con los que se busca mejorar la gestión de los riesgos y reducir las condiciones de vulnerabilidad. Dichos componentes son la promoción de la salud y sus subcomponentes (prevención, educación en salud y protección de la salud) para prevenir y mitigar los riesgos asociados al consumo de alcohol y otras sustancias, la asistencia y la atención para mitigar y reducir los riesgos del consumo activo y continuado y los daños ya provocados y, por último, la inclusión social como herramienta para prevenir, mitigar y ante todo superar o hacer frente a las secuelas de haber tenido un compromiso activo con el alcohol y otras sustancias.

En el marco de la protección social la prevención es una estrategia para manejar o gestionar más efectivamente el riesgo social. Se pone en marcha antes de que el riesgo se manifieste y buscan reducir la probabilidad de que un choque adverso afecte la salud, la calidad de vida y el bienestar de las personas, los hogares y las comunidades.

Conveniencia Constitucional

Con base en la Convención de los Derechos del Niño celebrada el 20 de noviembre de 1989, cuyo artículo 33 insta a los Estados a proteger a los niños y niñas del uso de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas y tráfico legal de dichas sustancias, este proyecto desarrolla la normativa Constitucional contenida en el Título II, contentivo de los derechos sociales, económicos y culturales, artículos 42, 44, 45, 47, 48, y 49, que conceden a todo colombiano las garantías constitucionales de protección integral de la familia por parte del Estado, reconociendo a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, estableciendo la prevalencia de los derechos de los niños sobre los demás y dándole carácter de fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social.

Se desarrolla en esta propuesta legislativa, la responsabilidad tripartita que recaen sobre la familia, la sociedad y el Estado en materia de asistencia y protección al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos; concomitante a la protección del adolescente y a su formación integral, garantizando a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección, recuperación de la salud y a las políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, contenidas todas estas garantías en la Carta Magna como una obligación Estatal, paralela al derecho irrenunciable a la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Conveniencia Legal

El presente proyecto pretende crear y reglamentar legalmente para su funcionamiento *El Fondo de Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA),* el cual funcionará con recursos del Fondo Rotatorio adscrito al Consejo Nacional de Estupefacientes, establecido en la Ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional

de Estupefacientes; implementándose como política preventiva de salud pública, la cual hace parte del Sistema de Protección Social establecido en la Ley 789 de 2002, artículo 1°: *El Sistema de Protección Social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.*

Proposición

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera, dar primer debate al Proyecto de ley número 162 Cámara, *por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (Fpnaia) y se destinan recursos para su funcionamiento.*

Atentamente:

Angel Custodio Cabrera Báez,

Coordinador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Modificaremos solamente el artículo 2° para dar claridad sobre la financiación del Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia.

Dicha modificación consiste en adicionar un parágrafo al artículo mencionado anteriormente, el cual quedará así:

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a partir de la promulgación de la siguiente ley, asigne recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social, y Lucha contra el Crimen Organizado, Frisco, con destino a la prevención del consumo de alcohol, tabaco, drogas legales e ilegales en la infancia y adolescencia.

Parágrafo. Para la creación del Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (Fpnaia) se destinará el 30% del total de los dineros incautados al narcotráfico.

De acuerdo al análisis del proyecto de ley se hace necesario definir de dónde saldrá el dinero para poder darle viabilidad al *Fondo de Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA)*

Creemos que la financiación para dicho fondo debe salir del dinero incautado a los narcotraficantes.

A continuación haremos un recuento de algunos dineros que ya han sido incautados por parte de las autoridades competentes.

Este año, por ejemplo, en diferentes aeropuertos y puertos de Colombia, se han decomisado 20,2 millones de dólares, incluyendo los 11,2 millones de Buenaventura, procedentes la mayoría de México y de Estados Unidos.

Los decomisos de enero a septiembre del 2008 fueron de 7,9 millones de dólares.

El mes pasado, la Armada reportó el decomiso de 4,2 millones de dólares en una lancha en una zona de la costa caribeña, en lo que presumen son fondos de bandas de narcotraficantes. Hasta entonces esa dependencia se había incautado a lo largo del año de más de ocho millones de dólares producto del narcotráfico.

Después de dos años del hallazgo de más de 80 millones de dólares en caletas del narcotraficante Juan Carlos Abadía, alias 'Chupeta', un juez decidió que esos recursos pasen a órdenes del Estado. Así lo reveló el director nacional de Estupefacientes, que también habló de la nueva administración a bienes incautados al narcotráfico.

Luego, el Gobierno podría determinar si ese dinero se mantiene guardado en cuentas de Estados Unidos produciendo rendimientos o si se invierte en Colombia en programas sociales.

De los hechos anteriormente enunciados estamos seguros que se podrá financiar este proyecto tan importante.

Atentamente,

Angel Custodio Cabrera Báez,

Coordinador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2009 CAMARA

por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (Fpnaia) y se destinan recursos para su funcionamiento.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, brindar instrumentos legales, humanos, técnicos y económicos, con la finalidad de prevenir el consumo y las adicciones de sustancias psicoactivas en la población infantil y juvenil.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a partir de la promulgación de la siguiente ley, asigne recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social, y Lucha contra el Crimen Organizado-Frisco, con destino a la prevención del consumo de alcohol, tabaco, drogas legales e ilegales en la infancia y adolescencia.

Parágrafo. Para la creación del Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (Fpnaia) se destinará el 30% del total de los dineros incautados al narcotráfico.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social, designará dentro de su planta de cargos, el personal necesario para administrar y ejecutar los recursos asignados para el cumplimiento de los fines de esta ley.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que con los recursos humanos y económicos de los que trata la presente ley, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la promulgación de esta, constituya un Fondo-Cuenta sin personería jurídica para la Prevención Nacional de Adicciones en la Infancia y Adolescencia, adscrito al Ministerio de la Protección Social, y el cual se denominará *Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA)*

Artículo 5°. El Ministerio de la Protección Social o quien este delegue podrá suscribir convenios con entidades públicas y privadas para llevar a cabo las políticas, programas y proyectos que se adelanten con los recursos de los que trata la presente ley.

Artículo 6°. Luego de la creación del *Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adiccio-*

nes en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA), el Ministerio de la Protección Social a través de la persona que haya designado como administrador (director) de los recursos para la prevención de las adicciones en la infancia y adolescencia, presentará dentro los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley un proyecto de trabajo encaminado a reducir el consumo de sustancias psicoactivas (SPA), a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes y rendirá informe anual a estas mismas células legislativas.

Parágrafo. El proyecto de trabajo presentado a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes, deberá contener criterios de gestión encaminados a que las acciones derivadas de esta ley, estén enmarcadas bajo criterios de Eficiencia, calidad, equidad, integralidad, territorialidad, y sostenibilidad, contenidos en *la política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto¿* de la dirección general de salud pública del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente

Angel Custodio Cabrera Báez,

Coordinador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Bogotá, D. C., diciembre 9 de 2009

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 006 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.*

Antecedentes, Objeto y Fundamentos Legales del Proyecto de ley

Aunque el Estado colombiano ha ido tomando conciencia de la importancia estratégica de la educación, para lo cual basta con señalar su presencia en los últimos dos planes de desarrollo (véase tabla número 1), aún nos encontramos lejos de alcanzar indicadores satisfactorios (Cfr., gráficos número 1, 2, 3, y 4), de donde resulta necesario diseñar y apoyar diversas iniciativas que, como ésta, contribuyan a desarrollar local, regional y nacionalmente un sistema educativo de calidad, pertinente, incluyente y democrático.

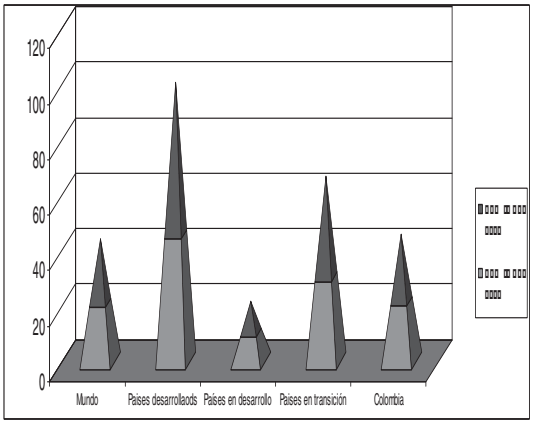
Tabla No. 1

La educación superior en los dos últimos planes nacionales de desarrollo

PND	Programas de Cobertura	Programas de Calidad
Hacia un Estado Comunitario (2003-2006)	Acceso Con Calidad a la Educación Superior (ACCES)	Articulación de la educación no formal y continua con la educación formal y el sistema nacional de formación para el trabajo.
	Apoyo a la gestión de las Instituciones de Educación Superior (IES)	Definición de condiciones mínimas y estándares de competencias para programas de educación superior.
	Centros Regionales de Educación Superior (CERES)	Diseño e implementación del sistema de aseguramiento de la calidad.
	Estrategias para disminuir deserción	Diseño, aplicación y análisis de los exámenes de estado de calidad de la educación superior, ECAES.
	Promoción de la formación técnica y tecnológica	Fomento a la investigación en las IES y articulación con el sistema nacional de ciencia y tecnología.
	Promoción de la formación técnica y tecnológica	Internacionalización de la educación superior.
		Observatorio laboral para la educación Sistema de monitoreo para la vigilancia y control de la educación superior.
Estado Comunitario: desarrollo para todos (2007-2010)	Seguimiento al mercado laboral	Aseguramiento de la calidad de la educación superior (ES)
	Aseguramiento de la calidad de la educación superior	Definición de estándares y evaluación de competencias
		Fomento de la calidad de la ES
	Investigación y formación avanzada	Promoción y seguimiento de la pertinencia de la ES
	Formalización de un Sistema para el Ejercicio Profesional	Sistema de calidad de formación para el trabajo y el desarrollo humano
	Fortalecimiento del vínculo universidad-empresa	Internacionalización de la ES
		Promoción del bilingüismo en ES
	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)	Innovación educativa con el uso de nuevas tecnologías

Gráfico N° 1

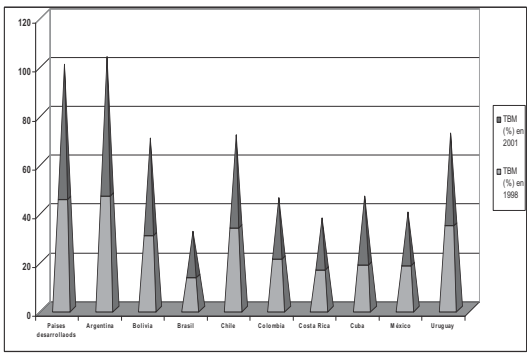
Comparación de la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) *en 1998 y 2001 en Colombia y en el mundo*



Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2005 (UNESCO)

Gráfico N° 2

Comparación de la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) *en 1998 y 2001 en Colombia y en algunos países de América Latina y el Caribe* (AlyC)

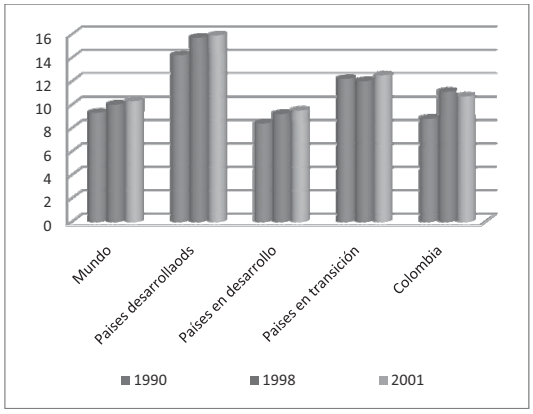


Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2005 (UNESCO)

Gráfico N° 3

Tasa de esperanza de vida escolar en 1990, 1998 y 2001

En Colombia y en el mundo

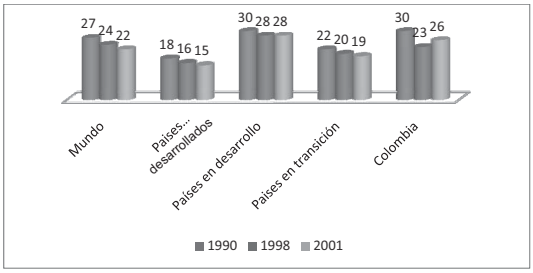


Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2005 (UNESCO)

Gráfico No 4

Proporción alumno/docente en 1990, 1998 y 2001

En Colombia y en el mundo



Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2005 (UNESCO)

El presente proyecto de ley se inscribe dentro de lo dispuesto por los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de nuestra Carta, corresponde al Congreso de la República "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

Del mismo modo, la presente iniciativa legal se atiene a lo conceptuado por la Corte Constitucional en sus Sentencias C-537 de 1995, C-413 de 1996 y C-1097 de 2001. En la primera de ellas, de autoría del Magistrado doctor Hernando Herrera Vergara, la Honorable Sala sostiene: "Conforme a lo anterior, estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Pero ello no obsta para que dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas". En el mismo sentido, la Sentencia C-413 de 1996 preceptúa: "Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios –como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución". Por su parte, en la Sentencia C-1097 de 2001 se lee: "Bajo estos supuestos –atendido el tenor literal de la norma habilitante– propio es reconocer en el orden de precedencia que el municipio debe privilegiarse frente al departamento en lo tocante a la creación, administración y recaudo de la estampilla pro cultura. Consecuentemente, en el evento de que sobre un mismo hecho o actuación concurra –doblemente- la estampilla procultura a instancias del departamento y del municipio, necesario será entender que el gravamen únicamente se causa a favor de este último: el municipio.

Cierto es que el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 para los efectos vistos faculta tanto a las asambleas departamentales como a los Concejos Municipales, pero también lo es que ante la inviabilidad de la comentada coexistencia tributaria existen poderosas razones de orden fiscal, descentralista y autonómico que inclinan la balanza a favor del municipio: el vecindario más cercano y cotidiano que tiene el habitante colombiano. Por lo demás, pese a que el artículo censurado autoriza simultáneamente a las asambleas y concejos municipales para crear la estampilla pro cultura, ante el eventual conflicto fiscal se impone la aplicación del principio de subsidiarie-

dad a favor del municipio, habida consideración de su carácter primitivo dentro de la estructura político-administrativa: como que es un hecho notorio que el municipio toma su origen a partir de los habitantes".

Consideraciones Generales

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (número de Identificación Tributario – NIT: 800.144.829-9) es un ente Universitario Autónomo, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y a la planeación del sector educativo. Fue creada por la Ley 48 del 17 de diciembre de 1945, con el nombre de Colegio Mayor de Cultura Femenina de Cundinamarca; posteriormente, mediante la Ley 91 de 1993 cambió el nombre a Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Se encuentra reconocida como Universidad por la Resolución 828 del 13 de marzo de 1996, expedida por el MEN.

Programas académicos en pregrado:

Trabajo Social: (Número Registro ICFES 112143610301100111100 – Jornada: Diurna – Duración: 8 semestres)

Turismo: (Registro Calificado número 3988 del 27 de junio de 2008 Jornada: Diurna – Duración: 8 niveles)

Bacteriología y Laboratorio Clínico: (Número Registro ICFES 112146160011100111100 – Jornada: Diurna – Duración: 10 semestres)

Administración de Empresas Comerciales: (Número Registro ICFES 112146580001100111200 – Jornada: Nocturna – Duración: 10 semestres)

Economía: (Número Registro ICFES 112143300001100111500 – Franja horaria: lunes a viernes de 1:00 p.m. a 5:30 p.m. – Duración: 8 semestres)

Derecho: (Registro ICFES número 112143400001100111200 – Jornada: Nocturna – Duración: 12 semestres)

Construcción y Gestión en Arquitectura: (Número Registro ICFES 112146586901100111200 – Jornada: Nocturna – Duración: 10 semestres; número Registro ICFES 112126586901100111200 – Jornada: Nocturna – Duración: 6 semestres)

Delineantes de Arquitectura e Ingeniería: (Número Registro ICFES 112127200271100111100 – Jornada: Diurna y Nocturna – Duración: 6 semestres)

Asistencia Gerencial – Presencial: (Número Registro ICFES 112126513841100111100 –Jornada: Diurna- medio tiempo – Duración: 6 semestres)

Asistencia Gerencial – Distancia: (Número Registro ICFES 112126513841100112300 – Jornada: Diurna – Duración: 6 semestres)

OFERTA ACADEMICA EN POSGRADO:

Especialización en **Gerencia en Salud Ocupacional** (Número de Registro ICFES 112153630621100111100)

Especialización en **Promoción En Salud y Desarrollo Humano** (Número de Registro ICFES 112153620101100111100)

Especialización en **Gerencia de Laboratorios** (Número de Registro ICFES 112156470991100113100)

Cobertura

ESTUDIANTES	
Número total de inscritos para ingresar a programas académicos al segundo período de 2008	2704
Número total de cupos para el segundo período de 2008	1035
Número de matriculados a primer curso en el segundo período de 2008	844
* Estudiantes matriculados en pregrado	794
* Estudiantes matriculados en posgrado	107
Número total de matriculados en el segundo período de 2008	4.869
* Estudiantes matriculados en pregrado	4.65
* Estudiantes matriculados en posgrado	219
Tiempo promedio de los estudiantes, por programa académico para su graduación	**En semestres**
* Bacteriología y Laboratorio Clínico	10.6
* Asistencia Gerencial Presencial	6.71
* Asistencia Gerencial Distancia	6.6
* Administración de Empresas Comerciales	11
* Tecnología en Administración y Ejecución de Construcciones	5
* Construcción y Gestión en Arquitectura	7
* Delineantes de Arquitectura e Ingeniería	6
* Derecho	12
* Posgrados	2
Relación número de estudiantes por docentes, en tiempo completo	17
Relación número de estudiantes por administrativos	31
Espacio por estudiante en aulas de clase	1.20 m2 aprox.

DOCENTES Y PERSONAL ADMINISTRATIVO

DOCENTES	
Número total de docentes en todas las vinculaciones primer periodo 2009	512
* Docentes de planta Medio Tiempo	15
* Docentes de planta Tiempo Completo	72
* Docentes de cátedra (84 T.C.)	315
* Docentes ocasionales de Medio Tiempo	30
* Docentes ocasionales de Tiempo Completo	80

PERSONAL ADMINISTRATIVO	
Número total de personal administrativo de planta primer periodo de 2008	160
Número total de personal administrativo contratado por orden de trabajo primer período 2008	33
Número total de aprendices primer periodo de 2008	28

PRESUPUESTO VIGENCIA 2009

PRESUPUESTO VIGENCIA 2009	
Valor total presupuesto de la Universidad	27.095.000.000,00
Valor aportes del Estado	12.990.000.000,00
Valor aportes de recursos propios	14.105.000.000,00
Matrícula Promedio por programas académicos a 2009	
* Bacteriología y Laboratorio Clínico	931.350
* Asistencia Gerencial Presencial	572.250
* Asistencia Gerencial Distancia	455.700
* Trabajo Social	596.400
* Administración de Empresas Comerciales	783.300

PRESUPUESTO VIGENCIA 2009	
* Economía	835.800
* Construcción y Gestión en Arquitectura	791.700
* Delineantes de Arquitectura e Ingeniería	653.100
* Derecho	835.800
* Programas de Posgrados	2.094.750

PLANTA FISICA Y RECURSOS INSTITUCIONALES

PLANTA FISICA	
Número de sedes	6
Número total de salones de conferencia y capacidad de cada uno	2 auditorios con 596.26 m2 para 500 personas
Número total de dependencias	48
Número total de oficinas (espacios físicos no dependencias)	39
Número total de aulas	88
Área en metros cuadrados de las aulas	2.419
RECURSOS INSTITUCIONALES 2008	
Número total de aulas de informática	13
Número total de equipos de informática	628
Número de estudiantes por equipo	8
Número total de laboratorios	14
Espacio por estudiantes en laboratorios	2
Número de aulas con audiovisuales	49
Número de bibliotecas	3
Número de volúmenes	36.633
Número de títulos	14.3
Número de CD ROOMS	158
Número de salas para estudio	3
Número de suscripciones a revistas y periódicos	110
Número de videos	353
INVESTIGACION	
Número de profesores dedicados a la investigación a primer periodo de 2008	58
Número de horas dedicadas a la investigación	492
Número de proyectos de investigación en curso a primer periodo de 2008	22
PROYECCION SOCIAL	
Número de programas de proyección social IP-2008	22
Número total de usuarios de cursos o talleres de Educación Continuada IP-08(2P)	378
Número total de usuarios de Cursos de Extensión I Y IIP-2008(2P)	2.843
Número de convenios interinstitucionales vigentes segundo periodo de 2008	28
Número de convenios interinstitucionales por programa académico IP-2008	88

Proposición:

Por las razones expuestas nos permitimos rendir Ponencia Favorable y en consecuencia le solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes darle primer debate al Proyecto de ley 006 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.*

Atentamente,

Fernando Tamayo Tamayo, Carlos Ramiro Chavarro C., Ponentes

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

TITULO

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

El Congreso de la Republica de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º: Créase la estampilla "*pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.*".

Artículo 2º: Autorízase a la Asamblea Departamental de Cundinamarca para que ordene la emisión de la estampilla "*pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*"

Artículo 3º: *Cuantía de la emisión.* La emisión de la estampilla "*pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*" será hasta por la suma de cincuenta mil millones de pesos ($50.000'000.000,00). El monto total recaudado se establecerá a precios constantes de 2009.

Artículo 4º: *Destino de los recursos*. La totalidad del recaudo de la estampilla se destinará a financiar la compra de terrenos, la construcción de sede(s) y su dotación.

Artículo 5º. Autorízase al Concejo de Bogotá Distrito Capital para que determine las características, sujeto pasivo y activo, tarifas, hechos, actos administrativos u objeto del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en todo el Distrito Capital y en sus entidades descentralizadas.

Artículo 6º. Facúltese al Concejo de Bogotá para que haga obligatorio el uso de la estampilla "*Pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*", cuya emisión por esta ley queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Bogotá que intervengan en las actividades económicas gravadas.

Artículo 7º. *La obligación* de adherir y anular la estampilla **"***pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca*" queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 8º. La tarifa contemplada en ésta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor de la actividad económica sujeta al gravamen.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes de la Comisión Tercera.

Fernando Tamayo Tamayo, Carlos Ramiro Chavarro C., Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2009 CAMARA

por la cual se crea el banco de proyectos de ley, leyes, acuerdos distritales, municipales, locales, y ordenanzas en Colombia.

Doctor

OSCAR ARBOLEDA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 075 de 2009 Cámara, *por la cual se crea el banco de proyectos de ley- leyes, acuerdos distritales, municipales, locales, y ordenanzas en Colombia.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento al reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación realizada, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. Objeto del proyecto

El objeto de la presente ley, es crear el Banco de proyectos de ley, leyes, acuerdos distritales, municipales, locales, y ordenanzas en Colombia.

Creando como tal una central que contenga el historial de las diferentes iniciativas de orden legislativo y administrativo presentadas ante las diferentes corporaciones públicas mediante un sistema integral de información, ante el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales, Juntas Administradoras Locales.

II Fundamentos del proyecto.

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley, su autor afirma que actualmente no existe un centro de información donde se indique, sí sobre un tema determinado cursa, o cursó alguna iniciativa que no ha sido convertida en ley, o si la misma fue presentada y archivada.

III Consideraciones al proyecto.

Actualmente en Colombia no existe un mecanismo que permita dar a conocer a la ciudadanía el contenido y la autoría de las iniciativa presentadas ante las corporaciones públicas tanto a nivel nacional como territorial. Por esta razón, el proyecto de ley es loable al pretender crear este mecanismo que permite no solo contribuir a organizar la labor legislativa y administrativa sino adicionalmente el ser un recurso que asegura el respeto por los derechos de autor.

Ya ha sido ampliamente conocido en el país eventos en los que una corporación pública retoma iniciativas ya presentadas, sin reconocer, ni hacer alusión, a su autor inicial. Tal es el caso presentado por un medio de comunicación en agosto de 2008 donde dos concejales de Ibagué presentaron un proyecto de acuerdo que contenía párrafos idénticos a otro proyecto presentado anteriormente en Bogotá por un concejal de la ciudad.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional los derechos de autor protegen la obra como expresión "*personal de la inteligencia que desarrolla un pensamiento que se manifiesta bajo una forma perceptible, tiene originalidad o individualidad suficiente, y es apta para ser difundida y reproducida*"[1]. Por lo anterior afirmamos que los proyectos a los que hace referencia el proyecto de ley gozan de este derecho.

No existe como lo plantea el autor del proyecto un control histórico en esta materia, lo que permite fácilmente crear varias iniciativas en el mismo sentido o incurrir en plagio.

VI. **Proposición**

Por las razones expuestas, y del resultado del análisis del articulado me permito rendir Ponencia Positiva al Proyecto de ley número 075 de 2009 Cámara, *por medio del cual se crea el banco de proyectos de ley, leyes, acuerdos distritales, municipales, locales y ordenanzas en Colombia.*

Cordialmente,

Germán Olano Becerra, Representante a la Cámara por Bogotá, *Karime Mota Y. Morad,* Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2009 CAMARA

por el cual se crea el banco de proyectos de ley-leyes, acuerdos distritales, municipales, locales, y ordenanzas en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto, Objetivos, Funcionamiento

Artículo 1º. *Objeto*. El objeto de la presente ley, es crear el Banco de proyectos de Ley, Leyes, Acuerdos Distritales, Municipales, Locales, y Ordenanzas en Colombia.

Creando como tal una central que contenga el historial de las diferentes iniciativas de orden legislativo y administrativo presentadas ante las diferentes corporaciones públicas mediante un sistema integral de información, ante el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales, Juntas Administradoras Locales.

Artículo 2º. *Objetivos* del Banco de Proyectos de Ley, Leyes, Acuerdos Distritales, Municipales, Locales, y ordenanzas en el territorio nacional, es que exista un registro histórico sobre las diferentes iniciativas de orden legislativo y administrativo que se presenten ante las diferentes corporaciones públicas, por los diferentes Congresistas, Concejales, Diputados y Ediles del país.

Artículo 3º. *Funcionamiento*. En cada Corporación pública legislativa o administrativa, deberá crearse con cargo al presupuesto de cada entidad territorial el Banco de proyectos de Ley, Leyes, Acuerdos distritales, municipales, Locales y Ordenanzas, mediante un sistema de consulta idóneo que registre el historial de cada iniciativa que haya cursado, o curse en cada Corporación pública.

Ante dicho Banco, deberá radicarse la respectiva iniciativa, indicando el número del proyecto, comisión que conoce del debate, tema de la iniciativa, autor del proyecto o iniciativa, y por último se deberá indicar si la misma fue archivada o se convirtió en ley, acuerdo, u ordenanza.

---

[1] Sentencia C-276/96

De igual forma en dicho registro se tendrá en cuenta las modificaciones, como adiciones, modificaciones, o revocatorias.

Cada Corporación en el país deberá implementar los mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso fácil de consulta mediante el sistema de Internet, que facilite la consulta por tema y que de igual forma puedan opinar sobre las iniciativas presentadas y que se encuentren en curso para sus respectivos debates.

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

* * *

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá, D. C., Diciembre 10 de 2009.

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 136 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.*

Respetado doctor Romero:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 136 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.*

Atentamente,

César Humberto Londoño Salgado

Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 2009 CAMARA.

Por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá, D. C., Diciembre 10 de 2009

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 136 De 2009 Cámara,** *por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.*

Respetado doctor Romero:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, me permito presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 136 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.*

Objeto del Proyecto

El proyecto de ley objeto de análisis tiene como finalidad modificar el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

Origen del Proyecto

El Proyecto de ley número 136 de 2009 fue presentado por el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella*, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Contenido del Proyecto

El proyecto de ley consta de 2 artículos mediante los cuales se pretende modifica el literal b) del artículo 223 de la ley 100 de 1993

Consideraciones Generales

La presente iniciativa tiene como objetivo fundamental modificar la legislación vigente en relación con los componentes que integran la tarifa que pagan los ciudadanos propietarios de vehículos y motocicletas, al momento de adquirir y/o renovar el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT.

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, comúnmente conocido como SOAT, es un seguro de carácter obligatorio que tal y como su nombre lo indica deben adquirido los propietarios de vehículos automotores que pretendan transitar por el territorio colombiano. Este seguro ampara los daños corporales causados a las personas como resultado de un accidente de tránsito, ya sean peatones, pasajeros o conductores.

El SOAT se materializa en un documento que todos los conductores deben llevar consigo al momento de conducir sus vehículos, no sólo debido a sanciones que acarrea el no portarlo[1] sino porque representa un elemento de seguridad social muy importante al momento de ocurrir un accidente automovilístico.

Gracias al SOAT, el conductor, los pasajeros del vehículo y los peatones afectados pueden recibir atención médica en cualquier centro de salud o entidad hospitalaria pública o privada con cargo a dicha póliza.

Vale la pena analizar que sucede en caso de presentarse un accidente de tránsito y cuáles son los cubrimientos que brinda el SOAT. En primer término dicho seguro debe cubrir la prestación de los servicios médico-quirúrgicos hasta un máximo de 500 veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente.

De igual forma el SOAT debe cubrir los gastos de transporte y movilización de la víctima, hasta un máximo de (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento de la ocurrencia del accidente.

Cabe entonces preguntarse qué ocurre cuando se agota la cuantía para los servicios de atención médico-quirúrgica, y los daños o las lesiones causadas en el accidente superan las coberturas anteriores ¿quién debe pagar el excedente?

En estos casos la entidad hospitalaria o clínica tendrá que reclamar ante el Fondo de Solidaridad y

[1] La Sanción establecida para los conductores que no porten el SOAT vigente, ha sido establecida en (10) salarios mínimos legales diarios y puede causar la inmovilización del vehículo.

Garantía, concretamente con cargo a la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, hasta un máximo equivalente a 300 salarios mínimos diarios legales vigentes al momento del accidente. Si aún persisten gastos por cubrir y los costos de atención a las lesiones causadas superan los 800 salarios mínimos legales diarios vigentes, el excedente será asumido por la Empresa Promotora de Salud (EPS) o la Entidad de Medicina Prepagada a la cual esté afiliada la víctima o por el responsable del accidente. En caso de accidente de tránsito calificado como accidente de trabajo, el excedente lo reconocerá la Administradora de Riesgos Profesionales (ARP).

Teniendo claridad sobre los montos de los cubrimientos del SOAT, pasemos ahora en nuestra exposición de motivos, a estudiar los componentes que integran la tarifa que pagan los ciudadanos propietarios de vehículos al momento de adquirirla, para lo cual utilizaremos el siguiente ejemplo:[2]

Tipo de Vehículo

Motocicleta de 100 a 200 Centímetros Cúbicos

- Costo total del SOAT - $275.500.oo

- Valor pagado por concepto de Póliza - $183.483oo

- Valor pagado con destino al FOSYGA - $91.741.oo (*Pagado por el usuario*)

- Valor pagado con destino al FOSYGA - $36.696.oo (*Pagado por la compañía de seguros*)

- Valor con destino al Fondo de Prevención Vial - $5.504.oo

Siguiendo el ejemplo, en términos porcentuales podemos obtener las siguientes conclusiones:

Del valor total que los ciudadanos pagan por el SOAT:

- El 66.6 % corresponde al valor pagado por concepto de Póliza.

- El 50 % de la tarifa pagada por concepto de póliza, corresponde a una contribución con destino al FOSYGA, que se realiza de manera directa por el ciudadano.

- El 20 % de la tarifa pagada por concepto de póliza corresponde a una contribución adicional con destino al FOSYGA, que resulta del valor de la póliza que ha sido pagada por el propietario del vehículo y es aportada por la compañía de seguros a dicho fondo.

- El 3% sobre las primas emitidas es destinado al Fondo de Prevención Vial, lo que equivale al 2% del total recaudado por concepto de SOAT.

El análisis anterior nos permite afirmar que en la actualidad el FOSYGA recibe en términos porcentuales, el 47 % del total de los recursos recaudados en nuestro país por concepto de Seguro Obligatorio SOAT.

Para tener una idea de la magnitud de la cifra recaudada año a año por este concepto, podemos observar según datos entregados por la Superintendencia Financiera que para el año 2007, el FOSYGA recibió recursos por un valor equivalente a $585.000 millones de pesos, tal y como lo indica la información obtenida. Se estima que a diciembre 31 de 2007, el FOSYGA atesoraba fondos disponibles por un monto superior al Billón 400 mil pesos, los cuales no ha ejecutado y le han reportado una rentabilidad a dicho fondo por monto aproximado superior a los 151 mil millones de pesos.[3]

La situación anterior ha motivado la presentación de esta iniciativa legislativa, la cual pretende reducir el porcentaje en que debe contribuir un ciudadano al FOSYGA cuando adquiere el Seguro Obligatorio para su vehículo, tal y como lo establece el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993, para este caso en particular.

Existen entonces hoy día razones evidentes que hacen insostenible para los aportantes el mantenimiento del aporte en niveles tan elevados como los actuales que se encuentran en el 50%; niveles de esta naturaleza afectan directamente a los ciudadanos, generan excedentes de recaudo a favor del Estado los cuales contrastan con la ejecución que el mismo da a estos recursos a través de FOSYGA; una muestra palpable de esta situación la representa el hecho de que en el año 2007, el mencionado fondo tuvo recaudos en cifra superior a los $ 585.000 mil millones de pesos y en el transcurso de ese mismo año el encargo fiduciario que maneja estos recurso, solo ejecutó $84.000 mil millones.

Como podemos observar las cifras son contundentes y evidencian una preocupante situación, mucho más aún si tenemos en cuenta que estos recursos recaudados a la fecha ni siquiera están siendo utilizados por el Gobierno en los rubros para los cuales fueron creados, tal como lo es la atención del mejoramiento de la red hospitalaria de la urgencias Nacional.[4]

De otra parte preocupa más la situación si evaluamos el impacto que está teniendo esta contribución sobre la población, es decir, si observamos sobre cuáles sectores de la población recae en mayor medida el pago por este concepto. Según cifras entregadas por la Superintendencia Financiera durante el año 2008, del total de 4.369.200 vehículos asegurados, 1.429.516 corresponden a vehículos Familiares, 1.706.446 a Motocicletas, 559.964 a Campero y Camionetas, 323.875 a Carga o Mixto, 199.488 a Autos de Negocio y Taxis, Buses y Busetas de Servicio Público Urbano, 55.251 a Servicio Público Intermunicipal, 22.178 a Vehículos para seis o más Pasajeros, y 10.551 a Vehículos Especiales. Como se puede observar las cifras son elocuentes y la tendencia año a año se mantiene, se puede concluir que la citada contribución recae en mayor medida sobre los estratos medios y bajos de la población que se ven representados en la muestra como vehículos Familiares y Motocicletas los cuales representan el 72.5 % de los vehículos asegurados en el año 2008, alcanzando el número total de 3.135.962 vehículos.[5] Las sumas de dinero que han sido pagadas por los propietarios sin distingo o consideración de estrato o clase social, se han cobrado por el hecho concreto de la utilización de un vehículo como medio de transporte y ni pensar los efectos multiplicadores en términos de costos al

---

[2] Ejemplo tomado, Periódico El Tiempo, edición, sábado 2 de febrero de 2008, página C 4

[3] Según una investigación realizada por un grupo investigativo del periódico El Tiempo Publicada en su edición de día sábado 2 de febrero de 2008.

[4] Literal C). Artículo 223º Ley 100 de 1993.

[5] Cifras suministradas por la Subdirección de Análisis e Información, Superintendencia Financiera de Colombia.

transporte de los alimentos y en la economía en general.

Iniciativa:

Con la iniciativa en comento no se pretende por ningún motivo desconocer las necesidades de la red hospitalaria de urgencias en nuestro país, al contrario este proyecto de ley las reconoce y busca precisamente hacer un llamado al Gobierno Nacional para que ejecute oportuna y racionalmente los recursos hoy disponibles los cuales al parecer son suficientes en la medida que se encuentran generando tan altos excedentes; en adelante el país requiere que las autoridades competentes asuman su responsabilidad de administrar estos recursos y programen su ejecución de acuerdo con las necesidades existentes y lo más importante de acuerdo con los niveles de riesgo y accidentalidad que se presente.

Hoy someto a su consideración y estudio esta iniciativa, la cual busca otorgar un justificado alivio en la tarifa que millones de ciudadanos deben pagar al cubrir los riesgos de la utilización de un vehículo automotor llámese automóvil, campero, camión, o motocicleta entre otros; dicha póliza debe ser adquirida de manera obligatoria, so pena de quedar expuestos a multa y en algunos casos hasta la inmovilización de sus vehículos. Por tal motivo se propone la reducción del 50% al 15 % sobre el valor pagado por concepto de póliza, como contribución que pagarán los ciudadanos con destino al FOSYGA, cuando adquieran o renueven el Seguro Obligatorio para Accidente de Tránsito SOAT.

Finalmente consideramos prudente recordar que en su momento, durante la expedición de la Ley 100 de 1993 y la consecuente creación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, se encontró la necesidad de crear un mecanismo transitorio para la recolección y generación de recursos para alimentar el FOSYGA, esto con el fin de que este fondo pudiera disponer de recursos, para cumplir con las necesidades existentes y mejorar la red hospitalaria de urgencias; hoy día ese objetivo ya ha sido cumplido en cuanto los niveles de recaudo, a tal punto que el Gobierno se ha visto obligado año a año a invertir estos recursos en TES u otros títulos de rentabilidad; por tal razón creemos que ha llegado la hora de reducir los porcentajes vigentes y con esto aliviar en alguna manera la carga impositiva y de gastos que soportan los ciudadanos que son propietarios de vehículos y porqué no reconocerlo de manera indirecta millones de familias Colombianas, que año a año se ven en problemas cuando se vence el SOAT y teniendo en cuenta también las elevadas y desmedidas alzas de los combustibles que han venido soportando los ciudadanos durante los últimos años en nuestro país.

Así las cosas, por todas las consideraciones aquí expuestas es que ponemos a consideración de todos los Honorables Congresistas para discusión y aprobación la presente iniciativa.

Proposición

Dese Primer Debate al Proyecto de ley número 136 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993*, con el texto del articulado inicial.

Atentamente,

César Humberto Londoño Salgado

Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2009 CAMARA.

por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2009.

Doctor

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.*

Respetado doctor Romero

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara,** *por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.*

Atentamente,

César Humberto Londoño Salgado, Jorge Eduardo Casabianca. Representante a la Cámara, Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2009

Doctor

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer al Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud.*

Respetado Doctor Romero

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud*, previas las siguientes consideraciones:

Objeto del Proyecto

El proyecto de ley objeto de análisis tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, así como generar información completa y actualizada de los mismos y propender por el seguimiento y control de la calidad de los servicios de salud.

Origen del Proyecto

El Proyecto de ley número 015 de 2009 fue presentado por la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz y los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel A. Virgüez Piraquive ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Contenido del Proyecto

El proyecto de ley consta de 8 artículos mediante los cuales se pretende fortalecer las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, así como generar información completa y actualizada de los mismos y propender por el seguimiento y control de la calidad de los servicios de salud.

Consideraciones Generales

Actualmente, en Colombia, son más de 42.000 los médicos generales, que representan el 72% de los médicos en Colombia. Ellos, junto con otros trabajadores de la salud, soportan el deterioro en las condiciones laborales de su profesión mediante contrataciones injustas e intermediación de la vinculación del recurso humano[1].

Según los estudios de la organización Médicos Generales, desde 2001 los médicos en el país pasaron de estar en su mayoría en estratos 4 y 5 (57.7%) a hacer parte de los estratos 3 y 4 en la misma proporción. Mientras en promedio devengaban $3'500.000, hoy más de la mitad gana menos de $2.900.000. Tan sólo el 10% gana más de 6 millones de pesos, sumando trabajo en sector público, privado y en su consultorio particular.

También señalan los resultados de la encuesta que:

• El 50 % recibe un salario fijo.

• Al 15% se le paga por horas.

• Al 11% se le paga por honorarios.

• Al 6 por ciento por paciente atendido.

• 10 horas diarias trabajan en promedio.

• Al mes, cada uno hace ocho turnos nocturnos. Pero algunos llegan a tener jornadas de 36 horas seguidas.

• El 12% de los encuestados no está afiliado a riesgos profesionales.

Estas cifras conducen a confirmar que los médicos, profesión de honor en la historia de la humanidad, fueron olvidados en su condición primera, es decir, como seres humanos precisamente. Su calidad de vida se ve menoscabada y su dignidad humana se está viendo vulnerada.

De aquí que sea presentada a consideración del honorable Congreso de la República esta iniciativa legislativa que propende por el fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los trabajadores y profesionales de la salud.

Pero esta iniciativa no sólo beneficiará a los médicos generales, sino a todos los profesionales y trabajadores de la salud. Según los resultados del reciente estudio sobre recursos humanos de la salud llevado a cabo por el CENDEX, de la Universidad Javeriana, para el Ministerio de la Protección Social, los beneficiados de la presente iniciativa superan los 142.000 personas en el país, distribuidos así:

STOCK DE PROFESIONALES DE LA SALUD

PROFESIÓN	PRY. 2009
MEDICINA	72.544
ODONTOLGÍA	37.823
ENFERMERIA	37.849

Fuente: CENDEX. Recursos Humanos de la salud en Colombia. Balance, competencias, prospectiva. Tercera edición

El stock de médicos especialistas proyectados al año 2009 en Colombia, es el siguiente:

Año	Primeras especialidades					Segundas especialidades		
	Anestesiología	Ortopedia y traumatología	Cirugía general	Medicina interna	Pediatría general	Cirugía interna	Medicina	Pediatría
2000	1,058	416	859	1,106	1,169	72	911	44
2001	1,141	452	913	1,165	1,225	75	937	48
2002	1,240	482	973	1,218	1,290	85	991	51
2003	1,314	515	1,028	1,327	1,369	96	1,069	55
2004	1,364	536	1,065	1,393	1,454	120	1,113	63
2005	1,396	574	1,126	1,490	1,559	137	1,192	76
2006	1,416	612	1,176	1,572	1,651	153	1,261	98
2007	1,438	644	1,229	1,660	1,745	169	1,323	120
2008	1,457	680	1,282	1,748	1,839	186	1,386	142
2009	1,476	715	1,335	1,836	1,933	202	1,450	164

Fuente: CENDEX. Recursos Humanos de la salud en Colombia. Balance, competencias, prospectiva. Tercera edición.

Ahora bien, la distribución por género de los médicos del país señala que el 41,8% son mujeres y el 51,2% son hombres. Aunque el Ministerio de la Protección Social aclara no tener información sobre la distribución por género de los profesionales de enfermería y odontología, ni sobre la distribución urbano/rural del recurso humano en salud[2], presenta sin embargo la distribución por género de los egresados de los programas de educación superior en salud, entre los años 1984 a 2006:

Medicina

Año	Porcentaje hombres egresados	Porcentaje mujeres egresadas
1984	74,72%	25,28%
1985	75,93%	24,07%
1986	72,41%	27,59%
1987	71,84%	28,16%
1988	69,05%	30,95%
1989	74,61%	25,39%
1990	64,67%	35,33%
1991	65,90%	34,10%
1992	66,37%	33,63%
1993	64,52%	35,48%
1994	59,42%	40,58%
1995	56,25%	43,75%
1996	56,79%	43,21%
1997	52,07%	47,93%
1998	53,44%	46,56%
1999	55,44%	44,56%
2002	43,41%	56,59%
2003	48,65%	51,35%
2004	47,22%	52,78%
2005	47,76%	52,24%
2006	51,31%	48,69%

Odontología

Año	Porcentaje hombres egresados	Porcentaje mujeres egresadas
1984	41,22%	58,78%
1985	42,38%	57,62%
1986	36,76%	63,24%
1987	39,93%	60,07%
1988	38,35%	61,65%
1989	36,80%	63,20%
1990	35,02%	64,98%
1991	35,22%	64,78%
1992	38,47%	61,53%
1993	34,34%	65,66%
1994	31,09%	68,91%
1995	28,47%	71,53%
1996	32,98%	67,02%
1997	24,94%	75,06%
1998	27,59%	72,41%
1999	30,25%	69,75%
2002	23,79%	76,21%
2003	25,11%	74,89%
2004	29,58%	70,42%
2005	30,08%	69,92%
2006	33,38%	66,62%

Enfermería

Año	Porcentaje hombres egresados	Porcentaje mujeres egresadas
1984	2,82%	97,18%
1985	2,47%	97,53%
1986	3,38%	96,62%
1987	4,02%	95,98%
1988	6,48%	93,52%
1989	5,69%	94,31%
1990	9,19%	90,81%
1991	5,66%	94,34%
1992	11,87%	88,13%
1993	10,23%	89,77%
1994	10,24%	89,76%
1995	9,08%	90,92%
1996	7,11%	92,89%
1997	14,48%	85,52%
1998	13,07%	86,93%
1999	11,66%	88,34%
2002	6,74%	93,26%
2003	14,20%	85,80%
2004	16,22%	83,78%
2005	10,81%	89,19%
2006	10,71%	89,29%

Fuente: CENDEX. Recursos Humanos de la salud en Colombia. Balance, competencias, prospectiva. Tercera edición.

[1] Resultados de la encuesta realizada por Médicos Generales. Página web www.medicosgenerales.com. 2009.

[2] Luis Carlos Ortiz Monsalve. Ministerio de la Protección Social. Información Talento Humano en Salud. Radicado 204485 de 6/ 07/09.

Es muy alto el número de personas que forman parte de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, y es a todos ellos a quienes quiere beneficiar el presente proyecto. Para lograr el objeto propuesto, la iniciativa plantea y desarrolla una serie de principios que sirvan de instrumento orientador para definir y llevar a cabo todas las relaciones entre el Estado, las entidades del sector salud (pública y privada) y los trabajadores y profesionales de la salud.

Destacan entre estos principios, el de autonomía profesional, enmarcado en el reconocimiento de que el ejercicio de la labor de trabajadores y profesionales de la salud debe desarrollarse sin presiones ni restricciones administrativas en el campo de diagnóstico y de formulación de la salud.

Este es un tema altamente sensible, ya que el 48% de los médicos encuestados advierten que se ven sometidos a insinuaciones por parte de sus empleadores para disminuir el promedio del costo de su formulación con respecto al total de los pacientes que atiende mensualmente[3].

Según los resultados del mismo estudio, el 53% de los médicos manifiesta que es sometido a presiones o insinuaciones por parte de su empleador en cuanto a disminuir el promedio de órdenes o solicitudes de ayudas diagnósticas (Laboratorios, Rx, Ecografías, etc.) que realizan al mes y el 45% sostiene que es sometido a presiones o insinuaciones por parte de su empleador en cuanto a disminuir el promedio de órdenes o solicitudes de interconsultas a especialistas que realizan al mes[4].

De allí que el asunto tenga naturaleza ética y de interés público, por lo que se consagra este principio, donde las relaciones contractuales entre Estado, entidades del sector salud y trabajadores y profesionales de la salud, deben estar enmarcadas dentro de un marco cuidadoso de la vida y la dignidad como ser humano y como profesional. En muchos casos (42%) a los médicos sólo les es permitido ordenar ciertas ayudas diagnósticas, en tanto les ha sido prohibido solicitar otras, a pesar de encontrarse tanto las unas como las otras en el POS o en el POS-S.

Se considera que todas las relaciones entre Estado, entidades del sector salud y trabajadores y profesionales de la salud deben estar orientadas a la promoción, conservación y recuperación de la calidad de vida y la dignidad humana de los ciudadanos y de los trabajadores y profesionales de la salud, entendido esto como el principio de integralidad; también debe estar cimentada en el reconocimiento mutuo de autoridad que incluya, entre otros, el reconocimiento público del mérito, la formación continuada y la disposición del trabajador a ser evaluado, por lo que también se consagra el ejercicio meritocrático donde la selección del personal de trabajadores y profesionales de la salud debe estar regida por la rigurosidad, los méritos y el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño.

Por otro lado, los médicos en Colombia no tienen un salario justo ya que más del 63% de ellos gana menos de $2´500.000, cifra que se encuentra por debajo de los estándares de países como Paraguay, República Dominicana y España. En República Dominicana el salario mínimo para los médicos es 80 mil pesos dominicanos, en pesos colombianos esta cifra corresponde a $5´240.655. En Paraguay, el salario para médicos en las zonas rurales es de 9.000.000 de guaraníes, lo que en pesos colombianos asciende a $ 4.215.456[5].

En España por su parte, un médico que trabaje para el servicio de salud sin realizar guardias y sin una trayectoria profesional, gana $43.000 anuales, en pesos colombianos $131´185.246, por lo cual mensualmente serían cerca de $10´932.000[6].

Así mismo, está la situación de odontólogos que llegan a ganar hasta $7.000 pesos por hora, o de labores como las de terapia o enfermería, que pueden limitarse al salario mínimo, lo cual es lesivo de su condición y de la de sus familias[7].

En consecuencia, se consagra otro principio, el de la retribución justa en la que se reconoce que los trabajadores y profesionales de la salud tienen derecho a una remuneración acorde con su preparación académica, tiempo de servicio y la imprescindible importancia de su labor.

Entre otros, también consagra el proyecto el principio de concertación, que señala que en las relaciones entre Estado, entidades del sector salud y trabajadores y profesionales de la salud deben establecerse espacios y mecanismos para propiciar acercamientos conceptuales y operativos con el propósito de definir lineamientos y acciones compartidas que respondan adecuadamente a las necesidades y requerimientos de cada uno.

En cuanto a las jornadas de labor, aclara el Ministerio de Protección Social que:

"*…los horarios de trabajo para médicos generales, especialistas, médicos internistas, enfermeros y odontólogos, se definen de conformidad al tipo de vinculación a cada entidad. De acuerdo con la Ley 269 de 1996, "La jornada de trabajo del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud podrá ser máximo de doce horas diarias sin que en la semana exceda de 66 horas, cualquiera sea la modalidad de su vinculación.*

Por otra parte, el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, establece que la jornada de trabajo de los empleados de la rama ejecutiva del nivel nacional corresponderá a cuarenta y cuatro (44) horas semanales, determinando que cuando los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce (12) horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas, pudiendo el jefe del organismo establecer el horario de trabajo de acuerdo con las necesidades del servicio. Esta jornada laboral es aplicable a los empleados del orden territorial a falta de normatización propia.

---

3 Fuente: www.medicosgenerales.com

4 *Idem*.

5 Fuente:http://www.listin.com.do/app/article.aspx?id=94984 y http://www.mspbs.gov.py/ver_noticia.php?id=3479. 2009.

6 http://www.elcomerciodigital.com/prensa/20061103/asturias/medico-anos-antiguedad-pasara_20061103.html

7 www.médicosgenerales.com e información de profesionales de esas áreas.

Es de precisar que el sector privado se rige por el Código Sustantivo del Trabajo [8]"

Lo cierto es que el 56% de los médicos trabajan un mayor número de horas que las permitidas por la ley laboral general (192 horas mensuales de trabajo). Los médicos alcanzan desde una semana más de trabajo por cada mes, hasta 4 semanas más de trabajo por cada mes. ¿Qué se pone en riesgo con esta situación? La salud de los médicos y la de todos los colombianos y colombianas ya que esta extensión de horarios propician, entre otros, el error médico por culpa de la fatiga.

El Ministerio de la Protección Social reconoce no llevar un registro unificado de esos errores y "actualmente la Dirección General de Calidad de Servicios de este Ministerio viene trabajando en la recolección de datos sobre eventos adversos, los cuales no identifican los errores por procedimiento médico, esta información la maneja cada prestador de servicios de salud[9].

El propósito de la iniciativa es dejar en manos del Ministerio la responsabilidad de adelantar un estudio completo sobre las condiciones y características de todo el sector salud teniendo en cuenta, por ejemplo, el ambiente laboral, la satisfacción y utilidad del rango salarial, el fortalecimiento académico y los resultados de desempeño por competencias, cuyas conclusiones deben ser presentadas ante las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Lo anterior es necesario, ya que los profesionales consultados aducen que los centros de atención de salud no siempre cuentan con los requisitos técnicos que demanda una atención acorde, que tanto ellos como los estudiantes de la salud no pueden prestar el servicio con total eficiencia y eficacia, y que el 39% de los trabajadores y estudiantes de la salud considera que su lugar de trabajo no cumple con los requisitos mínimos establecidos por la ley (Infraestructura, Dotación, Equipos e Instrumental, Etc.)[10].

Con mucha preocupación se recibe el dato de que tan solo el 0.2% de los médicos considera que la calidad de la medicina a partir de la Ley 100 de 1993 es muy buena. La percepción de los profesionales de la salud acerca de la ley que regula su trabajo es un claro síntoma de que debe ser reformada y de que el sistema es víctima de sí mismo.

Ahora bien, a partir de los resultados obtenidos por el estudio, el Gobierno Nacional debe expedir un régimen especial para los trabajadores y profesionales de la salud que integre los principios consagrados en el artículo 2°, además de una tabla de honorarios atendiendo a criterios de:

- Especialidad.
- Tiempo de servicio.
- Turnos o jornadas de trabajo.
- Modalidad u orientación profesional.
- Nivel académico.
- Educación Continua.
- Investigación y reconocimientos.
- Evaluación del desempeño por competencias y resultados.

No puede dejarse por fuera que el régimen especial que expida el Gobierno Nacional debe propender también por la eliminación de cualquier forma de intermediación laboral entre las Empresas Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Salud y los trabajadores y profesionales de la salud.

En la actualidad "no existe legislación o normas nacionales reglamentarias que definan escala de remuneración de médicos generales, especialistas, médicos internistas, enfermeros y odontólogos. Los salarios son definidos por cada institución según las normas que la rigen de acuerdo con su naturaleza jurídica y modalidad de vinculación o contratación de los profesionales. *Es importante resaltar la amplia autonomía técnica, administrativa y financiera que la ley le otorga a las instituciones públicas y privadas del sector salud*"[11].

Según la encuesta practicada por la organización médicos generales, el 86% de los profesionales de la salud no está satisfecho con sus ingresos. Es de aclarar que se toma como referencia al médico general porque con él normalmente inicia la cadena de atención, lo que significa que en gran medida el resto de las acciones en salud que adelantan otros médicos y profesionales de la salud, están preconcebidas por el médico general, y porque su nivel es el intermedio en el sistema de salud. En otras palabras, ¿si esa es la situación de los médicos cuál será la de los demás profesionales de la salud?

Siguiendo la descripción del articulado de la iniciativa, en otro de los artículos se ha considerado que el medio en el que se forman los internos y residentes y la atención que ellos mismos pueden proveer son precarios y lesivos tanto de su dignidad como de la de todos los colombianos que acudimos a los servicios de salud. Esa situación amerita cambios como que los estudiantes puedan gozar de condiciones dignas de trabajo con una justa remuneración, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, en el artículo 25.

"Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."

En consecuencia, el proyecto propone el reconocimiento de la doble situación de los estudiantes de pregrado y posgrado de la salud: en formación y en práctica laboral.

En la actualidad, los estudiantes internos y residentes, por lo general, no son enumerados por razón de su actividad. En contraste, ellos pagan por aprender, pero más allá de ello, trabajan en sus lugares de aprendizaje. A pesar de ello, su situación no es respetada (son estudiantes que pagan a las instituciones educativas y estas a la de salud) ni reconocida (se convierten en trabajadores sin remuneración). Su labor significa un ahorro para las IPS, que si carecieran del estudiante se verían obligadas a la vinculación de profesionales remunerados.

La preocupación se agudiza si se tiene en cuenta que los estudiantes son sometidos a turnos de hasta

---

8 Luis Carlos Ortiz Monsalve. Ministerio de la Protección Social. Información Talento Humano en Salud. Radicado 204485 de 6/ 07/09.

9 Ídem.

10 www.medicosgenerales.com

11 Luis Carlos Ortiz Monsalve. Ministerio de la Protección Social. Información Talento Humano en Salud. Radicado 204485 de 6/ 07/09.

treinta y seis horas, para apoyar e incluso reemplazar a los médicos de las instituciones. El cansancio de los médicos que laboran dos y más turnos, conlleva su necesidad de reposo en la misma institución de salud, mientras hay atención que debe ser suplida por estudiantes de entre sexto y décimo semestre de medicina, sin la orientación del profesional.

Lo anterior, amerita, la disposición prevista en este proyecto, que tiende a conceder una remuneración y a restringir a no más de doce horas, cualquier actividad que realicen en las entidades e instituciones de salud.

Toda esta problemática y el interés público existente sobre la prestación del servicio de salud, llevó a consagrar en la iniciativa la organización de las veedurías de la salud, al amparo de lo dispuesto por la Ley 850 de 2003 y a lo que se suman los objetivos específicos de:

a) Diseñar e implementar mecanismos de organización y coordinación ciudadana, que permitan dar a conocer a la sociedad las problemáticas de la prestación de los servicios de salud por parte de entidades o instituciones públicas o privadas.

b) Realizar seguimiento, evaluación y control a la prestación de los servicios de salud.

c) Requerir solución a las problemáticas que se presentan en la prestación de los servicios de salud.

d) Realizar seguimiento, evaluación y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

De la misma manera el proyecto en su articulado establece el programa de Auditorías de la Salud, para que el Ministerio de la Protección Social, en coordinación con la Superintendencia de Salud y las Gobernaciones y Alcaldías, diseñe programas de auditoría para las entidades del sector salud, públicas y privadas, con el objeto de realizar seguimiento y control del cumplimiento de los aspectos científicos de la administración, así como de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, calidad y mejora continua de los servicios y sus resultados.

Finalmente, y habida cuenta que la Ley 1164 de 2007 establece el Registro Unico Nacional del Talento Humano en Salud, en el proyecto se establece la obligatoriedad de que todo trabajador y profesional de la salud esté inscrito en dicho registro para su efectivo desempeño laboral, además de instruir que el registro en mención sea público y accesible por Internet, de modo que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de verificar la idoneidad de los trabajadores y profesionales de la salud.

Marco Constitucional y Legal

Conceptos sobre Dignidad Humana. Constitución Política de Colombia:

Artículo 1°. Respeto de la dignidad humana. (Se puede relacionar con la protección a todas las personas "en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares").

Artículo 5°. Primacía de los derechos inalienables de la persona y amparo a la familia como institución básica de la sociedad.

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable.

Artículo 13. Todas las personas (…) gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Artículo. 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 42. (…) La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Lo que ha defendido la Corte Constitucional:

Sentencia C-355/06 (Toma la Sentencia T-881 de 2002).

El enunciado normativo "dignidad humana", desempeña tres roles distintos:

1. Es un principio fundante del ordenamiento jurídico y en este sentido tiene una dimensión axiológica como valor constitucional.

Constituye el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías de la Constitución.

Tiene valor absoluto no susceptible de ser limitado ni relativizado bajo ninguna circunstancia..." (Sentencia T-401 de 1992).

"En la base axiológica de la Carta se encuentra en última instancia la dignidad de la persona en el marco de un Estado Social de Derecho" (Sentencia T-301 de 1993).

2. Es un principio constitucional.

Juega un papel conformador del ordenamiento jurídico.

3. Tiene el carácter de derecho fundamental autónomo.

Cuenta con los elementos de todo derecho:

Un titular claramente identificado (las personas naturales).

Un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral).

Un mecanismo judicial para su protección.

Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo. (Sentencia T-410/03)

La Protección a la Dignidad Humana de los Trabajadores y Profesionales de la Salud.

De los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución de 1991, se desprende el escenario de especial protección que la Carta Política da a la función del Estado de garantizar la dignidad humana a las personas. La Corte Constitucional por su lado como guardiana de la misma, en reiterada jurisprudencia ha defendido la dignidad humana como principio fundante de nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo pese a ello, la verdad es que la dignidad humana de los profesionales y trabajadores de la salud viene presentando evidencias de no estar siendo garantizada ya que una buena parte de ellos no se encuentra conforme con el trato que el sistema les viene dando desde el punto de vista salarial, ya que este privilegia salarialmente a las directivas. Los profesionales y trabajadores de la salud vienen siendo víctimas de la intermediación laboral tan cuestionada por la OIT, y sobre ellos se ciernen según lo publicó

la encuesta de la defensoría del pueblo año 2007 presiones que van desde no pasar topes de formulas y exámenes, impedimentos al libre y correcto ejercicio de la profesión, dificultades en la actualización académica por falta de recursos y permisos, hasta la reducción del tiempo de atención de los pacientes[12].

Estas denuncias que se desprenden de la encuesta señalada, muestran como sistemáticamente se viene atentando contra la calidad y vida de los profesionales y trabajadores de la salud, la crítica situación amerita la intervención del legislador para que a través de su facultad legislativa expida leyes que promocionen la recuperación y reivindicación de valores como lo son los de la justicia, la equidad, la solidaridad y la confianza; a través de la adopción de medidas que permitan garantizar la calidad de vida y la dignidad humana de este grupo de profesionales y trabajadores que pese a la protección constitucional vienen siendo objeto en su calidad de vida y dignidad humana de tal vulneración.

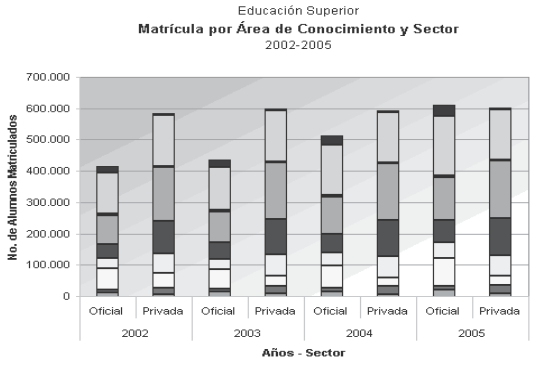
La Iniciativa

La iniciativa puesta a consideración por los autores a este Congreso busca beneficiar a los estudiantes del área de la salud que se encuentran cursando último año de carrera en práctica de aprendizaje.

Según el Ministerio de Educación Nacional – MEN anualmente se gradúan alrededor de 10.000 personas[13] en esta área, como se muestra a continuación:

GRADUADOS ANULAMENTE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES	1.426	1.797	1.928	1.631	1.434	1.837	1.669
BELLAS ARTES	4.620	4.157	3.860	4.100	6.127	4.989	4.518
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	8.895	17.068	12.965	9.076	8.173	13.299	11.695
CIENCIAS DE LA SALUD	**10.798**	**13.386**	**12.624**	**11.527**	**10.603**	**11.073**	**9.441**
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS	24.242	24.631	27.359	35.578	29.083	27.304	28.092
ECONOMÍA, ADMÓN, CONTADURÍA Y AF.	45.360	50.532	46.824	37.114	37.044	38.428	32.786
ING, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AF.	34.763	35.563	35.925	34.562	32.951	31.111	26.887
MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES	1.792	2.054	1.860	2.259	2.355	2.522	2.218
SIN CLASIFICAR	0	2.453	2.544	18.181	19.623	25.510	24.257
TOTAL	131.896	151.641	145.889	154.028	147.393	156.073	141.563

Del total de graduados en todas las áreas el 60% lo hizo en una entidad de carácter particular mientras que el 40% fue de instituciones públicas, esta cifra no corresponde solo al 2008 sino a un comportamiento expresado en los años anteriores. La consulta en el SNIES no permite relacionar dos variables para conocer del número exacto estudiantes graduados en instituciones públicas o privadas pero si nos permite observar de manera gráfica dicho comportamiento:



El color verde de la gráfica muestra a los estudiantes del área de la salud (consultar la ponencia en medio magnético) dependiendo del tipo de institución de la cual se hayan graduado, de esta manera confirmamos esta tendencia en el área de salud.

Ahora bien, el contrato de aprendizaje otorga un apoyo de sostenimiento durante la fase práctica del 75% del salario mínimo legal mensual vigente, si este apoyo se le brindara a los estudiantes de la salud, incluyendo el pago de los aportes a riesgos profesionales y salud, el valor de este reconocimiento mensual sería de $437.273 por estudiante y se le estaría garantizando su aseguramiento en riesgos profesionales y salud lo que se traduce en beneficios cualitativos tanto para el practicante que ejercería su labor con toda seguridad y para la entidad ya que esto se vería reflejado en el ánimo con que estos estudiantes desempeñan su labor es un valor agregado.

A cada estudiante se le asignaría:

Salario Mínimo Legal:	$496.900
75% smlm:	$372.675
Contribución salud mes:	$42.237
Contribución riesgos prof:	$22.361
Total Mensual (75%):	**$437.273**

Esto, al año representa **$5.247.276** para un estudiante. Son en promedio 11.000 estudiantes los que se han graduado durante los últimos 5 años de esta área, aplicando el 60% y 40%, corresponderían 6.600 estudiantes de instituciones privadas y 4.400 a estudiantes de instituciones públicas.

Parecería este un alto valor sin embargo el costo de contratar a un solo empleado con el salario mínimo significaría casi el doble al año **$10.149.394** en este contexto deberían ser las mismas instituciones las que promuevan este tipo de conductas, dadas en un marco de justicia y equidad donde es posible un mutuo beneficio, ya que mientras la institución ahorra cerca de **$4.902.118** por trabajador al año si fomenta relaciones de amistad perdurables que a la postre elevan la calidad del servicio y por ende una mejor atención de los usuarios.

Con estos antecedentes, el proyecto de ley propone la reglamentación de un fondo mixto que involucre tanto a Ministerios como a las entidades del sector salud para que contribuyan en el fortalecimiento y rescate de la dignificación de esta área del conocimiento con la participación de las entidades territoriales de orden subnacional.

Por las anteriores consideraciones como ponentes nos permitimos destacar la importancia de esta iniciativa para el país, razón por la que me sometemos a consideración la siguiente proposición:

Proposición:

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud*, de acuerdo al texto original.

Atentamente,

César Humberto Londoño Salgado, Jorge Eduardo Casabianca, Representantes a La Cámara.

12 Según lo publicó la encuesta de la defensoría del pueblo año 2007.

13 Sistema Nacional de Información de Educación Superior – SNIES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 2009 CAMARA

por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., diciembre 10 de 2009

Doctor

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 214 de 2009, *por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Doctor

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, me permito presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate al ***Proyecto de ley número 214 de 2009 Cámara*****,** *por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Representante a la Cámara

Ponente,

César Humberto Londoño Salgado.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 214 de 2009 Cámara, *por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., diciembre 10 de 2009

Doctor

RODRIGO ROMERO HERNANDEZ

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer debate al Proyecto de ley numero 214 de 2009 Cámara, *por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Doctor Romero:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, me permito presentar el Informe de **Ponencia para Primer debate al Proyecto de ley número 214 de 2009 Cámara**, *por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones*, previas la siguientes consideraciones:

Objeto del Proyecto

El proyecto de ley objeto de análisis tiene como finalidad adecuar efectivamente los derechos fundamentales de las mujeres en estado de embarazo y en su calidad de trabajadoras independientes, con expectativa de un derecho a un marco jurídico, que garantice seguridad jurídica e igualdad material en la aplicación de la ley de conformidad con las disposiciones constitucionales que protegen la maternidad y la situación de vulnerabilidad de las trabajadoras en situación de vulnerabilidad.

Origen del Proyecto

El Proyecto de ley numero 214 de 2009, fue presentado por el honorable Representante a la Cámara, Jaime Cervantes Varelo, ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes.

Contenido del Proyecto

El Proyecto de ley consta de 5 artículos mediante los cuales se pretende adecuar efectivamente los derechos fundamentales de las mujeres en estado de embarazo y en su calidad de trabajadoras independientes, con expectativa de un derecho a un marco jurídico, que garantice seguridad jurídica e igualdad **material e**n la aplicación de la ley de conformidad con las disposiciones constitucionales que protegen la maternidad y la situación de vulnerabilidad de las trabajadoras en situación de vulnerabilidad.

Consideraciones Generales

El proyecto se sustenta, en primer lugar, en un amplio análisis de la situación de precariedad laboral y social en las que se encuentran una gran mayoría de las trabajadoras independientes en estado de embarazo y con derecho al pago de una licencia de maternidad por estar afiliadas al SGSSS. Se afirma en la exposición de motivos del Proyecto de ley 214 de 2009 que:

La condición de independiente, en el que se incluyen informales, tiene una connotación muy especial porque la mayoría de estas trabajadoras están en él, como consecuencia de la situación del déficit en la oferta de empelo que existe en el país. Indiscutiblemente, las tasas de desempleo y subempleo son consecuencia del estado en que se encuentra la economía del país y no solo de este estado de cosas sino de la crisis financiera mundial[1].

En los datos estadísticos que se exponen en la exposición de motivos, se comprueba que el colectivo de mujeres que componen la franja de trabajadoras independientes y en condiciones de vulnerabilidad se sitúan primordialmente en el sector "informal de la economía" que se caracteriza, en palabras del autor de la inactiva "precisamente por empleos de baja calidad, vinculaciones temporales tanto al trabajo como al sistema de seguridad social, bajos salarios y consecuencia de lo anterior escasos niveles de productividad".

A lo anterior, se adiciona su condición de "extrema pobreza, con bajos índices de escolaridad *y asentadas en zonas de difícil acceso y de alto riesgo, "rurales dispersas u urbano marginales", entran en el mercado laboral aceptando empleos infraremunerados e infravalorados para aumentar sus ingresos familiares.* Puntualiza el honorable Representante Cervantes Varelo.

Sin lugar a dudas, todos estos elementos y la presión de las obligaciones de su núcleo familiar, la obligan a escoger las condiciones de trabajo ofrece el sector informal o independiente, con un total desconocimiento de prerrogativas garantías vinculadas a los derechos fundamentales, "entre las que son relevantes para este proyecto de ley, el goce de prestaciones económicas como la licencia de maternidad".

La Licencia de Maternidad en el Ordenamiento Jurídico Colombiano.

El Estado colombiano en cumplimiento de obligaciones internacionales y en disposiciones constitucionales hizo consagrar a través del legislador en el Código Sustantivo del Trabajo, en los artículos 236 y 237 la licencia de maternidad como una prestación económica a favor de la madre y de su hijo recién nacido[2].

Esta norma fue variada por el artículo 34 de Ley 50 de 1990 y contempla el *"Descanso remunerado en la época del parto" También el artículo 162 de la Ley 100 de 1993 determina que el Plan Obligatorio de Salud POS "Permitirá la protección integral de las familias a la maternidad"*, y el artículo 207 de la citada ley, señala la obligación de las EPS del reconocimiento y pago de "La licencia por maternidad de conformidad con las disposiciones legales vigentes". En este sentido el artículo 172 determinó la competencia al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para regular el régimen de reconocimiento y pago de las licencia de maternidad. Finalmente esta competencia, por virtud de la Ley 1122 de 2007 fue atribuida a la Comisión de Regulación en Salud.

En resumen, durante todos estos años de vigencia del CST, mediante una variedad de decretos, entre los que se destacan: Decreto 047 de 2000, artículo 3°; Decreto 1804 de 1999, artículo 21; Decreto 1406 de 1999; Decreto 806 de 1998, artículo 28, literal c) y artículo 63; y el Decreto 956 de 1996, artículo 1º y de acuerdos como el 08 de 1994, 031 de 1996; 038 de 1996; 084 de 1997,159 de 1999, 161 de 2000, 186 de 2000 y 218 de 2001, se han fijado requisitos y otros aspectos regulatorios, respectivamente para reconocimiento y pago de las licencias de maternidad.

En este aspecto resumen muy acertadamente la exposición de motivos del proyecto de ley lo siguiente:

Tenemos entonces, que el derecho de las mujeres trabajadoras a disfrutar de un descanso remunerado con ocasión al embarazo y al parto, no solo se halla en cabeza de las **trabajadoras dependientes.** *Así, el artículo 28 del Decreto 806 de 1998 por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación, de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud", indica en concordancia con en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, que las* ***trabajadoras independientes*** *afiliadas a dicho sistema a través del régimen contributivo, en virtud de sus aportes y cotizaciones directas tienen igualmente derecho a recibir el pago de la licencia de maternidad*[3].

Lo que queda claro en este proyecto de ley, es que toda esta regulación, en primer lugar no se estabas reconociendo aspectos fundamentales de protección a la maternidad y al recién nacido. Esta realidad daba parámetros a las EPS para desconocer abiertamente el derecho a la licencia de maternidad y consecuentemente el único medio para reivindicarlo, en el momento, es la acción de tutela.

¿Cuál es la realidad de la licencia de maternidad en las trabajadoras independientes?

El autor de la iniciativa platea dos situaciones, partiendo de que "tanto las trabajadoras que cotizan en calidad de independientes como aquellas que cotizan como trabajadoras dependientes, debían cumplir con los requisitos legales establecidos en las normas aludidas en el acápite anterior" y resalta el caso del incumplimiento de los

1 Proyecto de ley número 214 de 2009.

2 Proyecto de ley número 214 de 2009. Citado en exposición de motivos. Sentencia T-261 de 2009 Magistrado Ponente.

3 CERVANTES VÁRELO JAIME. En Proyecto de ley número 214 de 2009. Exposición de motivos P. 9

requisitos para acceder al pago de la licencia por parte de las trabajadoras independientes e trata de una trabajadora dependiente el empleador responde por la misma, pero cuando se trata de las trabajadoras independientes estas **"pierden el derecho"** y los sustenta en lo pertinente de un concepto del Ministerio de Protección Social, quién por solicitud de la Corte Constitucional, conceptúo lo siguiente:

"Tratándose de las afiliadas que tienen la condición de trabajadoras independientes, no se encuentra previsto, un mecanismo para resolver el conflicto que se suscita cuando una mujer acude a la EPS para solicitar el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad; (...)[4]

Esta posición del Ministerio de la Protección Social, se convertía en argumento válido para negar la posibilidad de acceso al pago de la licencia de maternidad y, lo más censurable: materializaba la vulneración de derechos, "***especialmente el derecho de protección a la mujer durante el embarazo y después del parto (artículo 43 de la Constitución), y de los derechos fundamentales del menor recién nacido (artículos 44 y 50 de la Constitución).*** *Afectación que se hace más evidente cuando los ingresos de las mujeres no superan el salario mínimo o pertenecen a estratos socio económicos bajos".*[5]

Bajo este orden de situaciones, se empieza a generar la cultura del desconocimiento del pago directo de la licencia de maternidad por parte de las EPS amparadas, en que, las mismas disposiciones de la regulación impiden que esta puedan hacer ese reconocimiento y por ello, en palabras de la Corte Constitucional, las "tutelas vienen creciendo" y hoy por hoy *representan un porcentaje significativo de la "carga de reiteración" de la Corte Constitucional.* Estaban creadas todas las condiciones, para que bajo situaciones de hecho, las EPS actuaran y siguieran generando un aumento desmedido de acciones de tutelas ya que "se ha convertido en el único instrumento mediante el cual una trabajadora independiente puede solicitar la autorización del pago de la licencian de maternidad y la EPS puede pagarla y obtener la financiación que establece la ley.[6]

Dentro de este contexto, resulta plausible la conclusión a la que ha llegado la Corte Constitucional y que fue recogida en la exposición de motivos del proyecto en estudio y a la cual me adhiero, en el sentido de **"que resulta desproporcionado negar el pago de la prestación a pesar de que no se cumplan todos los requisitos legales,"** más cuando se constata que la trabajadora independiente en estado de embarazo y con derecho al pago de la prestación económica es una persona de estrato socio económico bajo y pertenece a un sector vulnerable de la población. Esta caracterización, la sitúa en lugar en el cual debe ser privilegiada por el Estado.[7]

Adicionalmente a los argumentos anteriores, la respuesta al interrogante inicial la encontramos en el aparte siguiente de la exposición de motivos:

La realidad es que también la negación del reconocimiento pecuniario de la licencia de maternidad a las trabajadoras en situación de vulnerabilidad, cuando esta resulta imprescindible porque suple el pago del salario; se convierte en un problema social de gran relevancia para el Estado y evidencia la vulneración de sus derechos fundamentales. El derecho al pago del salario, se torna esencial para la subsistencia de las madres gestantes cuando ésta debe responder por las necesidades económicas del recién nacido, y garantizarle el derecho a la vida digna.

La conclusión a que se llegó y que fortalece el propósito de este proyecto de ley, esta resumida por el autor de la iniciativa en los siguientes términos:

Ha sido la Corte Constitucional, como máxima garante de los derechos fundamentales la que a fuerza de jurisprudencia ha reconocido, de forma reiterada, que las trabajadoras con derecho a la licencia de maternidad aun cuando no cumplan todos los requisitos establecidos en la regulación, tienen su derecho adquirido bajo ciertas condiciones que la misma jurisprudencia ha establecido, pero que los reguladores han omitido materializarlas de manera efectiva y acorde a la realidad de las situaciones que se han venido recogiendo en la jurisprudencia constitucional.[8]

El Aporte de la Jurisprudencia Constitucional.

Indudablemente, la Corte Constitucional ha hecho un gran aporte para el logro del respeto a los derechos fundamentales que se han venido vulnerando de manera permanente por las EPS a las trabajadoras independientes en estado de embarazo, cuando se le ha desconocido su prestación económica por pago extemporáneo o pago incompleto de sus semanas de cotización. A través de su jurisprudencia ha construido un precedente en relación a que presentada alguna de las situaciones anteriores, esta *"no debe tenerse como un argumento suficiente para negar el pago de la misma, pues su verificación no puede realizarse de manera independiente a las circunstancias en que se encuentran los interesados, en razón de la especial protección que la Constitución establece para las mujeres en estado de embarazo y*

4 CERVANTES VÁRELO JAIME. En exposición de motivos, Proyecto de Ley 214 de 2009, Sentencia T-1223 de 2008. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.

5 Ibid p. 9,10

6 Ibid. P. 11

7 Ibid P. 10

8 Ibid. P.11

después del parto y para los niños"[9] *y en función de este precedente ha establecido una subreglas que a la larga han protegido el derecho vulnerado.*

Estas directrices jurisprudenciales se resumen en la exposición de motivos así:

También ha coincidido en reiterar la Corte Constitucional, "que aun cuando el empleador haya pagado de manera tardía las cotizaciones en salud de una trabajadora, **o cuando la mujer misma las haya pagado tardíamente en el caso de las trabajadoras independientes,** pero la EPS demandada no haya requerido al obligado para que lo hiciera ni hubiere rechazado el pago realizado, se entenderá que la entidad accionada se allanó a la mora del empleador **o de la cotizante independiente**, y por tanto se encuentra obligada a pagar la licencia de maternidad de la mujer. (El resaltado fuera de texto.)"[10]

En todos los casos analizados por la Corte por las razones aquí expuestas, "en la mayoría de los casos estas mujeres cotizaron al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de independientes."

Ante la complejidad de esta realidad, a la Corte no le queda otro camino, después de comprobar el sobredimensionamiento de las acciones de tutelas y la permanente vulneración de los derechos fundamentales, en un acto de deferencia con el Ejecutivo, imparte ordenes perentorias al "Ministerio de la Protección Social y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, o a la Comisión de Regulación en Salud", para que adopte una regulación conforme las subreglas jurisprudenciales, de manera que a "las trabajadoras independientes se les garantizara que los requisitos para lograr el reconocimiento pecuniario de la licencia de maternidad no vulneraran sus *derechos fundamentales*[11]*, como tampoco los de su hijo (s) recién nacido(s). Para lo anterior la Corte estableció un término de 4 meses".*

La Corte sugirió que la regulación debía garantizar que la tutela no se convirtiera en el instrumento para que la trabajadora cotizante independiente se le reconociera el pago de la licencia de maternidad. Textualmente, en la exposición de motivos se cita a la Corte Constitucional en los términos siguientes:

"Específicamente, *dichas medidas se orientarán a definir un procedimiento que permita solucionar (i) los conflictos provenientes de la solicitud de pago de su licencia de maternidad y (ii) las controversias generadas por el incumplimiento de los requisitos establecidos en la regulación. Así mismo las medidas referidas deberán garantizar que los requisitos para acceder al pago de la licencia de maternidad protegen los derechos fundamentales de las mujeres.*

Adicionalmente, de acuerdo con lo señalado anteriormente en esta sentencia, estas medidas deberán:

(a) Tener en cuenta especialmente a las mujeres más vulnerables del país,

(b) Respetar los límites mínimos de protección establecidos en la jurisprudencia constitucional,

(c) tener en cuenta el tiempo real que dura la gestación, frente al tiempo que se exige cotizar al sistema de salud, en vista de lo señalado en el apartado 4.3 de la presente providencia y

(d) Orientarse a reducir efectivamente la interposición de acciones de tutela para obtener el pago de la licencia de maternidad."[12]

En estas directrices debía fundamentarse la regulación que expidiera el Gobierno nacional a través del CGSSS.

El Acuerdo 414 de 2009 no Garantiza el Mandato Cosntitucional

Después de contrastar el contenido del acuerdo con lo sugerido por la Corte constitucional, tanto el autor de la iniciativa, como en mí calidad de ponente, se ha encontrado que el acuerdo no "es asertivo" en el entendido que este debía recoger un tratamiento especial " a **las madres que tienen dificultades para efectuar los aportes durante su embarazo o sus cotizaciones fueron "incompletas, discontinuas o no coincidieron en el mismo número de semanas"** o si el atraso en el pago de los aportes supera este tiempo, su cancelación se hará de manera proporcional". (Resaltado fuera de texto)

El artículo 2º del acuerdo demuestra que el pago de esa prestación está condicionado a unas exigencias que no responden a la realidad social y laboral que se ha venido comentando. El artículo expresa:

"la EPS o EOC efectuará el reconocimiento de la prestación económica de acuerdo con las normas vigentes, **siempre y cuando se haya cumplido durante el periodo de la gestación con el pago de la totalidad de las cotizaciones adeudadas, con los respectivos intereses de mora."**[13] (Subrayado fuera de texto)

"…Si el empleador o la cotizante independiente se encuentran en mora en el pago de las cotizaciones en la fecha en que la madre cotizante da a luz, la EPS o EOC reconocerá la licencia de maternidad, **siempre y cuando la mora sea de máximo un periodo de cotización y se haya dado el pago de la cotización en mora con los respectivos intereses, antes de su reconocimiento."**

El artículo 4º. También desconoce lo arriba esbozado y contiene elementos condicionantes en reilación a lo que la Corte ha reiterado:

---

9 CONSTITUCION POLÍTICA, artículo 44. Citado en Proyecto de ley número 214 de 2009. p. 15

10 Ibid. P. 15

11 Ibid. P. 48 y 49

12 Ibid. p. 16

13 Acuerdo 414 de 2009. CGSSS.Vial Internet: www:minproteccion. gov.co

Artículo 4°. *Liquidación de la licencia de maternidad para la mujer cotizante con ingreso igual o inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.* **…** En el evento en que el período real de gestión sea inferior a doscientos setenta (270) días y siempre y cuando este período corresponda con los días cotizados, **la EPS o EOC reconocerá el máximo de licencia, o en forma proporcional cuando el tiempo de cotización sea menor al tiempo de gestación; con excepción de los partos no viables que se sujetarán en el reconocimiento de la licencia, a lo definido en las normas vigentes sobre la materia.**[14]

El autor de la iniciativa es enfático al resaltar la deficiencia del acuerdo en comento hasta el punto de sostener: "La normativa contenida en el acuerdo solo tiende a *asegurar el pago de las cotizaciones alas EPS sin importar la condición de vulnerabilidad de las trabajadoras: en primer lugar por las condiciones económicas cuando solo dependen de un salario mínimo o menos y en segundo lugar por su estado de embarazo y posterior parto".*[15]

El Articulado del Proyecto.

El Proyecto de Ley 214 de 2009 propone una regulación que reafirma el respeto a los derechos fundamentales reiterados por la Corte Constitucional. En este orden el **artículo 2º** establece el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad aún cuando "la cotizante independiente o el empleador hayan realizado el pago de la cotización de manera extemporánea y la EPS se ha allanado a la mora, el pago de cotización se haya realizado".

Ante la anterior garantía para las cotizantes independientes, el proyecto autoriza a las EPS a instaurar las acciones **"posteriores"** a que haya lugar, para lograr el cumplimiento total en las obligaciones pendientes de las afiliadas cotizantes al régimen contributivo del SGSSS.

Lo anterior, significa que en la eventualidad de pago extemporáneo o allanamiento a la mora, las EPS tendrán todas garantías para el cobro de lo debido pero sin que se pueda perjudicar el reconocimiento del derecho a la prestación.

El artículo 3º, en el mismo sentido del anterior, retira el condicionamiento que se establece en el acuerdo en los términos "siempre y cuando este período corresponda con los días cotizados" ***y propone el pago completo*** "aun cuando *la cotizante independiente o el empleador haya dejado de cotizar durante la gestación completa hasta dos períodos o menos".*

Y **el pago proporciona,** sí el empleador o la cotizante independiente ha dejado de cotizar más de dos períodos durante todo el período real de gestación.

Corresponde este artículo a una de las insistencias más notorias en la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando afirma: "***a las madres que tienen dificultades para efectuar los aportes durante su embarazo*** *o sus cotizaciones* ***fueron "incompletas, discontinuas o no coincidieron en el mismo número de semanas"*** y el acuerdo enfatiza: "*siempre y cuando este período corresponda con los días cotizados".*

El artículo 4º subsana en buena parte un tratamiento desequilibrado cuando la cotizante independiente ha realizado el pago erróneamente. El acuerdo establece un procedimiento cuya carga recae totalmente y de manera desproporcionada en la trabajadora independiente.

El proyecto busca que **no se niegue ni condicione el pago** de la licencia de maternidad por estar pendiente algún trámite para redireccionar el pago a la EPS o EOC de la cotizante independiente. Además de lo anterior, es oportuno resaltar que el proyecto demanda del Fosyga una actitud diligente reintegrando "el valor aludido directamente a la EPS o EOC donde se encuentra afiliada la cotizante independiente".

Importante resulta entonces resaltar, en palabras del honorable Representante Cervantes Várelo.

"que el proyecto busca concentrar en una ley, un tema de la importancia de la licencia de maternidad cuya protección no solo ha correspondido al derecho interno sino que ha sido materia de protección de organismos, tratados y convenios internacionales y que se ha dejado disperso en una reglamentación de decretos y acuerdos que han dado lugar, más a su desconocimiento a que a su reconocimiento". [16]

Con estos antecedentes y expresando que de pensar en un modelo en el que se quiera regular un tema tan importante como el reconocimiento de la licencia de maternidad a una trabajadora independiente, debe ser cuidadosamente estudiado, en perspectiva de no violar sus derechos fundamentales. Por ello, como ponente de esta iniciativa, tiene todo mí respaldo ya que este proyecto de ley debe concretar las acciones concretas que desde el sistema de seguridad social se deberán priorizar para lograr materializar el reconocimiento de derechos fundamentales y que en aplicación material de la constitución, "efectivamente se les dé el trato diferencial".

En estos términos dejo a consideración de la plenaria de la Comisión Séptima esta iniciativa que seguro tendrá el respaldo de mis honorables colegas para "una gran mayoría de mujeres que día a día se esfuerzan dentro de un mercado laboral informal para sacar adelante su núcleo familiar".

Proposición:

En los términos anteriores, rindo ponencia favorable y propongo a la plenaria de la Comisión Séptima Constitucional dar Primer debate al

[14] Ibid. p.2
[15] Ibid. p.19
[16] Ibid. p.19

Proyecto de ley número 214 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones*, con el texto del articulado inicial.

Atentamente,

César Humberto Londoño Salgado,

Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2009 CAMARA

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Santiago, Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2009

Doctor

JORGE ALBERTO GARCIA-HERREROS CABRERA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref: Ponencia para Primer debate al Proyecto de ley 226 de 2009 Cámara.

Respetado doctor:

De acuerdo a la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión para actuar como Ponentes del **Proyecto de ley número 226 de 2009 Cámara**, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Santiago, Norte de Santander, y se dictan otras* disposiciones, nos permitimos presentar la misma con el fin de que sirva de base para la discusión y aprobación en primer debate, y así de esta manera exaltar y reconocer las virtudes de los habitantes de esa querida población nortesantandereana, y de quienes han contribuido a su desarrollo y fortalecimiento.

I. Antecedentes

Santiago es uno de los municipios cercanos a la capital del departamento, Cúcuta, pues sólo lo separan 40 kilómetros de magnífica carretera, y está entre pueblos de significativa importancia como Salazar, Gramalote, Arboledas, Cucutilla, Villa Caro y Lourdes, con los que está vinculado por nexos de amistad y comercio.

Los pueblos comarcanos como Santiago, hacen un activo comercio y mantienen un intenso tráfico con la capital, por ser paso obligado para los turistas que visitan a Cúcuta; es por eso que se ha ganado el honroso título de "Puerta de Oro de los Pueblos de Occidente".

Santiago es un pueblo esencialmente trabajador, respetuoso de la ley y de las libertades civiles, tolerantes y hospitalario, generoso y expansivo a todo florecimiento de la caridad.

Los orígenes de lo que hoy es el municipio de Santiago son legendarios: según las viejas crónicas, el apóstol Santiago, patrono de España, se le apareció al rico hacendado don Ignacio Romero Camacho y le ordenó fundar un pueblo en su honor, a orillas del río Pedro Alonso. De allí surgieron las primeras doce casas y una capilla que con los años se convertirían en cabecera municipal.

En aquel origen legendario, pleno de simbologías religiosas, debe anotarse el hecho de que la consolidación de Santiago se debió a la implantación de la gran hacienda cacaotera, que funcionaba con mano de obra esclava. Con el desarrollo del cultivo del cacao, en el siglo XVIII se inició la movilidad de gentes desde Mérida y las poblaciones localizadas en las partes altas del departamento (Pamplona y Salazar de las Palmas) hacia los valles cálidos de El Zulia, Pamplonita y Peralonso. Las fundaciones que surgieron fueron San José (hoy Cúcuta), San Cayetano, El Rosario (hoy Villa del Rosario) y Santiago.

El cacao que se producía en esta región se hizo mundialmente famoso, conocido como "cacao de Cúcuta", se dice que era la bebida predilecta de la Reina Victoria de Inglaterra. Fue además la base de la prosperidad económica del Oriente colombiano, hasta que una enfermedad llamada "palometa" o "mancha" acabó con las plantaciones de cacao y por tanto con la economía de aquel producto.

Durante la guerra de independencia, Santiago era paso obligado de los ejércitos de ambos bandos, y en 1813, en desarrollo de la "Campaña Admirable" que lo llevó de Cartagena a Caracas, el Libertador Simón Bolívar pernoctó en Santiago, en la antigua casona conocida como "El Hospital", cuya restauración debe convertirse en el mejor tributo que los hijos de Santiago pueden brindar a la memoria del Padre de la Patria.

Tras la desmembración de la Gran Colombia, el país cayó en el estancamiento económico a consecuencia del gran esfuerzo que significó el sostenimiento de la guerra contra España. La recuperación vino de la mano de las profundas transformaciones sociales y políticas de mediados del siglo XIX. Cúcuta comenzó un despegue económico que en pocos años la convirtió en el eje del desarrollo de esta parte del país. De igual modo, la economía de Santiago se reestructuró hacia la hacienda ganadera. La carne y los cueros que aquí se producían surtían los mercados de Cúcuta y los frentes de colonización cafetera en el área de Gramalote–Lourdes.

El terremoto del 8 de mayo de 1875, que destruyó Cúcuta, afectó por igual las poblaciones

circunvecinas. Santiago sufrió serios daños, y la iglesia de mampostería, que se había construido en el lugar donde Don Ignacio Romero Camacho levantara la primera capilla, se vino abajo. Los santiagueros comenzaron entonces la dura tarea de reconstruir su pueblo, y su labor se constituyó en verdadero monumento al esfuerzo común y solidario. En 1895 se puso la primera piedra de la nueva iglesia, de tal forma que en el presente año se cumple un siglo de aquel magno acontecimiento.

La paz y prosperidad de esos días se vio nuevamente interrumpida por la Guerra Civil de los Mil Días, el conflicto más sangriento de nuestra historia. Precisamente en las goteras de Santiago tuvo lugar una de las mayores batallas de toda la guerra: La Batalla del Puente de La Laja o Batalla de Peralonso, como es más conocida. No pocos hijos de Santiago sirvieron en ambos bandos y participaron hasta el final de la campaña que los llevó a Palonegro y la Costa Atlántica, donde finalmente se llegó a un acuerdo de paz. Aquellos veteranos eran conocidos como "guerriantes" y hasta bien entrado el siglo XX formaron parte del paisaje local de nuestros pueblos. Sentados en los escaños de la plaza o en cualquier acera, narraban la prodigiosa carga del general Uribe Uribe y la desbandada del ejército gobiernista en La Laja, o el interminable desangre en las trincheras de Palonegro, atestadas de cadáveres.

Santiago hace su entrada al siglo XX asolado por la guerra civil. La recuperación no tarda en afianzase y el 22 de mayo de 1911 es elevado a la categoría de municipio. Todo esto coincidió con una cadena de hechos favorables que convirtieron a Santiago en una población próspera. Eslabones de esa cadena son la instalación del telégrafo, la apertura de la carretera a Cúcuta y a los demás pueblos de Occidente, el establecimiento de las escuelas públicas y, el 23 de abril de 1953, la fundación de la Escuela Hogar, más tarde Instituto de Promoción Social.

Hoy en día Santiago continúa fiel a sus tradiciones: "***laboriosidad, progreso y devoción por el apóstol Santiago, su patrono, y por San Roque***". Sus ferias y fiestas han adquirido gran renombre en el departamento y el Estado Táchira; el municipio se moderniza y adecúa su infraestructura a las necesidades de la sociedad en los umbrales del siglo XXI. Los santiagueros que un día tuvieron que dejar su terruño se organizan en colonias que apoyan todas estas iniciativas de progreso y desarrollo. El turismo sin duda tiene en Santiago uno de sus mayores santuarios: "***por su tranquilidad, su hermoso trazado, y por el paisaje y la frescura del río Peralonso, cuyas límpidas aguas, en opinión de muchos turistas que las frecuentan, son afrodisíacas***".

Aun cuando no se conocen datos históricos acerca de su fundación, la tradición, que es una de las mejores fuentes de la historia, conserva con entrañable cariño esta, respetable por su antigüedad, aun cuando algunos discrepan en el nombre del donante que cedió los terrenos para la fundación.

Estas dos son las más conocidas, y tienen los mejores visos de verosimilitud.

1. Cuenta una tradición respetable que en el año 1742, Don Ignacio Romero Camacho, rico terrateniente de Salazar, con vastas comarcas herenciales a ambas márgenes del bullicioso Pedro Alonso, al recorrer las riberas orientales de dicho río en busca de caza o tal vez en persecución de algún potro cerrero o de alguna arisca y orejona novilla, se halló de repente en un claro de la selva sobre la margen derecha del Pedro Alonso, sitio al descubierto pero de visual maravillosa, que llamó la atención al terrateniente señor Romero Camacho. Cuando su vista se recreaba en el paisaje, fue sorprendido por un extraño ruido que semejaba el tañido de una campanilla. En seguida vio frente a sí a un arrogante caballero con vestidos a la usanza medieval de los señores cruzados, en cuya diestra empuñaba una refulgente espada, así como en la siniestra el estandarte de Castilla y de León.

La aparición, como era de suponer, produjo arrobamiento en el ánimo del señor Romero Camacho, pues nunca sus ojos habían visto caballero mejor plantado ni tan deslumbrador jinete en sus predios; pero este éxtasis fue suplantado por la admiración, cuando el arrogante jinete, en términos bondadosos, manifestó al ensimismado señor Romero Camacho: "***No temáis señor Romero Camacho, que os interrumpa en vuestros andares menesterosos de rodeo y caza; soy Santiago, el hijo de Zebedeo, uno de los doce apóstoles. Quiero, mando y ordeno que me obsequiéis estas tierras y edifiquéis en este mismo paraje una iglesia y un pueblo que llevará mi nombre, donde eternamente se me reverencie***".

La visión desapareció dejando aún más aturdido al señor Romero Camacho. Vuelto a sus cabales, recuerda la visión, hila las palabras oídas, se palpa por si estuviera soñando y coloca un mojón de piedra en el preciso lugar donde se le apareció la visión deslumbradora del apóstol. Paso a paso regresa a su casa solariega y luego de mucha meditación resuelve seguir al pie de la letra lo dicho por la visión.

El señor Romero Camacho, rico propietario de aquellas tierras adquiridas herencialmente de conquistadores y encomenderos, obedeciendo al mandato del "Más allá" hizo donación de una porción de sus tierras a la curia; echó los cimientos de la iglesia, de la antigua se sobreentiende, construida de madera y en el lado sur de la actual plaza, que en aquel tiempo, dice la tradición, las aguas del Pedro Alonso lamían los lados occi-

dentales de la iglesia". Tales terrenos, que desde aquella época fueron denominados "Tierras del Santo" se extendían desde la desembocadura de la quebrada "Muerta" en el río Peralonso, siguiendo el curso de aquella hasta el cerro del "Diviso" o "Paramillo" y este abajo hasta la quebrada la "Hedionda", siguiendo la corriente de esta hasta el río Peralonso y por el curso de este hasta la confluencia de la expresada quebrada en el citado río.

2. Otros tradicionalistas atribuyen al señor Benedicto Rincón, laborioso hacendado de esta comarca, la cesión del terreno para la fundación del pueblo, siendo él el primero que desmontó el plano en donde hoy se halla situada la población.

El señor Rincón, al aproximarse el fin de su existencia, hizo donación al apóstol Santiago de una buena porción de territorio. Ya anteriormente el donante Rincón había levantado una capillita de madera y paja y había concedido permiso a varios vecinos para que levantaran sus viviendas en el sitio que cada cual eligiera, de donde proviene la forma irregular de su primitivo trazado que con el transcurso del tiempo ha ido mejorando.

Ya en el año 1875 cuando tuvo lugar la catástrofe sísmica de Cúcuta, aparece Santiago como una de las poblaciones que sufrieron las sacudidas de aquel terremoto según lo afirma el señor Francisco Azuero, quien ejercía en aquella época las funciones de Alcalde de la ciudad de Cúcuta, cuyo documento se halla insertado en la obra del "Antiguo Cúcuta" del nunca bien lamentado historiador y publicista don Luis Febres Cordero. Igual aseveración hace el notable historiador venezolano don Tulio Febres Cordero.

En 1808 Santiago aparece con 655 habitantes y en 1851 ya esa cifra había subido a 1.249 habitantes según un censo.

Su gobierno civil quedó establecido en el año 1851 en que fue erigido el pueblo de Santiago en "Aldea" del entonces departamento de Cúcuta. Es de anotar que desde 1742, fecha de su fundación hasta 1851, Santiago fue un caserío cuya historia se desconoce completamente por no conservarse ninguna clase de archivo.

En 1880 la "Aldea" fue elevada a la categoría distrital, disfrutando muy poco tiempo de esa prerrogativa, sólo hasta 1886 en que hubo ciertos reajustes municipales y fueron suprimidos aquellos que no llenaban los requisitos de la ley, volviendo de nuevo a hacer parte como corregimiento del Distrito de Salazar.

En el año 1896 la Asamblea de Santander reunida en Bucaramanga, volvió por los fueros de Santiago y expidió la Ordenanza N° 70 de julio 1º "por la cual se restablece el municipio de Santiago en la Provincia de Cúcuta, por los límites que tenía en la época en que se dispuso su eliminación como entidad municipal y se ordenó la división de su territorio entre los distritos de San Cayetano y Salazar".

Según el artículo 2º de esta misma Ordenanza, entraría en vigencia el 1º de enero de 1897, pero con la aprobación del Congreso de la República, cosa que no sucedió sino quince años más tarde, ocasionada por estorbos que intereses creados obstaculizaron su cumplimiento.

Fue así como el 22 de mayo de 1911 volvió a quedar Santiago en posesión de su autonomía municipal, que hoy conserva con legítimo orgullo.

Queda claro que Santiago fue erigido como municipio en 1911, siendo Gobernador del Norte de Santander el doctor Víctor Julio Cote y el Secretario de Gobierno el General José Joaquín Villamizar.

En el año 1912 siendo ya el Norte de Santander entidad departamental, la honorable Asamblea de ese año fijó los límites del municipio por Ordenanza N° 24 del 15 de abril y por el Decreto N° 128 de la Gobernación del departamento.

El sustento de los habitantes de Santiago proviene básicamente de cuatro sectores: "***la agricultura, la ganadería, la minería y el sector de los servicios***". La agricultura es de especial importancia en las partes altas del municipio, de clima medio, dedicadas especialmente al cultivo del café. Es el caso de las veredas de El Páramo, La Ensillada, Zul Alto, Alto Frío, etc. A pesar de la crisis que para la economía cafetera supuso la llegada de la roya, así como la caída del precio interno, el café sigue siendo la base de la economía campesina para los pequeños y medianos agricultores del municipio. Tanto el modo de vida como la cultura que se generan en torno al café, son comunes a los de toda la Región Andina de Colombia y el Occidente venezolano.

De resaltar también el cultivo de la caña panelera, especialmente en la vereda de Cacahuala, donde se procesa y obtiene panela de altísima calidad, que se comercializa directamente en la ciudad de Cúcuta. Quien quiera que conozca el campo sabe que nada hay más dulce que el aroma de la molienda, y este aroma es permanente en Cacahuala, El Páramo y Los Naranjos, donde el guarapo se obtiene en grandes trapiches movidos con motores eléctricos, en trapiches de mula y gañán, o en trapiches "señorita", movidos a mano.

En las zonas frías de Los Naranjos y Zul Alto, se cultiva la arveja o alverja, de amplio consumo entre las gentes de Gramalote, que por tal razón son llamados "alverjeros". Entre las fases que comprende el cultivo de la arveja, resulta especialmente interesante la de la cosecha y desgrane, cuando se realiza manualmente mediante el "vareo", que consiste en golpear con largas varas las vainas amontonadas para que liberen el grano. En la época de la cosecha el campo se llena de los zumbidos alegres de las varas al caer.

En las tierras bajas de Cuperena y Cornejito se produce yuca, de gran demanda en todo el municipio, y con grandes variaciones, el maíz, cuyo cultivo según la forma tradicional de "Tumbar y quemar" está causando problemas de degradación ambiental y disminución del caudal de las quebradas y del propio río Peralonso.

En años recientes se ha iniciado un proceso de diversificación de cultivos, que incluye la adecuación de barbechos para el establecimiento de arrozales o cultivos de hortalizas, en la vereda de La Amarilla. Sin embargo, en términos generales la agricultura en Santiago todavía se encuentra lejos de implementar tecnologías adecuadas que mejoren sustancialmente la producción.

Al igual que la agricultura, la ganadería se explota de manera extensiva y poco tecnificada. No obstante, los logros en este sector son más significativos, aunque la producción de ganado vacuno se concentra en algunos latifundios, y casi ninguno de ellos se encuentra explotado bajo sistemas de pastoreo extensivo mejorado.

A nivel de las actividades productivas, casi todas las fincas ganaderas se dedican al mismo tiempo a la cría y la ceba, practicando el ordeño en las vacas de cría, sin que exista ninguna finca especializada en la producción de leche. Así las cosas, en Santiago el ganado bovino está explotado bajo sistemas de producción que se caracterizan por la utilización extensiva de la tierra y el mantenimiento de muy bajos niveles de productividad.

La producción avícola, aunque baja, abastece el mercado local y en la actualidad es fácil obtener buen pollo criado en pequeños galpones en el mismo casco urbano, y gallinas y huevos criollos producidos en el área rural. Sin embargo, el sector no ha tenido el suficiente dinamismo para generar empleos fijos ni para expandirse, a pesar de la cercanía y de las favorables condiciones del mercado de Cúcuta.

La cría de peces en estanque, especialmente tilapia y cachama, comienza a vislumbrarse como posible alternativa para los pequeños agricultores del municipio. De igual forma, en algunas veredas, como Cornejito, se hacen intentos por diversificar con especies menores: conejos y abejas. Con todo, el sector pecuario está canalizado, de manera casi exclusiva, a la cría y explotación del ganado vacuno.

La minería del carbón tiene especial importancia en la vereda La Amarilla, si bien existen yacimientos carboníferos prácticamente en todo el territorio del municipio. La explotación de estas minas se realiza en la forma tradicional, aunque en los últimos años las condiciones laborales de los mineros han mejorado.

Por lo demás, Santiago presenta los mismos problemas de desempleo y subempleo propios del área rural colombiana.

II. **Objeto del Proyecto**

La iniciativa de los honorables Representantes Jorge García Herreros Cabrera, Luis Jairo Ibarra Obando, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y Zaida Janet Lindarte, frente al Proyecto de ley número 226 de 2009 plantea la necesidad de que la Nación se vincule a la celebración de los 100 años de creación del municipio de Santiago, departamento de Norte de Santander y que se dicten otras disposiciones de la siguiente forma:

1. Rindiendo un especial reconocimiento a la población de Santiago, en la celebración de los 100 años de haber sido erigida como Municipio, y ordenando que una Comisión del Gobierno Nacional y del Congreso de la República hagan presencia en la población el día veintidós (22) de mayo de dos mil once (2011), fecha en que se cumplen los 100 años de su constitución como entidad municipal.

1. Autorizando al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias y/o impulsando a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, para vincularse a la conmemoración de los cien (100) años de establecida como Municipio la población de Santiago, y para la ejecución de las obras de infraestructura de interés social que se requieran, tales como: "Mejoramiento de la Vía Secundaria Cornejo –Santiago (10 Kilómetros); Construcción de la Biblioteca Pública Municipal; Mejoramiento de las Vías Terciarias del municipio: Caimito –el Páramo; La Laja Cuperena – Cacahuala; Chañe – Cacahuala - San Benito y la Hedionda – Cañahuate; Pavimentación de diez calles urbanas; Construcción Canales de Aguas Lluvias en la Urbanización de Villas de Santiago; Mejoramiento de Vivienda Urbana y rural; Terminación Segunda Etapa del Parador Turístico y Dotación y Mejoramiento de la Hostería Municipal.

III. **Fundamento Legal y Constitucional**

El ordenamiento jurídico nacional determina que, a través de iniciativas legislativas, puede darse la creación de gastos de carácter público, teniendo en cuenta que dicha actividad solamente se limita a la inclusión futura del gasto dentro del Presupuesto Nacional, pero nunca constituye una obligación imperativa por parte del Congreso hacia el Ejecutivo.

Además, nuestra Constitución Nacional otorga al Congreso de la República la facultad para presentar, interpretar, reformar y derogar las leyes, es decir, que concierne a este la posibilidad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En este sentido, cabe anotar que el Municipio de Santiago en el departamento de Norte de

Santander puede recurrir también a la figura de la cofinanciación para la construcción de las obras de infraestructura solicitadas en esta iniciativa, figura estipulada dentro de la Ley 715 de 2001 artículo 102.

A propósito de este tema ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995:

• 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 estas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

De igual manera la Corte Constitucional ha reiterado su Jurisprudencia en el mismo sentido, por cuanto en Sentencia C-985/06, ha expuesto:

3.2. Las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público

3.2.1 En numerosas oportunidades esta Corporación ha tenido que referirse a las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público. Al respecto ha hecho ver cómo el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política indica que corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, "*establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración"*. **En armonía con la anterior disposición, el primer inciso del artículo 345 ibídem prescribe que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y el inciso 2° de la misma disposición señala que no podrá hacerse ningún gasto público** *"que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...*". **Además, el segundo inciso del artículo 346 refuerza lo anterior en relación con la Administración Nacional cuando afirma que** "*en la Ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo"*.

La Corte ha explicado que estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el *"principio de la legalidad del gasto público"*, que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación. Y destacando la importancia de dicho principio en las democracias, ha vertido los siguientes conceptos:

• El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C.P. artículo 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

Así pues, es claro que en virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para:

(i) decretar gastos públicos y para

(ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

Resulta importante resaltar que los alcances del Proyecto de ley número 035 de 2008 Cámara, se encuentran ligados a la disponibilidad del Municipio de hacer uso en la figura contemplada en la Ley 715 del 2001, artículo 102, en donde se contempla lo que se denomina como cofinanciación, figura en virtud de la cual los entes territoriales y la Nación convergen a realizar aportes para la ejecución de una determinada obra o inversión.

Es oportuno en este punto hacer alusión a un pronunciamiento que a propósito de la cofinanciación realizó la Corte Constitucional donde sostuvo que esta figura era:

"*…Desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículo 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la Ley Orgánica que distribuye competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente (C-017/97)"*.

Por las razones expuestas hasta este momento, y encontrando totalmente adecuado tanto al orden constitucional como legal los motivos que llevaron al origen y la redacción de este proyecto de ley, no obstante lo anterior, es válido recalcar que las inversiones propuestas en el citado proyecto, están plasmadas en proyectos de inversión totalmente viables por el Departamento Nacional de Planeación e insertados en rubros presupuestales específicos y con sus respectivas cofinanciaciones territoriales.

El presente proyecto de ley cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que de ellas ha hecho la Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 819 de 2003.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 226 de 2009 Cámara**, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Santiago, Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.*

Representantes Ponentes,

Luis Jairo Ibarra Obando, Coordinador Ponente; *Jorge García Herreros Cabrera,* Ponente.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 001 DE 2008 SENADO (ACUMULADO 087 DE 2008, SENADO), 384 DE 2009 CAMARA

por la cual se establece el Régimen de los Servicios Postales y se dictan otras disposiciones.

UJ-1802-08

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2009

Honorable Representante

EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Carta de Comentarios del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 001 de 2008 Senado (acumulado 087 de 2008, Senado), 384 de 2009 Cámara, *por la cual se establece el Régimen de los Servicios Postales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Sea lo primero indicar que esta Cartera ha venido apoyando el proyecto de ley del asunto, radicado por la doctora María del Rosario Guerra, Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no obstante algunas observaciones que atañen las competencias legal y reglamentariamente asignadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales han sido acogidas en buena medida, siempre con el mejor ánimo de colaboración y buscando salvaguardar los intereses de la Nación y del Gobierno Nacional.

De esta manera, luego de una revisión juiciosa del texto propuesto para segundo debate en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1167 del 17 de noviembre de 2009, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y según la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptúa favorablemente respecto de la viabilidad fiscal del proyecto de ley del asunto, se reitera, en los términos del texto propuesto para último debate.

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: doctora María del Rosario Guerra de la Espriella – Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- Carrera 8ª entre calles 12 y 13, Edificio Murillo Toro.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el festival "El Garcero del Llano" de Yopal, en el departamento de Casanare, y se dictan otras disposiciones.

UJ-1781/09

1.1

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2009

Honorable Representante

EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Carta de Comentarios del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 003 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el festival "El Garcero del Llano" de Yopal, en el departamento de Casanare, y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 003 de 2009 Cámara**, *por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el festival "El Garcero del Llano" de Yopal, en el departamento de Casanare, y se dictan otras disposiciones.*

Este Ministerio se permite advertir que el Congreso de la República aprobó el Plan de De-

sarrollo *"Estado Comunitario, Desarrollo para Todos",* el cual involucra la ejecución de múltiples inversiones de interés Nacional que requieren cuantiosas disponibilidades financieras para su cumplimiento. Es por ello que el proyecto de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio, pues presiona el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento. Por tanto, ante las exigencias de gasto que se tienen previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas "de honores", que crean mayores presiones al gasto público.

Este Ministerio considera que en momentos financieros y fiscales como los que en la actualidad atraviesa nuestro país no es conveniente expedir leyes que presionen el gasto sin el respectivo análisis de planificación e implementación.

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

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia:

Honorable Representante María Violeta Niño Morales – Autora.

Honorable Representante Pedro Nelson Pardo Rodríguez - Ponente.

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

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 235 DE 2008 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla de la Universidad del Pacífico, en memoria del autor de la ley de creación de la institución y primer rector de la misma.

UJ-1783-09

1.1

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2009

Honorable Representante

EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Carta de Comentarios del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 235 de 2008 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla de la Universidad del Pacífico, en memoria del autor de la ley de creación de la institución y primer rector de la misma.*

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 235 de 2008 Cámara**, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla de la Universidad del Pacífico, en memoria del autor de la ley de creación de la institución y primer rector de la misma.*

Este Ministerio considera inconveniente la proliferación de estampillas, en especial por la ausencia de criterios que permitan la uniformidad del tributo, tal y como sucede en el proyecto objeto de análisis, en el cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Valle del Cauca para que establezca como hecho generador del tributo actividades entre particulares dentro de las cuales se encontraría la producción, comercialización y consumo de licores, cervezas y aperitivos, entre otras actividades descritas en el artículo 8° de la iniciativa, contrariando de esta forma la calidad de tributo documental que ostentan las estampillas.

Así mismo, debe advertirse que si el hecho generador se ocupa de gravar actividades entre particulares se estaría gravando bajo el mismo supuesto imponible que el previsto para el impuesto de industria y comercio, el impuesto al consumo o el impuesto sobre las ventas, según el caso.

Por otra parte, es importante revisar la redacción del artículo 5° en concordancia con el artículo 8°, en cuanto de su texto se lee que será el funcionario de la entidad territorial que intervenga en el acto sujeto al gravamen, quien tendrá la obligación de "adherir y anular" la respectiva estampilla, lo que resultaría imposible de cumplir para los eventos previstos en el artículo 8°, toda vez que en este se pretende gravar actividades entre particulares.

Finalmente, en el mismo artículo 8° del proyecto en comento se autoriza al departamento a gravar los contratos, frente a lo cual esta cartera considera que mediante esta vía se incrementan los gastos a los contratistas quienes trasladan el impuesto al precio, consiguiendo que sea la propia entidad territorial la que termina asumiendo el costo del tributo. Es decir, que tal y como se plantea la estructura del tributo, la entidad territorial no accede a nuevos recursos sino que se genera un incremento de costos de un sector para trasladárselos a otro sector.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de suprimir o modificar el articulado de acuerdo a las observaciones realizadas

o, en su defecto, se archive el proyecto de ley, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Representante Cristóbal Rufino Córdoba Mosquera – Autor.

Honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold – Autor.

Honorable Representante Alberto Gordon May – Autor.

Honorable Representante River Franklin Legro Segura – Autor.

Honorable Representante Wilfredo Morales Altamar – Autor.

Honorable Representante Odín Horacio Sánchez Montes De Oca – Autor.

Honorable Representante Edgar Eulises Torres Murillo– Autor.

Honorable Representante María Isabel Urrutia Ocoró – Autora.

Honorable Representante Luis Fernando Vanegas Queruz –Ponente.

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

CONTENIDO

Gaceta número 13 - Miércoles 20 de enero de 2010
CAMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 162 de 2009 Cámara, por la cual se autoriza la creación de un Fondo-Cuenta de la Prevención Nacional para Adicciones en la Infancia y Adolescencia (FPNAIA) y se destinan recursos para su funcionamiento 1

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 006 de 2009 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca 7

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2009 Cámara, por la cual se crea el banco de proyectos de ley, leyes, acuerdos distritales, municipales, locales, y ordenanzas en Colombia 11

Informe de ponencia al Proyecto de ley número 136 de 2009 Senado, por medio de la cual se modifica el literal b) del artículo 223 de la Ley 100 de 1993 12

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2009 Cámara, por medio de la cual se contribuye al fortalecimiento de las condiciones laborales y humanas de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud 14

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 214 de 2009 Cámara, por medio del cual se dictan normas para el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad a trabajadoras independientes cotizantes al SGSSS en situación de extrema vulnerabilidad y se dictan otras disposiciones 20

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2009 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años del municipio de Santiago, Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones 25

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 001 de 2008 Senado (acumulado 087 de 2008, senado), 384 de 2009 Cámara, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Postales y se dictan otras disposiciones 30

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Credito Publico al Proyecto de ley número 003 de 2009 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el festival "El Garcero del Llano" de Yopal, en el departamento de Casanare, y se dictan otras disposiciones 30

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico al Proyecto de ley número 235 de 2008 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla de la Universidad del Pacífico, en memoria del autor de la ley de creación de la institución y primer rector de la misma 31

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010