



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 746

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONCEPTOS

CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones.

OFI19-28697-OAJ-1400

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de julio de 2019

Señor

CAMILO ROMERO GALVÁN

Secretario General (E)

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Referencia: Concepto EXTMI19-20492 (EXTMI19-29631). Impedimento de Congresistas para el trámite y votación del proyecto de ley que establece amnistía en multas de tránsito.

Respetado señor Secretario,

De la manera más atenta se contesta su solicitud de concepto, acerca de las inquietudes surgidas respecto del eventual conflicto de interés en el que pudiesen incurrir los honorables Congresistas en el marco del análisis, discusión y votación del Proyecto de ley número 133 de 2018, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5° del Decreto 1140 de 2018, que le atribuye a esta oficina la función de emitir, de manera general, conceptos relacionados con asuntos de su competencia, sobre la interpretación y aplicación de las normas.

1. Antecedentes de la consulta

Los honorables Representantes a la Cámara, Fabio Fernando Arroyave, Diego Patiño Amariles, Ciro Rodríguez Pinzón, Alfredo Ape Cuello, Héctor Vergara, Cesar Lorduy, Juan Carlos Wills, fueron designados por la Mesa Directiva de la Cámara como miembros de la Comisión Accidental para estudiar los impedimentos presentados para el análisis, discusión y votación en segundo debate, del Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara.

El objeto del Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara es *establecer una amnistía a los deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito y posibilitar la suscripción de acuerdos de pagos por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito.*

Los referidos Representantes, a través de la “Proposición número 210”, solicitaron elevar consulta ante el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, para que se resolvieran las siguientes inquietudes surgidas respecto del eventual conflicto de intereses en el que pudiesen incurrir los honorables Congresistas en el análisis, discusión y votación en segundo debate, del Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara:

“1. *Teniendo en cuenta que conforme a los datos suministrados por el Sistema Integrado de Información de multas y sanciones por infracción a las normas de tránsito (SIMIT), desde el primero (1°) enero de 2016 al dieciocho (18) de junio de 2019, se registran 6.234.685 infractores, se pregunta: ¿En la esencia del proyecto de ley, prevalece o no el interés general sobre un presunto interés particular de los congresistas, que se encuentren inmersos en deudas por*

comparendos, impuestos, sanciones y multas de tránsito vigentes?

2. *¿Los Congresistas podrían incurrir en un eventual conflicto de interés al participar en la discusión y votación del referido proyecto de ley, cuando ellos, su grupo familiar en los grados de consanguinidad y afinidad que determine la ley, resulten beneficiarios de la amnistía por ser deudores de comparendos, impuestos, sanciones y multas de tránsito.*

¿Existiendo el conflicto de interés y prevaleciendo el interés general se niega en algunos de los debates respectivos el impedimento, quedarían habilitados los congresistas para participar en la discusión y votación de un proyecto de ley a la luz de la Ley 1828 de 2018 Código de Ética de los Congresistas en su Capítulo V: “Procedimientos Especiales”, artículo 62: “(...) De ser rechazado el impedimento, el Congresista quedará habilitado para participar en la discusión del proyecto o actuación y votaren el referido trámite”.

La Proposición número 210 fue remitida a este Ministerio por el Secretario General de la Cámara de Representantes, mediante radicado EXTMII19-26814 del 2 de julio de 2019.

2. Normatividad

El fundamento jurídico básico de este concepto es:

- Constitución Política de Colombia, artículos 1°, 133, 182 y 183.
- Ley 5ª de 1992, artículos 268, numeral 6, 286, 287, 292 y 293.
- Ley 1881 de 2018, artículo 18.
- Concepto 1572 de 28 de abril de 2004, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado.
- Concepto 1170 de 1999, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado.
- Consejo de Estado, radicado 2003-0584 (PI), Sentencia del 9 de noviembre de 2004.

3. Argumentación

Se comienza por señalar que si bien los honorable Representantes a la Cámara solicitan elevar una consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el problema jurídico será resuelto por este Ministerio en consideración a las funciones atribuidas a esta oficina en el artículo 10 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el artículo 5 del Decreto 1140 de 2018, respecto de la emisión de conceptos relacionados con la interpretación y aplicación de las normas en asuntos de su competencia, y por tratarse de un asunto regulado por el ordenamiento jurídico y dilucidado por la jurisprudencia pertinente, y acatando lo señalado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en el OFI19-00082460/IDM del 18/07/19, radicado con el EXTMII19-29631 del

19/07/19 en el cual señala que no ve necesario formular la consulta, dado que existen diversos pronunciamientos sobre el particular, entre ellos, el concepto 1170 del 03/02/99, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Dicho esto, el asunto consultado se contrae a determinar si los congresistas podrían incurrir en un eventual conflicto de interés al participar en el análisis, discusión y votación del Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara, cuando ellos, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o algún socio o socios de derecho o de hecho, sean deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito, o tengan deudas de derechos de tránsito.

En razón al asunto consultado, a continuación se resolverán las inquietudes planteadas.

El punto de partida para resolver la consulta planteada es señalar que la finalidad de la institución de los impedimentos y recusaciones es garantizar que las actuaciones de los servidores públicos sean imparciales, independientes y objetivas, consultando siempre el interés general como principio fundante del Estado social de derecho, en los términos del artículo 1° de la Constitución Política.

En lo que corresponde con los congresistas, la figura de los impedimentos y recusaciones, así como de los conflictos de interés, tiene una consagración constitucional expresa y un desarrollo legal, que se orienta a impedir que beneficios personales o de sus allegados resulten favorecidos en detrimento del interés general que debe prevalecer en sus decisiones; o que comprometa la objetividad o imparcialidad que debe guiar su comportamiento en el ejercicio del cargo.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, los congresistas se encuentran obligados a “*poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración*”.

Por su parte, en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política se señala expresamente que la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidad y conflictos de interés constituye una causal de pérdida de investidura.

Lo anterior resulta armónico con lo dispuesto en el artículo 133 del Estatuto Superior, que señala que los miembros de los cuerpos colegiados deben actuar siempre en procura del beneficio de la comunidad, así:

“Artículo 133. Modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y

el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

Ahora bien, en lo atinente al desarrollo legal de la figura, resulta pertinente remitirse a la Ley 5ª de 1992, en cuyo artículo 268, numeral 6, se consagra el deber de “poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración”.

A su turno, el artículo 286 ibídem establece el deber de los Congresistas de declararse impedidos en aquellos asuntos en los que tengan un interés directo, o afecte a su cónyuge, compañero permanente o a sus parientes más próximos. La mencionada disposición consagra:

“Artículo 286. Aplicación. *Todo congresista, cuando exista un interés directo en la decisión porque le afecta de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas”.*

En la misma línea, el artículo 292 de la mencionada normatividad dispone que el congresista debe comunicar el impedimento por escrito al “Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento”.

Ahora bien, es importante mencionar que el Consejo de Estado, mediante Concepto 1572 del 28 de abril de 2008 expresamente señaló que el conflicto de interés es una institución de transparencia democrática que debe analizarse de manera puntual en cada caso en particular y desarrolló su noción, finalidad y fundamento de la manera en que se enuncia a continuación:

“2.1 **Noción.** *En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.*

2.2 **Finalidad.** *El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto*

esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

2.3 **Fundamento.** *De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión –para el caso, la motivación del voto–. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante, b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público”¹.*

Por su parte, esta misma corporación en Sala Plena consideró lo siguiente:

“En la actividad política, dentro de un estado democrático, está siempre de por medio un interés, así, los electores acuden a las urnas y depositan un determinado voto con el interés de que su elegido se preocupe por su comunidad, la mejore y se comprometa activamente en el logro del bien común; por su parte, el elegido por voluntad pública, una vez ejerce su función, tiene por interés llevar a cabo el mandato dentro de los conceptos de justicia y bien común y realizar así el cumplimiento de los fines para los cuales fue elegido, despojándose de intereses particulares y familiares, dejando de lado el interés egoísta que en la toma de decisiones propias de su encargo, pudiera tener. Este es el ejercicio sano de la política.

En este contexto, el conflicto de intereses comporta un conflicto psicológico interno que se presenta en la persona que tiene que tomar una decisión y está frente a dos alternativas incompatibles que chocan entre sí, las que atañen a sus necesidades propias y las que pertenecen a la organización o comunidad que representa, solo que la persona debe elegir siempre sobreponiéndose al interés particular. Como conclusión de lo anteriormente expuesto, se puede puntualizar que la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses tiene ocurrencia cuando en la persona de un congresista exista un interés directo, particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración, de la que le genere a él o a sus familiares o socios, un beneficio de carácter real, y no obstante estar en esa situación, no se declare impedido de participar en los debates o votaciones respectivas”². (Énfasis intencional)

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1572 de 28 de abril de 2004. C.P. Flavio Rodríguez Arce.

² Consejo de Estado, radicado 2003-0584 (Pl), Sentencia del 9 de noviembre de 2004.

De las normas y las posturas del Consejo de Estado previamente citadas, se desprende que lo que subyace al instituto de los impedimentos y recusaciones, y a las situaciones constitutivas de conflicto de interés, en lo que a los congresistas se refiere, es garantizar la prevalencia del interés general, la transparencia en la adopción de las normas que integran el orden jurídico y la imparcialidad de quienes participen en ella.

En el escenario descrito, en aras de analizar la imparcialidad de quienes participan en el debate y votación del Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara, es pertinente recordar que el objeto del mismo es *“establecer una amnistía a los deudores de multas por infracciones al Código Nacional de Tránsito y posibilitar la suscripción de acuerdos de pagos por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito”*.

Teniendo en cuenta el objeto del referido Proyecto de Ley, se considera que el mismo tiene una incidencia directa en aquellas personas que tengan deudas de multas por infracciones de tránsito y deudas por derechos de tránsito.

Así las cosas, este Ministerio estima que los congresistas que tengan deudas de multas por infracciones de tránsito y deudas por derechos de tránsito, o los que tengan conocimiento de que su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o algún socio o socios de derecho o de hecho, tienen obligaciones pendientes por ese mismo concepto, deben declararse impedidos para debatir y votar el Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 1170 de 1999, se pronunció respecto a un caso similar al consultado e indicó que el interés directo a que aluden las normas de conflicto de interés, se configura si el proyecto de ley representa una utilidad o un beneficio económico para el congresista en un caso concreto, lo cual lo mueve a dejar el ideal de justicia y bien común que debe caracterizar su labor legislativa y a votar en favor de su provecho personal. Respecto del caso en concreto analizado en el mencionado concepto, la Sala de Consulta y Servicio Civil sostuvo lo siguiente:

“La finalidad del proyecto consiste, de acuerdo con la misma exposición, en que los deudores de créditos hipotecarios de vivienda se beneficien de las nuevas condiciones del mercado, que les sean favorables.

Entonces, si un congresista es deudor de un crédito hipotecario para adquisición de vivienda, tiene un interés directo en la aprobación del mencionado proyecto de ley, en la medida en que lo beneficia personalmente, pues le concede el derecho a subrogar el crédito con otra entidad financiera

que le dé mejores condiciones de pago y podrá hacer abonos anticipados de capital sin sanción pecuniaria.

En otras palabras, no habría la necesaria imparcialidad del congresista que se encuentre en esa situación, pues su participación en los debates sobre el proyecto y su votación estarían influenciadas por su conveniencia económica de resultar favorecido en el pago de la deuda por las nuevas normas”³.

El caso analizado en el Concepto 1170 de 1999, se presenta una situación similar a la aquí planteada, pues la aprobación del proyecto de ley analizado en dicho concepto y el Proyecto de ley número 133 de 2018, representan un beneficio económico directo a aquellos congresistas quienes tienen deudas de multas por infracciones de tránsito y deudas por derechos de tránsito, o aquellos cuyo cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o algún socio o socios de derecho o de hecho tengan deudas por este mismo concepto.

En razón a lo expuesto, se considera que como el objeto del Proyecto de Ley 133 es establecer una amnistía a los deudores de multas de tránsito y de derechos de tránsito, todos los congresistas quienes tienen deudas de multas por infracciones de tránsito y deudas por derechos de tránsito, o aquellos que tengan conocimiento de que su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o algún socio o socios de derecho o de hecho, tengan deudas por este mismo concepto, deben declararse impedidos, pues obtendrían un beneficio directo ya que se les concede el derecho de subrogar un porcentaje de las deudas que ostentan. De este modo, no habría la necesaria imparcialidad del Congresista que se encuentre en esa situación, toda vez que su deliberación y votación sobre el proyecto estarían influenciadas por su conveniencia económica o la de alguno de sus parientes, cónyuge, compañero o compañera permanente.

4. Conclusiones

Con base en las consideraciones que preceden, la interpretación de esta oficina concluye que

- Los Congresistas que tengan deudas de multas por infracciones de tránsito y deudas por derechos de tránsito, o aquellos cuyo cónyuge o compañero o compañera permanente, o tengan conocimiento de que alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o algún socio o socios de derecho o de hecho, tengan deudas

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1170 de 1999.

por este mismo concepto, deben declararse impedidos para analizar, deliberar y votar el Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara. Toda vez que la aprobación del Proyecto concluiría en un beneficio económico directo a favor de los mismos o de sus parientes que se encuentren en la referida situación.

5. Naturaleza del concepto

La consulta se absuelve en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, subrogado por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Atentamente,



Sandra Jeannette Faura Vargas
Jefe Oficina Asesora Jurídica

* * *

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley 165 de 2018 Cámara “*por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley en mención, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear medidas de protección y seguridad para los biciusuarios del país, que permitan el tránsito y uso seguro de la bicicleta en el territorio nacional.

El artículo 2° del Proyecto de Ley pretende crear el Registro Único Nacional de Bicicletas en los siguientes términos:

“*Artículo 2°. Registro Único Nacional de Bicicletas (RUNB). Créese el Registro Único Nacional de Bicicletas, por medio del cual se recopilará la información relacionada con la identificación de las bicicletas y de partes, su procedencia y el propietario de las mismas.*

“*Parágrafo 1°. Las bicicletas y partes que se encuentren disponible para ser comercializadas, bien sea de manera física o virtual a través de plataformas de comercio electrónico, así como las bicicletas que circulen por el territorio nacional, deberán ser inscritas por sus propietarios en el RUNB, el cual generará la identificación electrónica.*

“*El Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y, bajo convenios interinstitucionales celebrados con la Policía Nacional, reglamentará la operación del Sistema Único Nacional de Registro de Bicicletas y designará la entidad o entidades que estarán a cargo de su funcionamiento, además del procedimiento para la marcación de bicicletas.*

“*Parágrafo 2°. Las plataformas de comercio electrónico, están obligadas a llevar a cabo la validación de los datos suministrados por los usuarios, así como la identificación, registro y procedencia de las bicicletas y partes que se pretenden comercializar por su conducta.*

“*Para estos efectos podrán consultar el RUNB.*

“*Parágrafo tercero. Cuando el usuario de la bicicleta fuese un menor de edad, la información que se registre en el Sistema Único Nacional de Registro de Bicicletas, será el de su representante legal.*

Al respecto, esta iniciativa podría representar costos para la Nación del orden de \$16 mil millones en el primer año y de \$10 mil millones anuales a partir del segundo año, recursos que no se encuentran contemplados dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

Para la determinación de los costos mencionados, esta Cartera tomó las estimaciones realizadas por el Ministerio del Interior¹ y por la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia², por cuanto son las fuentes de información de las que se dispone para realizar los cálculos respectivos (valores que han sido actualizados por esta Cartera con el IPC de

¹ Oficio enviado el 3 de febrero de 2017 por el Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos (Dirección de Consulta Previa) del Ministerio del Interior.

² Oficio N° S-2016-294519/DIPON-OFPLA-40.1 enviado el 27 de octubre de 2016002E.

2018). En ese sentido, de acuerdo con el Ministerio del Interior, la estructuración y puesta en marcha de un registro de cobertura nacional asciende a la suma de \$16 mil millones, los cuales incluyen la compra de equipos, diagnóstico, arquitectura, integración con otras fuentes de información, minería de datos y producción. Dichos costos están asociados al primer año de funcionamiento del mencionado registro.

A partir del segundo año de implementación del registro, la Dirección General de la Policía Nacional ha estimado que los gastos recurrentes de una plataforma tecnológica representan un costo aproximado de \$10 mil millones anuales, los cuales comprenden disponibilidad de servicios de conectividad, servicios de licenciamiento y el mantenimiento de la plataforma tecnológica.

Al respecto, la iniciativa generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, no se observa el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, en el que se dispone que el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la propuesta en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,



JUAN ALBERTO LONDONO MARTÍNEZ
Viceministro General

C.Co.

Honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón - Autor

Honorable Senador Andrés García Zuccardi - Autor

Honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos - Autor

Honorable Senadora Ana Paola Agudelo García - Autor

Honorable Representante Luis Fernando Gómez Betancurt - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes

**CONCEPTO DEL MINISTERIO
DE HACIENDA A LA PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 354 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se busca reconocer y fortalecer el legado histórico y social del municipio de Riosucio (Caldas) y su carnaval, en el marco del bicentenario, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 354 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se busca reconocer y fortalecer el legado histórico y social del municipio de Riosucio (Caldas) y su carnaval, en el marco del bicentenario, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el Proyecto de ley tiene por objeto reconocer y conmemorar el legado histórico del municipio de Riosucio (Caldas) y su carnaval, con motivo del Bicentenario de su fundación que se celebra el día 7 de agosto de 2019. Para el efecto, el artículo 6° de la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de las siguientes inversiones y obras:

1. Estampa del Carnaval.
2. Museo del Carnaval.
3. Casa carnaval.
4. Red Turística Cultural.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de la Nación frente a las propuestas del proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996¹) que al respecto establece:

¹ COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley; los gastos que considere

convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.**

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y **los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.**

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996–, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993**” (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales,

⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar, y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la conmemoración del legado histórico del municipio de Riosucio y su carnaval, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁶.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

"...el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

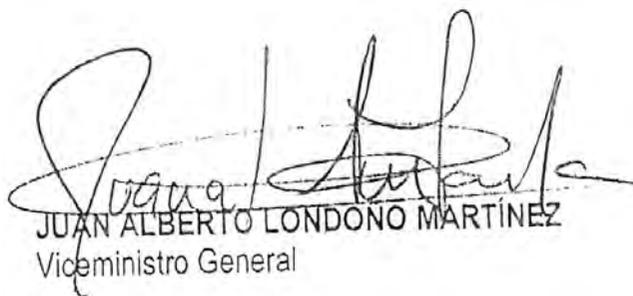
En cuanto al artículo 2°, se crea la cátedra del Carnaval de Riosucio, la cual será obligatoria en todas las instituciones educativas de Riosucio. Al respecto, su creación podría dar lugar a costos adicionales, en la medida que se requieran maestros especializados en el área, lo que podría causar un impacto en las finanzas públicas del orden nacional y territorial, pues los diferentes niveles de gobierno concurren en la financiación de la educación básica y media en la red de instituciones públicas; sin embargo, con la información disponible por el momento no es posible

cuantificarlo, pues solo se prevé la articulación de la cátedra con otras asignaturas vigentes que hacen parte de áreas de estudio obligatorias como las ciencias sociales, de suerte que correspondería al Ministerio de Educación Nacional determinar si con los recursos y asignaturas actuales se podría evitar la asignación de recursos adicionales y atender esta nueva obligación.

Finalmente, los artículos 3°, 4° y 5° de la iniciativa crean la Comisión Especial de Riosucio y le establece funciones, las cuales podrían generar presiones incuantificables en el Presupuesto General de la Nación, pues habría que considerar, eventualmente, la creación de cargos, así como gastos logísticos y administrativos que demandaría su puesta en marcha.

De esta forma, la iniciativa afectaría la estabilidad fiscal de la Nación, pues produce costos que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, la iniciativa no cumple con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁸, que establece que todo proyecto de ley hará explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, e incluirá expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de sus propuestas y la fuente de ingreso adicional de las mismas para su financiamiento.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.



JUAN ALBERTO LONDONO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con copia:

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía - Autor

Honorable Representante Luis Fernando Gómez Betancurt - Autor

Honorable Representante César Eugenio Martínez Restrepo - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-1840-19

⁶ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano”.

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley en su artículo 1° establece por objeto “...la creación de una estrategia pedagógica, de comunicación y de sensibilización en el marco de la convivencia y seguridad ciudadana en el territorio nacional, con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de la previsión, prevención y control de las lesiones personales, homicidios, hurtos y delitos cometidos con armas cortopunzantes y/o blancas a partir de la resolución pacífica de conflictos y la concienciación de la ciudadanía sobre los daños del uso de este tipo de elementos de porte común en Colombia”.

Puntualmente, el artículo 3° del proyecto señala que el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano “... estará bajo la coordinación y acción de los Departamentos, Alcaldías Distritales y Municipales quienes serán los líderes del proceso pedagógico, comunicacional e informativo en los territorios”¹ y para esto desarrollarán un “plan de acción para el cumplimiento de esta normatividad...”.

De igual forma, el artículo 4° del proyecto indica que “...cada entidad territorial creará las estrategias necesarias y particulares para el cumplimiento de la normatividad pedagógica...”. Del mismo modo, el artículo 6° ordena a las entidades territoriales en virtud de la política pública de seguridad y convivencia a desarrollar “... en sus territorios el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano...”.

¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Finalmente, el artículo 10 determina que las entidades territoriales “(...) en ejercicio de las funciones de garantía de la convivencia y el cuidado de la vida desarrollarán los planes pedagógicos, informativos y de sensibilización el cual deberá contar con accionar participativo que de manera amplia logre consolidar los aportes de las principales organizaciones de sociedad civil en el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano (...)”.

Frente a las anteriores propuestas que atribuyen obligaciones a las entidades territoriales, este Ministerio considera que necesariamente acarrearán gastos de funcionamiento y de inversión a departamentos, distritos y municipios, sin que la iniciativa especifique una fuente de recursos determinada para sufragar los mencionados gastos, lo que conllevaría a que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios para esos efectos.

La imposición de nuevas obligaciones puede dar lugar al incumplimiento de las mismas por ausencia de recursos o un exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que puede implicar el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 20001, además del eventual impacto financiero que puede conllevar en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999².

Como quiera que se hace necesario revisar las fuentes de financiación que podrían atender este tipo de compromisos relacionados con Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano, se sugiere revisar la destinación de las multas que se consagran en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016³, con el ánimo de verificar su aplicación en los asuntos propuestos en el Proyecto de Ley del asunto,

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan las anteriores consideraciones sobre la iniciativa del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General

² Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

³ “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

DAF

UJ-1836/19

Con Copia a:

Honorable Representante Buenaventura León León - Autor y Ponente

Honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez – Ponente

Honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez – Ponente

Honorable Representante John Jairo Hoyos García – Ponente

Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes – Ponente

Honorable Representante Carlos Germán Navas Talero – Ponente

Honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano – Ponente

Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario de la Cámara de Representantes

* * *

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley del asunto tiene por objeto que el Gobierno nacional se asocie a la celebración de los 500 años de fundación de la Ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena. Para el efecto,

los artículos 5° y 9° facultan al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales requeridas, con el fin de que se lleve a cabo lo siguiente:

- Ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.
- Adoptar mediante Decreto el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta el cual deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea el mismo Proyecto de ley.

Al respecto, es pertinente manifestar que la financiación de las obras que refiere el Proyecto de Ley por parte de la Nación dependerán de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal¹. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996³ manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del

¹ En este caso, de los Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Tecnologías de la Información.

² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁴, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁵. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos,

⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ *El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996–, preceptúa que *“Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”* (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁶ que *“respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la conmemoración de los 500 años de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁷.

En ese orden de ideas, no se considera viable la consagración de la expedición de un Decreto por parte del Gobierno nacional que incluya los

⁶ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar, y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

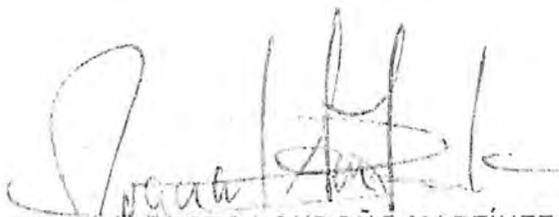
⁷ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

proyectos referidos por la Comisión Preparatoria, habida cuenta que, de conformidad con las leyes orgánicas de presupuesto, los proyectos de inversión para el apoyo regional deben cursar su trámite y ser priorizados por el Banco Nacional de Programas y Proyectos a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

De igual modo, es necesario que el articulado del Proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁸, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga da facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Vicereministro General

UJ-1641/19

Con Copia a:

Honorable Representante José Luis Pinedo Campo - Autor

Honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Mejía, Secretario Plenaria Cámara de Representantes

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un programa nacional de becas apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-62

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias, públicas y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como objeto crear el programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Técnicas, Tecnológicas y Universitarias Públicas, para apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos durante el tiempo que dure la carrera.

Al respecto, el artículo 3° de la iniciativa señala que la cobertura del programa de becas será para los niveles académicos técnico, tecnológico y profesional, por el total de los estudios que curse el estudiante, recursos que serán depositados en una cuenta-fondo especial que creará el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

Por su parte, el artículo 4° estipula que los beneficiarios del programa serán los bachilleros colombianos pertenecientes a los estratos cero, uno, dos y tres, que se encuentren dentro del rango de 0 a 47,99 puntos en el Sisbén. Para el caso de los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas que estén cursando sus estudios de pregrado, deberán contar con un promedio académico mínimo de 3.7 durante el tiempo de duración del programa académico que cursen.

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-755 de 2014, M. P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

A su vez, los artículos 277 y 278 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹ y el Decreto 2555 de 2010² habilitan al Icetex para desarrollar actividades financieras y delegan la inspección, vigilancia y control de dicha entidad a la Superintendencia Financiera de Colombia. En este punto, es importante recordar que el artículo 10.7.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 determina las operaciones financieras autorizadas para el Icetex, dentro de las cuales se adecúan los programas de becas y la administración de los fondos destinados a la financiación educativa.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que esta propuesta no se armoniza con el nuevo programa del Gobierno Nacional denominado “Generación E”, el cual se espera reemplace progresivamente el programa “Ser Pilo Paga”, con el que se busca llegar a más de 330 mil beneficiarios en cuatro años en todos los departamentos del país, bajo la aplicación de criterios de reconocimiento al mérito académico de los estudiantes, de su situación socioeconómica, y con la disposición de más recursos para la educación superior pública.

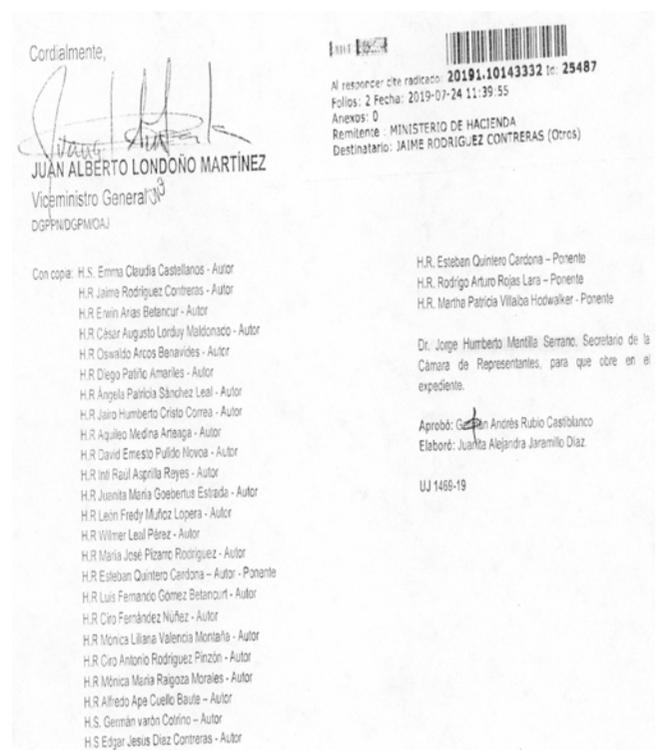
Es importante precisar que el programa “Generación E” busca destinar recursos para el reconocimiento de los mejores estudiantes del país en condición de vulnerabilidad económica³ para que cursen programas técnico profesional, tecnológico o universitario en IES públicas y privadas acreditadas en alta calidad. Los recursos concedidos a cada estudiante se entregan bajo dos mecanismos esenciales: (i) un crédito 100% condonable por el valor de la matrícula del programa académico y (ii) un subsidio entregado cada semestre para cubrir los gastos de sostenimiento. Actualmente, se encuentra abierta la primera convocatoria del programa de acceso y excelencia a la educación superior: Generación E - Componente de Excelencia, la cual tiene una meta de adjudicación de mínimo 4.000 beneficiarios⁴.

De conformidad con lo anterior, dada la existencia del Programa “Generación E”, este Ministerio considera que el actual esquema normativo aplicable a través del Icetex busca solventar las

preocupaciones que cimientan el Proyecto de ley en análisis, por lo que resulta innecesario introducir propuestas normativas que tienen idéntica focalización y propósito, además de que se corre el riesgo de generar duplicidad normativa y asignación de recursos para un mismo fin en perjuicio de la eficiencia y administración del erario público.

Finalmente, teniendo en cuenta que el país atraviesa por una situación económica que limita el gasto público, se advierte que los costos que podría generar la iniciativa del asunto no se encuentran contemplados en las estimaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por lo que la operación quedaría supeditada a las condiciones fiscales de la Nación. Además, el proyecto de ley no incluye su impacto fiscal, ni fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁵. Por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,



¹ Decreto número 663 de 1993, por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

² Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

³ Para la primera convocatoria del segundo semestre del año 2019, el estudiante debe estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales, Sisbén, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con corte a 30 de agosto de 2018 y haber obtenido los mejores puntajes en la prueba saber 11 en año 2018. Ver. Reglamento operativo del programa de acceso y excelencia a la educación superior; Generación E - Componente de Excelencia - Primera convocatoria.

⁴ Fuente Icetex. Ver. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/fondos-en-administracion-Lista-do/generacion-e-excelencia>

⁵ Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal se dictan otras disposiciones” (...) ARTÍCULO 7° ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...)

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA

por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento de Antioquia

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el **Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara**, por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento de Antioquia.

Señor Secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 441 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La estructura de la propuesta es la propia de aquellas que regulan estampillas para la salud, la educación o la electrificación rural. Como se verá más adelante, para el departamento de Antioquia se expidieron las Leyes 634 de 2000 y 655 de 2001. Ahora bien, de acuerdo con la exposición de motivos, la necesidad de extender una nueva norma se funda en que:

[...] Teniendo en cuenta que dicha ley fue expedida hace más de 15 años, y que estableció la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) como el monto máximo de recaudo para la estampilla, es necesario que se realice una actualización que permita continuar con dicho recaudo [...]¹.

En relación con la regulación de las estampillas con destino a la financiación de la salud o, en concreto, para ciertos hospitales, esta Cartera se

ha pronunciado en varias ocasiones. Ha señalado que, en principio, los esfuerzos por arbitrar recursos para la salud son deseables. No obstante y ante la proliferación de estampillas, también resulta necesario dotarlas de racionalidad con el fin de que no se conviertan en falsos paliativos para situaciones estructurales. Adicionalmente, es preciso aclarar que el peso de la estampilla no puede recargarse al sector de la salud pues, de lo contrario, el esfuerzo tributario no se dota de coherencia.

2. CONSIDERACIONES

2.1. El mecanismo de financiación de la estampilla ha sido utilizado no solo con el propósito de financiar hospitales y actividades de salud sino que, además, hace parte de las normas de apoyo a la educación superior o tecnológica o de aquellas por medio de las cuales se rinde homenaje a un colombiano célebre o una actividad de interés nacional². Su utilización se ha extendido y casi todo departamento o entidad territorial persigue la posibilidad de establecerla o ya lo ha logrado en diferentes sectores.

En efecto, en los últimos 20 años, y con el objetivo de financiar hospitales o actividades de salud, se han expedido un cúmulo de normas, de las cuales se denota la existencia de una gran variedad de estampillas, sirva para ilustrar:

- Ley 348 de 1997, estampilla pro-hospital de Caldas. En el artículo 1° se dispone:

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la emisión de la estampilla “Pro-hospital de Caldas”, cuyo producido se destinará para el mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física: para la adquisición, **mantenimiento y reparación de los equipos asignados** a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario: **para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías** en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y **para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.**

Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 10% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados. [Énfasis fuera del texto].

- Ley 440 de 1998, estampilla pro-hospital universitario San Juan de Dios del Quindío. En el artículo 1° determina un texto similar al indicado *ut supra*, que constituye un modelo. No obstante, y sobre lo previsto en el inciso segundo, se establece hasta un 35% para el pago de personal y seguridad de los empleados.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 882 de 2018.

² El espectro de la autorización de estampillas es amplio y heterogéneo. A partir de 1992 y en vigencia de la Constitución de 1991, se han expedido más de cincuenta leyes que establecen estampillas con diferentes finalidades.

Dicha norma fija un límite máximo en la tarifa (parágrafo del artículo 6°).

Ley 634 de 2000, estampilla para las Empresas Sociales del Estado del Departamento de Antioquia. En este caso, se adoptó una disposición especial para la destinación, aparte de aquella relativa a la creación, y en el artículo 2° se prevé:

Artículo 2°. Destinación. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.
2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.
3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
6. Compra de suministros.
7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento.
8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías para poner las diferentes áreas de los hospitales mencionados, en especial las de laboratorio, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, informática y comunicaciones.

Parágrafo. La Asamblea Departamental de Antioquia determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley, pudiendo destinar hasta un treinta y cinco por ciento (35%) para el pago de personal de nómina.

Similar trato al inmediatamente anterior ocurre aquí pero el límite en la tarifa es el 3% (artículo 6°).

La Ley 663 de 2001, relativa a la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico, señala:

Artículo 2°. El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará **exclusivamente** para:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;
- b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para

desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;

- c) Dotación de instrumentos y suministros requeridos por las instituciones en el área de laboratorios, centros o unidades de diagnósticos, biotecnología, microtecnología, informática y comunicaciones.

Del total recaudado, los hospitales podrán destinar hasta un diez por ciento (10%) en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de los empleados. [Énfasis fuera del texto].

En este caso se fija una tarifa del 2% (artículo 5°).

- Ley 655 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento de Antioquia, la cual contiene una estructura similar a la indicada en la Ley 634 de 2000.
- Ley 669 de 2001, estampilla pro-salud del Departamento del Valle del Cauca:

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos.

- Ley 709 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento del Guaviare:

Artículo 2°. Destinación. El producido de la Estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará de conformidad con el siguiente orden de prioridades.

- a) Adquisición, mantenimiento, y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que se prestan en las instituciones hospitalarias a la que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de cada uno;
- b) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios;
- c) Compra de drogas y medicamentos necesarios para la ejecución de procedimientos médicos que sean de ocurrencia frecuente en la región;
- d) Mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física;
- e) Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades;
- f) Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.

Parágrafo. La Asamblea Departamental del Guaviare determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda

dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley.

- Ley 1218 de 2008, estampilla pro-salud Vaupés:

Artículo 3°. El producido de los recursos provenientes de la estampilla pro-salud Vaupés se destinarán para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del Departamento de Vaupés: El desarrollo, modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las aéreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos, para la renovación del campo automotor y actividades de investigación y capacitación.

- Ley 1492 de 2011, sobre la estampilla pro-salud Guainía que reitera buena parte de los elementos enunciados.

Como se observa, para el departamento de Antioquia se verifican las estampillas contenidas en las Leyes 634 de 2000 y 665 de 2001. En lo concerniente con la primera, la autorización se dio hasta por la suma de veinticinco mil millones de pesos (\$25.000.000.000) a precios de 1999. Por su parte, la Ley 665 estableció lo siguiente:

[...] Autorízase a la Asamblea del departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) a precios de 1999.

La suma recaudada se asignará así: el cincuenta por ciento (50%), es decir, la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) para los hospitales públicos clasificados como de tercer nivel, el treinta por ciento (30%), es decir, la suma de sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000), para los hospitales clasificados como de segundo nivel y, el veinte por ciento (20%), es decir, la suma de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000) para los hospitales de atención de primer nivel.

Las Secretarías de Hacienda del departamento de Antioquia y de los diferentes municipios que conforman dicho departamento, tomarán las medidas presupuestales pertinentes a fin de que el recaudo y asignación se logre de la siguiente manera: un veinte por ciento (20%), es decir, cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000) para el primer año, y así sucesivamente, hasta completar el valor total indicado en el inciso primero del presente artículo. [Énfasis fuera del texto].

- 2.2. Con base en lo inmediatamente anterior, una pregunta inicial tiene que ver con la pervivencia de las Leyes 634 y 655 pues si bien ya ha pasado un lapso de tiempo, no existe un reporte o certificación de que la autorización haya finalizado en virtud de que el monto se superó y tampoco se indica nada

sobre el particular. Este elemento atiende a la racionalidad del trabajo legislativo y, especialmente, de las fuentes de financiación alternas. En efecto, va en contravía de esa directriz traslapar esfuerzos tributarios como sería la coexistencia de dos leyes destinadas a una equivalente finalidad y gravando, en principio, un mismo hecho generador. Precisamente y para evitar esta situación, las normas que crean o autorizan estampillas refieren una temporalidad o un máximo de monto a recolectar.

- 2.3. Ahora bien, con el fin de adecuar el funcionamiento de los prestadores públicos y superar la crisis por la que atraviesan, debe tenerse presente que este Ministerio ha venido celebrando sendos convenios de desempeño, en el marco del PROGRAMA DE REORGANIZACIÓN, REDISEÑO Y MODERNIZACIÓN DE LA RED DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. Este programa ha comportado un compromiso importante (mayoritario en todo caso) de fuentes de financiación nacional y de recursos del crédito de carácter condonable, en desarrollo de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 715 de 2001.

Adicionalmente, de conformidad con la Ley 1438 de 2011, se implementó el programa de saneamiento fiscal y financiero con el fin de adecuar las entidades a un esquema básico de viabilidad. Para tal fin, se han estipulado recursos provenientes del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET (artículo 50 de la Ley 1438 de 2011, mod. por el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013).

Si bien, esta regulación no inhibe para que se implementen medidas tendientes a la consecución de recursos, se alerta, como ya se dijo, respecto del propósito de estas nuevas fuentes de financiación que, en el caso en estudio, parecen estar destinados a un apalancamiento de gastos recurrentes. En general, sería importante que las exposiciones de motivos fuesen mucho más amplias en diagnosticar las carencias que hacen necesario acudir a ese mecanismo de financiación dentro de un contexto muy específico.

- 2.4. En torno a la naturaleza de la estampilla, es preciso señalar que se trata de un tributo que, como es bien sabido, emerge de la voluntad del legislador como una autorización pero que se maneja como una fuente endógena³, es decir, de propiedad de las entidades territoriales y es por ello que su exigibilidad es del resorte de las Corporaciones Territoriales, con el carácter de tasa⁴.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-089 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-1097 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería. Igualmente, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sent. de 9 de diciembre de 2010, exp. 17853,

En cuanto a sus elementos básicos, dinámica y límites⁵. La Alta Corporación ha manifestado:

[...] La Ley 23 de 1986, autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampillas pro-electricificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país.

El artículo 6° demandado, a su vez, señaló la destinación de los ingresos respectivos a la financiación exclusiva de las obras que comprendería la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural.

Del contexto normativo acusado es fácil concluir que el propósito perseguido por el legislador está dirigido a atender necesidades de Interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera grave y general a todo el país, y cuya solución supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional, razón por la cual la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social.

No obstante que la aludida renta constituye un ingreso territorial, la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho más amplio que excede a lo simplemente regional o local [...]⁶. [Énfasis fuera del texto].

Pero adicional a este nivel de sujeción, vale decir, el marco de autorización dispuesto por el legislador, es preciso tener en cuenta otros niveles de subordinación entre los que se destaca, para lo que nos concierne, la protección de los recursos cuyo destino es la salud con el fin de que no se distraiga la finalidad constitucional de los mismos. Desde luego, la tasa que paga la Superintendencia Nacional de Salud, por ejemplo, es catalogada por la Corte Constitucional como parte de la destinación sectorial⁷ y necesaria aunque, en general, las cargas que se impongan a los recursos del Sistema General de Seguridad en Salud no resultan legítimas.

Es así como, en la Ley 383 de 1997, se consagra:

Artículo 65. Los recursos excedentes de la vigencia 1996 de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud se destinarán a financiar los

servicios asistenciales prestados a la población vinculada al sistema, no amparada por beneficios de los regímenes contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, entre las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud o aquellas privadas con las cuales la nación o las entidades territoriales suscriban contratos para tal fin.

Los recursos de la unidad de pago por capitación de los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud no podrán ser sujetos de retención en la fuente por impuestos de ningún orden.

Parágrafo 1°. Durante 1997, los recursos de las subcuentas de solidaridad y riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, podrán financiar los faltantes generados por las disminuciones del situado fiscal hasta por montos equivalentes.

Parágrafo 2°. Los recursos a los que se refiere este artículo serán transferidos con base en el sistema de facturación por venta de servicios de vinculados [Énfasis fuera del texto].

Adicionalmente, en relación al impuesto a las transacciones financieras, se ha estipulado que no es posible aplicarlo a este flujo de recursos pues desvirtúa el propósito de tales recursos. Esto es lo que ha precisado la Corte Constitucional en varias decisiones, entre las que se encuentra, la Sentencia C-828 de 2001:

[...] 20. El gravamen al movimiento financiero que pesa sobre las transacciones hechas entre las EPS y las IPS que no hace distinción entre los contratos de prestación de servicios de salud cubiertos por el POS y los contratos de sobreaseguramiento en salud propios de los planes complementarios y demás servicios ofrecidos por los entes de salud, grava recursos que sí le pertenecen al sistema y los destina para fines diferentes a los de la Seguridad Social lo cual, constituye una violación a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política Así, como también grava las transacciones entre las ARS y las IPS cuando son operaciones que pertenecen al régimen subsidiado.

21. De otra parte, supongamos que el GMF no afecta los recursos previstos en el cálculo de la UPC porque debido al carácter indirecto del impuesto este (GMF) se traslada o bien al usuario cuando paga las cuotas moderadoras o bien a las IPS cuando facturan el pago de los servicios de salud prestados a los afiliados en razón al Plan Obligatorio de Salud. Ambas situaciones, previstas dentro del ciclo que siguen los recursos, igualmente afectarían las rentas parafiscales o recursos

C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sent. de 27 de enero de 2011, exp 18003, C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en la sentencia C-503 de 2014, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-538 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-495 de 1998, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-731 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

21. La configuración del Sistema General de Seguridad Social en Salud en forma de administración delegada debe mantener un equilibrio económico que le permita cumplir con los propósitos constitucionales. La Corte ha sostenido de manera sistemática que: “hacer efectivo el derecho a la seguridad social (C. P. artículo 49) de quienes oportuna y cumplidamente cotizan con las entidades administradoras de salud, con lo cual se pretende, además, proteger los recursos parafiscales de la seguridad social y exigir un grado importante de eficiencia en el pago y las transferencias de las cotizaciones, las cuales, en virtud del principio de solidaridad, revierten en beneficio no solo del asalariado y su familia sino también de otras personas, en virtud de la existencia del régimen subsidiado de salud. Se trata pues de finalidades que no solo son jurídicamente legítimas sino que tienen gran importancia, conforme a los valores constitucionales, puesto que la Carta establece que la eficiencia y la solidaridad son principios que orientan el Sistema de Seguridad Social en Salud (C. P. artículos 48 y 49), por lo cual se deben proteger los recursos económicos que financian el sistema” Sentencia C-177 de 1998.

Las consideraciones entorno al equilibrio y estabilidad el Sistema General de Seguridad Social en Salud no son en ningún momento ajenas a la Imposición del GMF. **El impuesto indirecto establecido para las transacciones financieras que afecta las relaciones entre las EPS y las IPS altera las condiciones de prestación del servicio de salud y saca del ciclo del sistema recursos indispensables para cumplir con el mandato constitucional de universalizar y optimizar el servicio de seguridad social en salud [...].**

[...] 23. Respecto a los cargos por violación al principio de igualdad, la Corte considera que se trata de un desconocimiento del artículo 363 de la Constitución y no del artículo 13 superior La Carta Política prescribe que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Principios que se desconocen al aplicar el GMF a las transacciones entre las EPS y las IPS porque con ello, se genera un desequilibrio entre instituciones que pertenecen al mismo sistema. A pesar de que el impuesto pretende gravar los recursos propios de las EPS, la realidad de la imposición es el sacrificio tributario de quien presta efectivamente el servicio, como un impuesto ajeno al sistema. Esto nos lleva al contrasentido lógico, de que quienes administran –las EPS– difieren el pago del gravamen al usuario, o lo suman a los recursos obtenidos por medio de la UPC y que en virtud del GMF salen del sistema. Y en consecuencia, quien presta el servicio

–las IPS– resultan descapitalizadas. Esto representa un efecto negativo en clara contraposición a los principios de equidad y eficiencia tributaria [...]⁸. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio, goza de una configuración legal expresa, por lo que debe ser atendido frente a cualquier autoridad de cualquier nivel que pretenda gravar el flujo de recursos en salud. Naturalmente, esto involucra figuras como la estampilla. Más allá de lo manifestado, y como ocurre con toda norma, es pertinente tener en cuenta los lineamientos constitucionales, entre los que cabe destacar –como lo hace la Corte Constitucional– los principios del sistema tributario (artículo 363 C. Pol.).

Vale la pena resaltar, igualmente, que el legislador excluyó del impuesto de industria y comercio⁹ a las instituciones prestadoras de salud y varias ordenanzas que las han gravado han sido declaradas nulas.

- 2.5. Se advierten, en consecuencia, unos límites exógenos a la autorización tanto en virtud de la naturaleza de las instituciones como de los recursos que se manejan, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar los aspectos específicos de la regulación.

Esto es particularmente importante cuando se revisa la autorización genérica contenida en el artículo 3° de la iniciativa que brinda a la Asamblea Departamental una posibilidad amplia para que determine los demás asuntos referentes al uso obligatorio de esta.

Como ya se enunció, sería un contrasentido que la estampilla que pretende financiar actividades de salud en el departamento emplee recursos del mismo sector pues más de las dos terceras partes de los actos o documentos gravados son del sector salud.

Lo anterior plantea una reflexión y es la relativa a la extracción de recursos del sector salud. Si bien la estampilla se impone respecto de actos y documentos que requieran ciertas instituciones del sector salud para el mismo sector, la prohibición de respetar el destino de los recursos implica, igualmente, el no gravamen pues no es explícita que ese mismo sector financie actividades similares. Se trata de un acto antieconómico que además está en contra del principio de eficiencia del sistema tributario (artículo 363 C. Pol.) y en contra del destino de los recursos para el sector (artículo 49 *ibíd.*).

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-828 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño (se resalta). En el mismo sentido, Sent. C-824 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, Sent. de 5 de mayo de 2005, exp. 14442, C. P. María Inés Ortiz Barbosa. Así mismo, Sección Cuarta, Sent. de 13 de octubre de 2005, exp. 15265, C. P. Ligia López Díaz.

2.6. En relación con el articulado propuesto, se observa lo siguiente:

- i. Es usual que, por tratarse de un mecanismo extraordinario, las estampillas que se autorizan contemplen un monto máximo de financiación o un tiempo en el que serían exigibles, tal y como ocurre con las previstas en las Leyes 1492 de 2011, 1218 de 2008, 709 de 2001, 669 de 2001, 665 de 2001, 634 de 2000, 440 de 1998, 348 de 1997. Si bien existen excepciones a este postulado, la fijación de un monto máximo o un período está en consonancia con el principio de proporcionalidad en el esfuerzo fiscal que se defiere a los ciudadanos y las necesidades financieras de las entidades para las que se arbitran recursos. Constituye, pues, un elemento adicional de racionalidad en el mecanismo que se considera importante incorporar. Al fijarse, no aparece claro si con las Leyes 634 y 655 se alcanzó el máximo allí previsto¹⁰.
- ii. De conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la Constitución Política, “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”. Por lo tanto, la atribución que se otorga a la Asamblea Departamental de Antioquia (artículo 3° del proyecto) debería señalar expresamente que los hechos generadores que está facultada para determinar no pueden consistir en actos que involucren recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Es decir, que el ejercicio de la facultad que otorga la propuesta de ley no puede transgredir la destinación de los recursos, estableciendo finalidades diferentes a ella, dado su carácter de parafiscales.
- iii. Como se ha reseñado la estampilla no debería estar destinada a financiar gastos recurrentes, para el caso, lo descrito en el numeral 4 del artículo 2°, a saber, el mantenimiento y reparación de equipos. En su carácter de fuente extraordinaria, tales actividades, que son necesarias deben estar cubiertas con recursos ordinarios.
- iv. Se busca ampliar el monto a \$400 mil millones, sin embargo no es claro el valor recaudado a partir de la vigencia 2001 a la fecha que permita analizar el comportamiento de este y con ello las razones de fijar este

nuevo techo. Es más, no se definen metas de recaudo para la implementación de la medida. En cuanto a la modificación de porcentajes de acuerdo a la clasificación de los hospitales públicos por niveles de atención no se percibe ninguna base técnica que permita establecer la conveniencia de las modificaciones pretendidas.

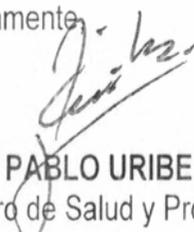
2.7. Finalmente, cabe indicar que se han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla (*v.gr.* PL 130/09 - C) o, PL 254 de 2013 (C), *por medio del cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones*, con base en las cuales se regularía el trabajo legislativo y respecto de lo que se considera que introduciría elementos de racionalización, siempre que además de lo anterior, prevean:

- i. El carácter de norma orgánica de la disposición.
- ii. La naturaleza de tasa (y, en principio, no de impuesto) de la estampilla según se tiene entendido, conforme a lo dictaminado por la Corte Constitucional, como prestación de un servicio y no como comprobación del pago de un impuesto.
- iii. La racionalización mediante principios específicos como criterios de equidad regional lo cual resultaría a todas luces conveniente siempre y cuando se conciba como una ley orgánica y no como una ley marco. De hecho, uno de los atributos de las leyes orgánicas (especialmente las leyes orgánicas de presupuesto y del plan) consiste en establecer principios básicos que no se plantean en el proyecto y que dotarían de mayor racionalidad el ejercicio del legislador en estos casos.
- iv. La determinación del monto que financiará con cargo a este mecanismo extraordinario y disponer que solo puede expedirse una nueva norma de esa naturaleza cuando ya se cubra dicha autorización.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que pueden afectar normas superiores. En materia de estampillas es relevante enfatizar sobre la racionalidad tributaria de estas, en los esquemas de apoyo a la financiación de la salud y en la necesidad de que tal gravamen no afecte al sector que se pretende financiar. Es indispensable verificar si el monto autorizado en otra ley ha sido alcanzado con el fin de no traslapar el esfuerzo legislativo. Adicionalmente, se perciben carencias de estudios de impacto financiero que

¹⁰ Esta observación difiere de la prevista frente a la ley revisada en la Sentencia C-358 de 2017 en la cual la estampilla creada por la Ley 382 de 1997, resultó ajustada a nuestro ordenamiento pues se hacía obligatoria. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-358 de 2017, M. P. Carlos Bernal Pulido.

sustenten las modificaciones relacionadas con el valor de la “estampilla pro-hospitales públicos del departamento de Antioquia”, así como de aquellos que permitan establecer el cambio de los porcentajes de distribución de los hospitales públicos.

Atentamente,

JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

Bogotá D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992”.

Señor Secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

1.1. Inicialmente, cabe indicar que el tratamiento diferencial de las personas con discapacidad desde la adopción de la Constitución Política de 1991, específicamente, en virtud de la debilidad manifiesta de esta población, se han reforzado las instituciones, normas y mecanismos de protección, retomando la evolución a nivel mundial en la materia.

Es así como el artículo 1° *ibíd.*, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, caracterización que le confiere, entre otros aspectos, un enfoque de defensa de sus contenidos materiales y concretos². Esta orientación, incorporada en un principio fundamental, se irriga en los derechos de los ciudadanos. De esta forma, atendiendo lo señalado en el artículo 13 de la misma norma, se le debe dar un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad o están impedidos para ejercer en igualdad de condiciones sus derechos.

El ordenamiento constitucional prevé una serie de medidas tendientes a proteger especialmente a la población con discapacidad, tal y como se lee del artículo 47 en donde se exige al Estado adelantar “una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se les prestará la atención especializada”.

Esta disposición, como la serie de normas también constitucionales en las cuales se hace énfasis en determinado sector de la población (arts. 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 64, *inter alia*), reflejan un propósito de adecuación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para evitar que proliferen exclusiones o discriminaciones que se producirían (y se han producido) si el Estado no interviene con el fin de equilibrar las circunstancias históricas que las originan. Esto es la explicación básica de la acción afirmativa detrás de la cual subyace la mencionada noción de búsqueda de un equilibrio que no existe en el punto de partida. En el ámbito del derecho, esto significa admitir que la sociedad como organización no se debate en la lucha del más fuerte, sino que la aspiración democrática trasciende ese planteamiento o por lo menos así lo persigue, en pos de la construcción de una garantía humanista y universal en el que encuentren cabida todos los seres humanos.

Ahora bien, la adopción de normas como las que se analizan, atañe al nuevo criterio de igualdad que se construye, el cual resulta de relevancia para el derecho público y que desemboca en la Constitución de 1991. Así, en el artículo 13 de la Carta Política se advierten los siguientes rasgos:

- a) La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas “nacen” libres e iguales ante esta

¹ Cfr. file://Minspsvm95/_proyectos_y_leyes.

² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. T-406 de 5 de junio de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica”. Se trata de una enunciación que tolera otras razones.

- b) Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados** frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.
- c) El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas “que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**”. Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

Es importante manifestar que la discapacidad no es, además, un aspecto tan ajeno al devenir cotidiano de la población o alejado de la condición de cualquier persona pues, además de su prevalencia, hay discapacidades transitorias o aquellas que se van produciendo por razón de la edad.

De otra parte, en materia regulatoria, se deben destacar las siguientes disposiciones, tendientes a mejorar la condición de las personas con discapacidad:

- i. Ley 12 de 1987, “*por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas se dictan otras disposiciones*”.
- ii. Ley 82 de 1988, “*por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69ª reunión, Ginebra, 1983*”.
- iii. Ley 100 de 1993, “*por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*”.
- iv. Ley 105 de 1993, “*por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”.
- v. Ley 115 de 1994, “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”.
- vi. Ley 181 de 1995, “*por la cual se dictan disposiciones para el Fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del*

Tiempo Libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”. El artículo 42 de la misma consagra:

Artículo 42. Las construcciones de instalaciones y escenarios deportivos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente Ley, deberán incluir facilidades físicas de acceso para niños, personas de la tercera edad y discapacitados en sillas de ruedas.

Parágrafo. Los establecimientos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte deberán contar obligatoriamente con medio de accesibilidad, así como instalaciones sanitarias adecuadas, para personas con discapacidades físicas, en un plazo no mayor de cuatro (4) años, so pena de sanciones que reglamente la presente Ley.

- vii. Ley 324 de 1996, “*por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda*”. Debe resaltarse el artículo 6º, que dispone:

[...] El Estado garantizará que en forma progresiva en instituciones educativas y formales y no formales, se creen diferentes instancias de estudio, acción y seguimiento que ofrezcan apoyo técnico-pedagógico, para esta población, con el fin de asegurar la atención especializada para la integración de estos alumnos en igualdad de condiciones [...]

- viii. Ley 361 de 1997, “*por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones*”. Sobre esta norma es pertinente indicar que su propósito tiene que ver con la inclusión, tratamiento equitativo, prevención de la discriminación y apoyo a las personas con discapacidad, Involucrando a todas las Ramas del Poder Público, haciendo énfasis en los cuidados médicos y psicológicos, habilitación y rehabilitación, educación, integración laboral y la garantía de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales.
- ix. El artículo 1º numeral 13 de la Ley 397 de 1997, sobre la protección especial y participación de la población con discapacidad en la formulación de la política cultural.
- x. El artículo 6º de la Ley 400 de 1997, sobre la eliminación de barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad y la tercera edad en las Construcciones Sismorresistentes.
- xi. Ley 762 de 2002, “*por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con Discapacidad”, suscrita en la ciudad de Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)*”. Las disposiciones de la Convención tienen como finalidad prevenir y eliminar toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración social.

xii. El artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en lo concerniente a la pensión especial de las madres y, por extensión en la revisión de constitucionalidad a los padres cabeza de familia que tengan hijos con discapacidad.

xiii. Ley 982 de 2005, “*por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*”. Esta norma señala en su artículo 8° la incorporación paulatina de servicios de intérpretes y guías intérpretes para personas sordas y sordociegas en los programas de atención al cliente en entidades estatales.

xiv. Ley 1083 de 2006, “*por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones*”. Esta Ley contempla garantías de accesibilidad para menores y personas que presenten algún tipo de discapacidad, a saber:

Artículo 3°. Con el fin de garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad y transitar por las mismas en condiciones adecuadas, en especial a las niñas, niños y personas que presenten algún tipo de discapacidad, las vías públicas que se construyan al interior del perímetro urbano a partir de la vigencia de esta ley, deben contemplar la construcción de la totalidad de los elementos del perfil vial, en especial, las calzadas, los separadores, los andenes, los sardineles, las zonas verdes y demás elementos que lo conforman, según lo establezca el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito y el Plan de Movilidad Propuesto [...].

xv. El artículo 36 de la Ley 1098 de 2006, “*por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, enuncia los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

xvi. Ley 1145 de 2007, “*por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”. En su artículo 1° estipula:

[...] Las normas consagradas en la presente ley, tienen por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos [...]

xvii. Ley 1275 de 2009, “*por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones*”.

xviii. Ley 1346 de 2009, “*por medio de la cual se aprueba la Ley sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*”, adoptada por

la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. En dicha norma se determina, entre otros aspectos de relevancia, lo siguiente:

ARTÍCULO 24. EDUCACIÓN

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

- a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
- b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
- c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

- a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del Sistema General de Educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
- b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
- c) **Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;**
- d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
- e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión [...]

[...] 5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. **A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen**

ajustes razonables para las personas con discapacidad. [Énfasis fuera del texto].

- xix. La Ley Estatutaria 1618 de 2013, “*por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, a su turno, dispone:

Artículo 11. Derecho a la educación. El Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional definirá los acuerdos interinstitucionales que se requieren con los distintos sectores sociales, de manera que sea posible garantizar atención educativa integral a la población con discapacidad [...]

[...] 4.El Ministerio de Educación Nacional deberá, en relación con la educación superior:

- a) Consolidar la política de educación inclusiva y equitativa conforme al artículo 24 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. la ley general de educación y los lineamientos de educación para todos de la Unesco [...]

[...] c) Asegurar en todos los niveles y modalidades del servicio público educativo, **que todos los exámenes y pruebas desarrollados para evaluar y medir la calidad y, cobertura, entre otros, así como servicios públicos o elementos análogos sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad;**

- d) El Ministerio de Educación Nacional acorde con el marco legal vigente, incorporará criterios de inclusión educativa de personas con discapacidad y accesibilidad como elementos necesarios dentro de las estrategias, mecanismos e instrumentos de verificación de las condiciones de calidad de la educación superior [...]

- xx. La Ley Estatutaria 1751 de 2015, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, entre otros aspectos relevantes, prevé:

Artículo 11. Sujetos de especial protección.

La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención [...].

- xxi. Finalmente, la Ley 1752 de 2015, “*por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad*”.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el documento Conpes número 166 de 2013 (Cfr., igualmente, Conpes 80 de 2004), en el cual se enmarcó la política pública nacional dirigida a la población con discapacidad e inclusión social.

Como se puede advertir, existe una regulación consistente que se ha desarrollado intensivamente desde 1995, tendiente a proteger a ese sector de la población en los diversos ámbitos en que se desenvuelven, a saber:

- Accesibilidad.
- Protección laboral.
- Seguridad social, pensiones y salud.
- **Educación**
- Participación.
- Protección a los menores discapacitados.
- Formulación de una política pública en la materia.

En este orden, se puede afirmar que a través de esta normatividad y, naturalmente, la jurisprudencia constitucional³ se ha desarrollado una regulación integral en la materia, lo cual no obsta para que, mediante Acuerdos Internacionales, se fortalezcan y consoliden las medidas que además se integran al bloque de constitucionalidad (art. 93 C. Pol.) y, de esta manera, no quedan sujetas al vaivén o albur de enfoques, momentos o bogas normativas y sin que las mismas se entiendan menguadas o aminoradas por las normas de determinado instrumento, toda vez que constituyen mínimos de protección.

En conclusión, el Estado Social de Derecho, una de las construcciones más avanzadas del constitucionalismo moderno, es prolífico en mecanismos y herramientas que permiten resguardar al más débil⁴. Entre nosotros, el esquema garantista no es la excepción. Por el contrario, además de ser abundante, enfatiza en ciertos sectores de la población.

- 1.2. Frente a la motivación de la propuesta, debe señalarse que el origen del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) se produjo en el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El DANE realizó un estudio de validez y confiabilidad de cada una de las preguntas, con el fin de definir el instrumento con el cual se desarrollará la caracterización de las personas con

³ V. gr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Cfr. FERRAJOLI, LUIGI. DERECHOS Y GARANTÍAS. La Ley del Más Débil. Editorial Trotta, Madrid 2001.

discapacidad a partir de 2019⁵. En el año 2010, el Registro fue trasladado al Ministerio de Salud y Protección Social, acción que permitió posterior a la revisión de las variables, la inclusión de la variable denominada “Categoría de Discapacidad”. Culminado el desarrollo técnico, informático y normativo necesario para su implementación, se expidió la Resolución 583 de 2018 “*por la cual se implementa la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad*”, con lo cual se convierte en una versión revisada, verificada y actualizada del mismo.

Es importante aclarar que la prevalencia nacional se da a partir del CENSO 2005, sobre el parámetro dado por este se implementa el Registro buscando ampliar la información de las personas ya identificadas, por lo cual, el RLCPD se constituye como herramienta de información en periodos intercensales, que en la actualidad es fundamental en tanto se expide la información recolectada en el CENSO 2018. En tal sentido, las personas con discapacidad no han sido excluidas o dejadas al margen, sino que la información que presenta el RLCPD se encuentra con una prevalencia proyectada del 3.2%, lo que permite conocer las principales características de la población.

Es así como, la caracterización actual de las personas con discapacidad sale de una muestra representativa del total de la población con discapacidad, dando en términos estadísticos solidez para la toma de decisiones en política pública. Para este Ministerio es importante no pasar por alto que, si se desea entender la caracterización dada por el RLCPD como el total de la población, se debe analizar y trabajar mediante proyecciones estadísticas, tomando de base los datos arrojados por el CENSO del 2005, mientras existen los datos oficiales del CENSO 2018.

A corte de agosto de 2018, se encontraban registradas y caracterizadas 1.418.071 personas con discapacidad, si bien los datos reportados en la justificación se basan en el RLCPD, refieren al año 2016, por lo cual es dable tener en cuenta el progreso situacional que se vaya dando (v. gr. con corte a junio de 2018: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf>).

Adicionalmente, es relevante el link de acceso al Observatorio Nacional de Discapacidad, el cual es un instrumento para la formulación, desarrollo y evaluación de acciones de inclusión social para la población con discapacidad (Cfr: <http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>).

Acorde con lo que se viene tratando y la importancia de la población en situación de

discapacidad, es oportuno preguntar si es necesario expedir una norma como la que es objeto de análisis, teniendo en cuenta lo previsto en las Leyes 1346 de 2009 y 1618 de 2013. Es dable recordar que la regulación no debe ser repetida sino cumplida, la redundancia normativa produce un efecto nocivo en el ordenamiento jurídico pues genera un desgaste en la materia que se regula. En este sentido, un aspecto característico de las leyes es la generalidad. El Código Civil Colombiano retoma esa peculiaridad cuando indica que la “*Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar*” (art. 4°). Este elemento también se asocia con la tridivisión de poderes que, en cuanto al ordenamiento, implica las funciones de legislar, reglamentar y juzgar.

Si bien entre la legislación y la reglamentación existen penumbras, es relevante tener presente que son funciones que no pueden negarse una a otra.

2. COMENTARIOS AL ARTICULADO.

2.1. Es pertinente mencionar que el objeto (art. 1°) “[...] *busca reforzar las medidas educativas, y otros derechos a favor de la población con discapacidad*”, precepto que se considera vago - ambiguo y poco descriptivo.

Aquí resulta oportuno reiterar e insistir en el principio de correspondencia. Para la Corte Constitucional:

[...] el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará [...]⁶.

Por esa línea, la Corte resalta la relevancia de una adecuada titulación de las leyes y, particularmente, su contenido, en la medida en que si se cumple su reciprocidad se evitan imprecisiones e ineficacias, al tiempo que se mantienen importantes funciones, de las cuales es pertinente evocar:

[...] (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente [...] dicha nominación (iv) ejerce una honda Influencia en la Interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como **uno de los diferentes criterios** para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia⁷ [...] Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C. P., art. 158) y el

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-821 de 2006, M. P. Humberto Sierra Porto.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-908 de 2007, M. P. Humberto Sierra Porto.

⁵ En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 583 de 2018 del MSPS.

principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C. P., art. 169) [...] ⁸.

2.2. En lo que tiene que ver con el bloque de artículos sobre educación (art. 2°, 3°, 4° y ss.), es necesario manifestar que el Ministerio de Educación Nacional impulsó la expedición del Decreto 1421 de 2017, incorporado en el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en parte reglamentario del artículo 11 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, relativo al derecho a la educación de este grupo poblacional. Este desarrollo normativo da respuesta a las disposiciones de este Proyecto de ley, toda vez que tiene por objeto reglamentar la ruta, el esquema y las condiciones para la atención educativa de la población con discapacidad en los niveles de preescolar, básica y media y en otras disposiciones, igualmente, adiciona el citado decreto único en lo tocante a programas de fomento de la educación superior y se fortalecen los criterios de inclusión de personas con discapacidad.

El mencionado decreto, regula las Leyes 115 de 1994, 1098 de 2006 y 1618 de 2013 y la debida consideración en torno a su condición, con el fin de adoptar las medidas de protección necesarias. Dicho acto administrativo fue desarrollado en el marco de la **educación inclusiva** como:

[...] un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo. [Énfasis fuera del texto].

Este concepto está en consonancia con la garantía del derecho a la educación para la población colombiana contemplado en el artículo 67 de la Constitución Política, a saber: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social [...]” y, en el mismo sentido, lo desarrollado en la Ley 115 de 1994: “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”.

Es oportuno señalar que la misma norma también define el estudiante con discapacidad así:

[...] Persona vinculada al sistema educativo en constante desarrollo y transformación, con limitaciones en los aspectos físico, mental, intelectual o sensorial que, al interactuar con diversas barreras (actitudinales, derivadas de falsas creencias, por desconocimiento, institucionales, de infraestructura, entre otras), pueden impedir su aprendizaje y participación plena y efectiva en la sociedad, atendiendo a los principios de equidad de oportunidades e igualdad de condiciones.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-821 de 2006, M. P. Humberto Sierra Porto.

Con el fin de especificar el alcance de la disposición, se remarcan los siguientes acápite:

- i. Recursos financieros, humanos y técnicos para la atención educativa pertinente y de calidad.
- ii. Esquemas de atención educativa.
- iii. Fomento a la educación superior a favor de la población con protección constitucional reforzada.

2.3. En lo concerniente al fortalecimiento de la Cultura de las personas con discapacidad (art. 10), es importante resaltar que la Ley Estatutaria 1618 de 2013 prevé acciones que competen al Estado frente al fomento de la cultura en el acceso físico y de información, además de la sensibilización del resto de los individuos ante el enfoque diferencial y el respeto por las diferencias, por lo cual el llamamiento debe dirigirse a la reglamentación y el desarrollo de las acciones afirmativas necesarias para el cumplimiento de estos preceptos en beneficio de la población.

2.4. Sin perjuicio de lo anterior, es apropiado señalar que la creación de una estampilla como la que se pretende a través del artículo 13 del proyecto, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 338 superior debe contar con los elementos básicos del tributo que se crea, de no ser así resulta contrario al ordenamiento y afecta el principio de legalidad del tributo. Para la Corte Constitucional:

[...] Sobre la predeterminación o certeza existe una doble caracterización: de un lado, el principio es rígido porque exige a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una entidad administrativa (C.P., art. 338) ⁹; pero, de otra parte, los postulados de descentralización y autonomía lo hacen flexible, pues no solamente la ley, sino también las ordenanzas y los acuerdos son los encargados de fijar dichos elementos. Entonces, *la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido* ¹⁰ [...] ¹¹.

3. CONCLUSIÓN

En el marco de lo expresado, toda vez que el Estado colombiano ha formulado y adoptado una serie de disposiciones y medidas de carácter legal y reglamentario para la garantía del derecho a la

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Sentencia C-084 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

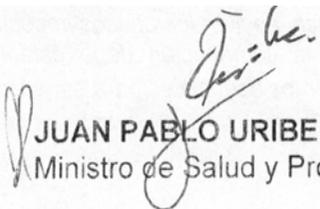
¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, C- 227 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

educación de las personas con discapacidad, no se estima conducente una nueva expedición pues ya existen normas sobre el particular. En ese sentido, se considera necesario atender las normas vigentes y sus alcances, sin pasar por alto que la producción normativa en materia de política pública, es el instrumento mediante el cual se materializan los lineamientos del Estado, cuya racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico es una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica, al tiempo que es política gubernamental la simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio¹².

De igual forma, se sugiere implementar las disposiciones ya reglamentadas que favorecen la garantía de derechos e inclusión de las personas con discapacidad (v. gr. educación inclusiva) sin frustrar el proceso de avance, fortaleciendo la inspección, vigilancia y control desde las entidades competentes, así como el control social de las organizaciones y las personas con discapacidad, para incidir en la garantía de los servicios.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que pueden afectar normas superiores.

Atentamente,



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 321 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 321 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que propende por el fomento y promoción de la asociatividad económica del campesinado (art. 1°), así como de los trabajadores y trabajadoras del campo, en sus formas organizativas, redes de colaboración solidaria, circuitos económicos solidarios, prácticas económicas de comercio justo y consumo responsable, la interrelación entre cooperativas, los mercados locales campesinos y solidarios y las distintas expresiones asociativas de la economía campesina y la agricultura familiar, que garantice la producción a escala, la competencia en condiciones justas, las cadenas de valor agregado y los mecanismos de comercialización local, regional, nacional y de exportación.

De esta manera, se estipula que este Ministerio, junto con el INVIMA y demás instituciones encargadas de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, adelanten un plan de incentivo de los productos de la economía campesina (art. 2°). Así mismo, en el artículo 3°, se impulsan los mercados locales y en el artículo 4° las compras públicas por parte de las entidades del Estado a las economías campesinas. Entre otras medidas, se busca la regulación del mercado de agroinsumos (art. 6°) y el estímulo al consumo (art. 9°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. El apoyo a la economía campesina es un aspecto que está contenido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política y forma parte de la protección y promoción que debe brindar el Estado a las formas asociativas y solidarias de propiedad (art. 58 *ibid.*). En este punto es dable manifestar que el desarrollo de tales tópicos es propio del sector agricultura y desarrollo rural, entre otros ámbitos para los cuales este tema resulte de su competencia.

2.2. Sin perjuicio de lo expresado, un primer criterio sobre el cual esta Cartera debe pronunciarse tiene que ver con la obligación contenida en el artículo 2° de la iniciativa.

¹² Cfr. Decreto 780 de 2016 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

¹ Cfr. <http://www.camara.gov.co/soberania-alimentaria>.

Dicha norma asignaría competencias al Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la creación de “[...] un Plan Nacional para el Incentivo e Implementación de Procesos de Agregación de Valor a los productos de la Economía Campesina y la Agricultura Familiar, financiando y asesorando a las familias, comunidades y organizaciones en lo referente a transformación, codificación, registro sanitario y etiquetado nutricional”. Frente a ello, conforme a las disposiciones asignadas a esta Cartera en el Decreto-ley 4107 del 2011, el Ministerio tiene como funciones, entre otras, las siguientes:

- Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
- Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
- Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

En lo sucesivo, no puede perderse de vista que la iniciativa para la creación de entidades o instancias asesoras o la determinación de funciones nuevas, es del Gobierno Nacional (art. 154 C. Pol.) y, por lo tanto, mientras no exista aval se mantiene un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada: **(iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]². [Énfasis fuera del texto].

Bajo esta perspectiva, el proyecto, debe contar con el aval gubernamental, para no contravenir

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-889 de 2006, M. P. Manuel Cepeda Espinosa.

el artículo constitucional en mención y, en este caso, no se considera conducente dar aval a esta iniciativa.

Igualmente, no hay que pasar por alto que a través de la Resolución 333 del 2011, este Ministerio, como rector de las Políticas Públicas en Salud y regulador del sector, estableció “[...] el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano”. De dicha norma se evidencia que son el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y las Direcciones Territoriales de Salud, los entes responsables de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de lo dispuesto en la reglamentación, conforme a lo previsto en las Leyes 715 de 2001 y 1122 de 2007.

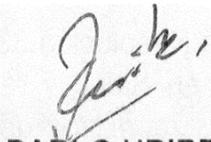
Lo anterior implica que la apropiación de los conocimientos relacionados en la materia debería ser ejercida por quienes ejercen lo relativo al control y vigilancia de la aplicación dentro del marco reglamentario actual.

Adicionalmente, se sugiere analizar la viabilidad de disponer o administrar recursos por parte de esta Cartera, habida cuenta que el impacto de la propuesta se dirige a la generación de ingresos y eventual tecnificación y apropiación de la población campesina, mas no para la materialización y promoción de la salud en dicho grupo poblacional, por lo que, no se tendría la capacidad técnica para acatar el mandato legislativo.

2.3. En cuanto al artículo 9º, estímulo al consumo, cabe recordar que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), según las funciones conferidas en el Decreto 2055 del 2009, obra como instancia de concertación y coordinación, mas no como entidad que adopte decisiones diferentes a las de la promoción de acciones de seguridad alimentaria y nutricional, de ahí que la implementación de campañas a nivel nacional, solo podría realizarse por conducto del Sector Agricultura, según la finalidad del precepto.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que pueden afectar normas superiores, particularmente, las encaminadas a incluir nuevas funciones a cargo de esta Cartera.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 - 68

Bogotá D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación*”.

Señor Secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 571 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos y plazos de pago y facturación de sus operaciones comerciales, incorporando la obligación de pago en plazos justos¹.

En ese sentido, el proyecto de ley se compone de siete (7) preceptos adicionales relativos a: ámbito de aplicación (art. 2°); obligación de pago en plazos justos (art. 3°); disposiciones para procedimientos de facturación y pago de obligaciones (art. 4°); indemnización por costos de cobro (art. 5°); sanciones (art. 6°); carácter imperativo (art. 7°) y, finalmente, vigencias y derogatorias (art. 8°).

2. CONSIDERACIONES

Cabe expresar que el reconocimiento y pago de servicios de salud se encuentra regulado por normas especiales que obedecen a las complejidades que se dan en la cadena de flujos que involucra el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), las cuales establecen los tiempos de presentación, motivos de glosa y tiempos de pago (Cfr. Decreto-ley 1281 de 2002, artículo 7°; Ley 1122 de 2007, artículo 13; Ley 1438 de 2011, artículos 56, 57 y 143, en consonancia con las demás normas aplicables y complementarias).

En lo que tiene que ver con el pago de servicios por tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC (antes conocida como NO PBS), el sistema contempla la necesidad de surtir procesos de auditoría médica, jurídica y financiera con antelación al pago de facturas, de conformidad con lo previsto en la Resolución 1885 de 2018, “*por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones*”, aplicable al régimen contributivo y, la Resolución 1479 de 2015, “*por la cual se establece el procedimiento para el cobro y pago de servicios y tecnologías sin cobertura en el Plan Obligatorio de Salud suministradas a los afiliados del Régimen Subsidiado*”.

Adicionalmente, es importante mencionar que a través de la Ley 1966 de 2019, “*por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión de la transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”, se reguló el registro de contratación de servicios y tecnologías en salud y la facturación electrónica en salud, aspectos que son incompatibles frente a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley *sub examine*.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se recomienda excluir al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de los contenidos de la propuesta legislativa, ya que los tiempos que contempla no corresponden con las necesidades del sector ni obedece a los diferentes procedimientos definidos para el pago de servicios de salud.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
 Ministro de Salud y Protección Social

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta del Congreso* número 571 de 2019.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones*”.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ
Ministra de Educación Nacional

Autores: H.R. Buenaventura Leon Leon, H.R. Adriane Magall Matiz Vargas, H.R. Juan Carlos Willis Ospina, H.R. Juan Carlos Rivera Peña

Ponentes: Aquileo Medina Arteaga (Coord), H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Esteban Quintero Cardona, H.R. Mónica Liliana Valencia Montaña, H.R. Emeitero José Montes De Castro

CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior; de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene como objeto promover y mejorar la permanencia y graduación en la educación superior de la población víctima del conflicto armado en Colombia y brindar herramientas que permitan a las instituciones de educación superior en el marco de su autonomía, establecer modelos de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la

población víctima del conflicto armado, a través de mecanismos institucionales eficientes.

Así las cosas, el presente concepto aborda los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo y que de manera respetuosa el Ministerio de Educación Nacional se permite presentar, en ejercicio de sus competencias.

II. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 115 de 1994.
- Ley 1188 de 2008.
- Ley 1618 de 2013.
- Decreto 1075 de 2015.
- Ley 809 de 2003.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1) Respecto de los artículos 2°, 6° y 7°.

De manera respetuosa, esta cartera se permite manifestar que conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior, gozan de plena autonomía administrativa y financiera para elaborar y manejar su presupuesto, para autodeterminarse y autogobernarse, incluyendo la dirección de la administración, financiación y aprobación de recursos para el cumplimiento de su misión social y función institucional.

La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución.

De otra parte, es importante mencionar que la Ley 1188 de 2008 regula las condiciones para oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior, dentro de las cuales se encuentra la relacionada con el bienestar universitario que se encuentra reglamentada en el Decreto 1295 de 2010 compilado en el Decreto 1075 de 2015. En ese contexto, resulta oportuno destacar que el modelo de bienestar universitario es definido por cada institución de educación superior en ejercicio de su autonomía y de acuerdo con el presupuesto que de manera autónoma destine a los programas, planes y proyectos que decida priorizar.

Uno de los factores de evaluación dentro del modelo de bienestar, lo constituye la identificación y seguimiento a las variables asociadas a la deserción y a las estrategias orientadas a disminuirla, los cuales, igualmente son definidos de manera autónoma por cada institución.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia T-736/11 que “*Esta facultad, también les permite a las autoridades universitarias crear incentivos académicos, económicos y administrativos a sus estudiantes, los cuales pueden tener un carácter permanente,*

transitorio, o su otorgamiento puede estar sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos. Cuando las directivas universitarias deciden crear este tipo de beneficios deben establecer de manera clara los destinatarios, los documentos requeridos y el procedimiento con el cual se debe cumplir”.

Así entonces, las disposiciones de la iniciativa en comento pueden tener vicios de inconstitucionalidad por afectar la autonomía de las universidades, en tanto que a ellas corresponde determinar su presupuesto y establecer los planes de bienestar universitario.

2. Respecto al artículo 5°, término de reglamentación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado.

Con relación al término de 6 meses para la reglamentación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado, por parte del Ministerio de Educación Nacional, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-189 de 2017 señaló que la duración de la vigencia de un precepto legal determinado por el legislador “*tiene carácter meramente “impulsor”, y no es obstáculo para que el Presidente de la República lleve a cabo la potestad reglamentaria como suprema autoridad administrativa, ni tampoco implica una caducidad en la función reglamentaria otorgada por la Carta Política.*

Al respecto dijo la Corte:

<Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que el legislador fije un término específico al Presidente para que expida la reglamentación indicada en la ley. No obstante esto, la Sala ha recalado que el Presidente puede llevar a cabo la potestad reglamentaria en todo tiempo, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. Ha reiterado que se trata de una atribución inalienable, intransferible, irrenunciable e inagotable, por cuanto no tiene término y puede ejercerse en cualquier momento, dado que es una competencia constitucional indispensable para que la Administración cumpla en debida forma, en las cambiantes circunstancias sociales, su función de ejecución de la ley.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente “impulsor”, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente».

Por lo que los términos de la disposición no implican caducidad, puesto que son exclusivamente una garantía formal para el ejercicio de la potestad

reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, tal cual la ha conferido la Constitución en su artículo 189, numeral 11, y sin embargo, esta potestad es discrecional y ejecutable incluso después de que el término establecido por la ley ha vencido.

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El Ministerio de Educación Nacional es la entidad cabeza del sector educativo, que establece las políticas y los lineamientos para que el sector preste un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia. Así mismo, orienta al sistema de educación superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad a la ciudadanía colombiana, fomenta la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento la calidad, la pertinencia los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y orienta para la implementación de un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad.

Es así que hoy se cuenta con orientaciones para las Instituciones de Educación Superior (IES) en materia de permanencia con la “*guía para la implementación del modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil en Instituciones de Educación Superior*”, así mismo, se han desarrollado los lineamientos de Educación Inclusiva con los cuales se busca incentivar a las IES en la definición de acciones y estrategias para el fortalecimiento del enfoque diferencial en el acceso, permanencia y condiciones de calidad de las IES en el país de las poblaciones de especial protección constitucional (Población Víctima, Población con discapacidad, Grupos étnicos - indígenas, comunidades negras, rom, Población de Frontera).

Con dichas acciones y en concordancia con el respeto, garantía y protección del principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia¹ y en los

¹ Constitución Política de Colombia 1991 Art. 69. “*Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.*”

² Artículo 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Artículo*

artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, se busca que las IES cuenten con elementos suficientes que puedan articular dentro de su accionar.

Ahora bien, en atención a definir un modelo de permanencia, como se ha indicado en los lineamientos de educación superior inclusiva, se debe procurar por el principio de equidad a la atención de las poblaciones de especial protección constitucional en general y no solo a tipo de población como lo propone el proyecto de ley que se está presentado.

Con relación al artículo 2° en el que se señala: Modifíquese el artículo 118 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“Art. 118. Cada Institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto en funcionamiento así:

Entre el 0.3% y hasta el 0.5% para atender el modelo de gestión de permanencia y graduación estudiantil para la población víctima del conflicto armado y el restante porcentaje para atender adecuadamente su propio bienestar universitario.”

Es preciso señalar, que la Ley 30 de 1992 en su artículo 118 hace alusión a la inversión de recursos en Bienestar. Artículo 118. Cada institución de Educación Superior destinará por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario, entendiendo el bienestar de acuerdo a lo establecido por el Consejo Nacional de Educación Superior en su Acuerdo 03 de 1995, mediante el cual se busca el desarrollo humano, mejoramiento de la calidad de vida de las personas y del grupo institucional (estudiantes, docentes-investigadores y personal administrativo) como un todo. Adicionalmente es preciso resaltar que la permanencia hace parte del bienestar en lo correspondiente a los estudiantes específicamente.

Ahora bien, definir recursos exclusivamente para la población víctima, contradice lo planteado en temas de gestión de permanencia con equidad, la cual tiene el objeto de eliminar las barreras de acceso y permanencia a la educación superior para todos los grupos poblacionales y fortalecer acciones para la población de especial protección constitucional, (población víctima, con discapacidad, grupos étnicos - indígenas, comunidades negras, rom, población de frontera).

Por ello es del caso indicar que, al Ministerio de Educación Nacional como ente rector en el país en materia de política educativa, le resulta inconveniente se realicen esfuerzos únicamente beneficiando a un determinado sector o área del conocimiento, lo cual beneficiaría a un determinado grupo poblacional, hecho que podría vulnerar el derecho a la igualdad

frente a los demás sectores sociales que también demandan educación de calidad.

Por ello, el Gobierno nacional ha fortalecido el financiamiento a la demanda a través de un esquema de financiación para facilitar el acceso y permanencia de la población víctima del conflicto armado, el Ministerio de Educación Nacional, junto con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Icetex, constituyeron el “Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, como medida de reparación integral, adoptada conjuntamente con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, con el objeto de ser una medida de asistencia, atención y reparación integral, para fomentar el acceso, permanencia y graduación en educación superior, a la población víctima del conflicto armado interno de Colombia. Es de resaltar que la Secretaría de Educación Distrital (SED) de Bogotá, se adhirió a través el 8 de noviembre de 2013.

Con el fondo se otorgan créditos educativos condonables a los ciudadanos para cursar programas académicos de educación superior de pregrado en Colombia, que financian:

- Créditos 100% condonables para programas de nivel técnico profesional, tecnológico o universitarios, cubriendo el valor total de la matrícula hasta por once salarios mínimos mensuales legales vigentes (11 SMMLV).
- Recurso de Sostenimiento que se entrega al estudiante por semestre, este recurso se entregará durante el tiempo que dure el programa académico y solamente por el número de créditos o el equivalente en semestres que tenga el programa. El recurso es de uno punto cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.5 SMMLV).
- Recurso de Permanencia por valor de 1 SMMLV por semestre dirigido a las Instituciones de Educación Superior que desarrollen programas diferenciales y preferenciales con enfoque de reparación integral y que presenten al Ministerio de Educación Nacional los informes semestrales de permanencia; así mismo, el promedio académico de los beneficiarios que se reporten en los informes semestrales deberá ser igual o superior a 3.5.

Es así que, además de la financiación al acceso a un programa de educación superior para la población víctima del conflicto armado, el fondo contempló una ayuda en dinero para el sostenimiento del estudiante en cada semestre de la cohorte, y además se asignan recursos a la institución de educación superior para que implemente a esta población programas de permanencia diferencial. Este conjunto de acciones busca garantizar el logro de la graduación estudiantil.

29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley en los siguientes aspectos: ... e) *Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos ...*

Dichos créditos educativos se adjudican a los ciudadanos que logran los más altos puntajes en los criterios de selección que se indican en las convocatorias que son publicadas por el ICETEX en su sitio web www.icetex.gov.co, en el menú Estudiante/Fondos en Administración/Programas Especiales/Fondo para víctimas del conflicto armado. La cantidad de adjudicaciones puede variar según la disponibilidad presupuestal que se tenga al momento de abrir cada convocatoria.

Este fondo financia mediante crédito educativo condonable un (1) programa académico en educación superior por beneficiario en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario a partir de cualquier semestre o año y por el tiempo de duración del programa académico según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). El Fondo financia programas únicamente en Colombia y en nivel de formación de pregrado.

Ahora bien, dentro del avance de este fondo, según la Red Nacional de Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en Colombia están reconocidas como víctimas más de 8.8 millones de personas, de las cuales más del 60% son niños, niñas y adolescentes sujetos de educación.

Actualmente los aspirantes al Fondo deben cumplir con los siguientes requisitos iniciales:

- No tener título profesional de nivel universitario.
- Estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocido como tal en las Sentencias de Justicia y Paz o en las de Restitución de Tierras o en las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- El documento de identidad con el cual el aspirante se identifica al momento de hacer su inscripción en la convocatoria, debe coincidir con el que se encuentra registrado en el RUV. Para este fin, es responsabilidad del aspirante actualizar sus datos de registro, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.
- Estar admitido en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia.
- Haber presentado la prueba Saber 11 o la prueba de Estado equivalente (para aspirantes a primer o segundo semestre académico) Promedio de notas (para aspirantes que deseen cursar estudios a partir del tercer semestre académico).
- Tener su propio correo electrónico.
- Inscribirse a través de la página web del Icetex.

De igual modo, para la selección de los beneficiarios, la Junta Administradora del Fondo

realiza un proceso de evaluación de cada aspirante con base en los siguientes criterios.

CRITERIOS	PUNTAJE
Puntaje obtenido en la prueba de Estado	
Desempeño en las pruebas SABER 11 o de la prueba de estado equivalente de los estudios de bachillerato	50
Promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior	
4.50-5.00	50
4.00-4.49	40
3.50-3.99	30
3.00-3.49	20
Estrato socioeconómico (el nivel del SISBEN excluye el estrato socioeconómico)	
Pertenecer a estrato socioeconómico 1	9
Pertenecer a estrato socioeconómico 2	7
Pertenecer a estrato socioeconómico 3	5
Pertenecer a estrato socioeconómico 4	2
Pertenecer a estrato socioeconómico 5	1
Pertenecer a estrato socioeconómico 6	0
SISBEN	
Institución de Educación Superior	
Institución de Educación Superior Acreditada en Alta Calidad	8
Programa académico con acreditación de Alta Calidad del Consejo Nacional de Acreditación -CNA-	6
Procedencia de la Institución de Educación Media	
Rural	5
Urbana	4
Tipo de Institución de Educación Superior	
Pública	7
Privada	2
Modalidad del Programa Académico	
Presencial	7
Distancia Tradicional	3
Virtual	2
Sujetos de Especial Protección Constitucional	
Mujeres	1
Mujeres cabeza de familia	1
Víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual	1
Grupos étnicos	1
Personas con Discapacidad	1
Reparación	
Sujetos de Reparación Colectiva	1
Mesas de Participación de Víctimas	1
Sentencias de Justicia y Paz	1
Sentencias Restitución de Tierras	1

Para la verificación y calificación del criterio del SISBEN, los aspirantes deben estar registrados en el SISBEN y cumplir con los siguientes puntos de corte:

No.	Área	Puntaje máximo
1	14 ciudades, son las 14 ciudades sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
2	Resto urbano: Es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades	56,32
3	Rural	40,75

En cada vigencia se asignan recursos al Fondo para cubrir la formación completa de los estudiantes a los que se les otorgue el crédito condonable en cada convocatoria. En este sentido, al Fondo se han invertido \$88.969 millones desde su constitución a la fecha para su fortalecimiento, tal como se muestra a continuación:

Año	Créditos Adjudicados	Recursos asignados
2013	896	\$ 33.484.267.627
2014	2.416	\$ 28.484.000.000
2015	1.107	\$ 15.000.000.000
2018	430	\$12.001.612.523
TOTAL	4.849	\$ 88.969.880.150

V. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa se recomienda no dar trámite a la iniciativa legislativa por los siguientes motivos que a continuación se resumen:

- El proyecto puede presentar una falta a la garantía constitucional con respecto al principio de autonomía de las Instituciones de Educación Superior.
- Son las Instituciones de Educación Superior las que en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución Política en el artículo 69 y la Ley 30 de 1992, las que deben identificar la pertinencia y necesidad del tipo de formación académica que requieren las regiones y el país.

- Se considera que no es conveniente técnicamente, dado que la modificación planteada en el tema de bienestar no recoge lo que el espíritu de la Ley 30 ha planteado al respecto, pues se enfoca en la atención de un solo grupo poblacional, dejando en desigualdad la atención para las demás poblaciones de especial protección constitucional.
- En el mismo sentido, una modificación normativa del artículo 118 de la Ley 30 de 1992, a efecto de dar incorporación y consecuente beneficio a un determinado grupo poblacional, vulnera el derecho a la igualdad frente a los demás sectores sociales que también demandan educación de calidad.
- Así mismo, es de plena autonomía administrativa, educativa y financiera de las instituciones de educación superior, modificar la destinación presupuestal ya reconocida según lo establecido en el artículo 118 de la Ley 30 de 1992 para atender su propio bienestar universitario, así como incluir en su Plan Institucional el modelo de gestión de permanencia y graduación para la población víctima del conflicto armado.

* * *

CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.

50000

Honorables Representantes

JOSÉ PABLO CELIS VERGEL

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

ÉDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

Senado de la República

Carrera 7 # 8 - 68 Edificio Nuevo

Bogotá, D. C.

Referencia: Sin número de radicación anterior

773 correspondencia informativa

39 respuesta Final

Sin anexos

Honorables Representantes:

De manera atenta, nos permitimos someter a su consideración los comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante "SFC") en relación con el **Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara**, *por medio del cual*

se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.

1. No existe una real, ni potencial falla de mercado que sustente la creación del seguro obligatorio para la repatriación

El modelo económico consagrado en la Constitución Política de 1991, erigido sobre el pilar de la libertad de mercado, supone que la intervención del Estado en el desarrollo de actividades empresariales sea excepcional, y que esté orientada a la preservación de intereses de un rango constitucional superior o a la corrección de fallas de mercado,

Por falla de mercado se entiende, una situación en la que la búsqueda del interés privado no conduce a un uso eficiente de los recursos de la sociedad o a una distribución justa de los bienes o servicios dentro de la misma. Esta situación surge principalmente de factores estructurales, tales como problemas de información asimétrica y situaciones de posición dominante, así como también de mercados incompletos o inexistentes, producto de externalidades. Bajo este contexto, consideramos que medidas como las que se proponen con este Proyecto de ley requieren de la identificación de una falla de mercado que amerite la intervención propuesta, pues ante la ausencia de la misma, la obligatoriedad del seguro carecería de fundamento.

La SFC no advierte la existencia de fallas de mercado que ameriten la creación del seguro obligatorio para la repatriación de cuerpos de connacionales que fallezcan en el exterior. En consonancia con lo anterior, la SFC considera que los consumidores están en capacidad de demandar este producto y, la industria aseguradora y las empresas de asistencia, de comercializarlo de manera espontánea. Una prueba de lo anterior es que hoy, existen empresas de asistencia que ofrecen coberturas de gastos de repatriación dentro de los servicios/beneficios asociados a las tarjetas de crédito.

2. Existen productos sustitutos del seguro que se propone

A partir de la información disponible, la SFC encontró que, crear este tipo de seguro puede suponer una duplicidad en la erogación que hacen los consumidores frente a la cobertura de los costos de repatriación de cadáveres, dado que existen productos que hacen las veces de sustitutos.

Tal es el caso de:

- Los paquetes de seguros exequiales de algunas aseguradoras colombianas incorporan la cobertura para los gastos asociados a la repatriación.
- Para el trámite de algunas visas o el ingreso a ciertos países se ha establecido

que deben presentarse pólizas de seguro que amparen los gastos relacionados con la repatriación por motivos como muerte o enfermedad.

- Y finalmente, algunas franquicias de tarjetas de crédito ofrecen a los tarjetahabientes, según el banco emisor, seguros que cubren gastos de repatriación de hasta US \$20.000. En Colombia, a 31 marzo de 2019, había 15.334.884 tarjetas de crédito vigentes, que potencialmente incorporan amparos frente a este tipo de siniestros, bien sea porque cuentan con la cobertura de manera automática o, porque ofrecen la posibilidad de activarla/adquirirla en el momento del viaje.
- 3. Aspectos a tener en cuenta en la reglamentación que señala el artículo 2° del Proyecto de ley**

En caso de que se apruebe esta iniciativa, consideramos de gran importancia que se tomen en consideración los siguientes aspectos, toda vez que estos pueden ser susceptibles de reglamentación o suscitar controversias:

- Para la operación del seguro de repatriación es necesario que se definan las condiciones de la vigencia. Este aspecto se pone de presente en la medida en que, si la obligación de tomar el seguro se sujeta a la expedición del pasaporte, no es claro si en ese caso el seguro tendrá una vigencia vitalicia o lo sería por el período de vigencia del pasaporte.
- El proyecto no explica si cada reexpedición del pasaporte, bien sea por sustitución por pérdida, deterioro o falta de espacio disponible; generaría automáticamente la obligación de contratar el seguro.
- En el análisis de la reglamentación que se elabore sobre el particular, será necesario examinar la aplicación del parágrafo del artículo tercero del Proyecto de ley, según el cual “[l]a creación de los mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente” puesto que, se mantendrían un número de colombianos sin cobertura, teniendo en cuenta que la renovación del pasaporte no es obligatoria. En este sentido, podría existir un lapso de tiempo entre el vencimiento del pasaporte vigente y la solicitud y expedición del que lo sustituya.
- La posición de la SFC es que la competencia para la reglamentación del Proyecto de ley, debe radicar en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la medida en que el proyecto se relaciona

con la actividad financiera y aseguradora y es esta cartera quien tiene a su cargo los aspectos que se le relacionan. El proyecto de reglamentación deberá hacer referencia a la vigencia de la póliza, el mecanismo de reclamación ante la ocurrencia de un siniestro y los beneficiarios del seguro, los límites y valores asegurados, así como a la implementación de un sistema que permita interconectar a la dependencia responsable de la expedición de los pasaportes con las compañías aseguradoras. Lo anterior, en la medida en que el tomador y el asegurado serían el titular del pasaporte y la emisión de la póliza de seguros se daría en el momento de la expedición del pasaporte, con lo cual deberían generarse unos convenios para el recaudo del valor de las primas, entre otros asuntos que permitan viabilizar la iniciativa.

En virtud de lo anterior, la SFC considera que este Proyecto de ley es inconveniente, dado que no existe una falla de mercado que justifique la existencia de un seguro obligatorio, al tiempo que su introducción supone duplicidad de gastos para los viajeros.

Quedamos atentos a resolver cualquier inquietud frente al particular.

Cordialmente,



CAMILA QUEVEDO VEGA

Directora de Investigación y Desarrollo (E)

c.c. Jorge Mantilla. Secretario General de la Plenaria de Cámara, para que obre en el expediente

* * *

CONCEPTO DE LA RESISTENCIA NATURAL (REN) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2018 DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, agosto de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

La Ciudad

Ref.: Argumentos psicológicos a favor de la abolición de las corridas de toros, para contribuir a la ilustración en el Proyecto de ley número 064 de 2018 de la Cámara de Representantes, por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo.

Resistencia Natural (REN) es un colectivo animalista que busca generar cambios sociales y legislativos que lleven al reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, acabando la discriminación y la explotación de la que son objeto en las sociedades humanas. Somos parte de la Coalición nacional **Colombia sin torero**, que tiene como objetivo llegar a la abolición de la tauromaquia por medio de la vía legislativa y de la Red Internacional Antitauromaquia, plataforma mundial para los miembros del movimiento antitoreo del mundo, compuesta por más de 100 organizaciones de países como España, Portugal, Francia, Holanda, Alemania, Ecuador, Venezuela, Colombia, Estados Unidos, Reino Unido, México, Irlanda, Bélgica, Perú o Suiza. También hacemos parte de Animal Guardians, organización internacional que trabaja contra los espectáculos cruentos con animales.

Como Psicólogo y Magister en Bioética, me complace hacer entrega del artículo de mi autoría “Algunos aspectos psicológicos para explicar el desarrollo de la afición taurina”, el cual fue publicado en la Revista de Bioética de la Pontificia Universidad Javeriana Anamnesis, número 12 de julio - diciembre de 2017, PP. 19 a 28. El artículo muestra el proceso de normalización de la violencia en la infancia llevada a corridas de toros. Lo anterior muestra los procesos de aprendizaje, cuyo reforzamiento continuo, permiten producir desensibilización ante el sufrimiento ajeno ya sea animal o humano. Poder abolir la tauromaquia en un futuro, depende de detener la influencia que habitúa a los seres humanos a nuevos escenarios de violencia.

Espero que este artículo contribuya a la ilustración necesaria para su voto a favor del **Proyecto de ley número 064 del 2018 de la Cámara de Representantes** “*Por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*”, o proyecto de ley “*Colombia sin torero*”, que en este momento se encuentra listo para ser agendado y debatido en plenaria de la Cámara de Representantes.

Estoy a su entera disposición para responder a todas sus dudas sobre el proyecto de ley y sobre la necesidad de abolir la tauromaquia en Colombia.

Cordialmente,



Carlos Alberto Crespo Carrillo
Representante Resistencia Natural (REN) – Por una cultura de liberación animal
Country Manager en Animal Guardians, vocero de la Coalición Colombia sin Toreo y miembro del grupo coordinador de la Red Internacional Antitauromaquia.
resistencia.natural@gmail.com - Celular: 300 5516264

ALGUNOS ASPECTOS PSICOLÓGICOS PARA EXPLICAR EL DESARROLLO DE LA AFICIÓN TAURINA¹

CARLOS ALBERTO CRESPO CARRILLO²

Resumen

El desarrollo de la afición hacia la tauromaquia no se fundamenta en conductas asociadas a la sociopatía o algún otro tipo de trastorno mental, sino a procesos de aprendizaje cuyo reforzamiento continuo permiten caer en la desensibilización ante el sufrimiento ajeno ya sea animal o humano. Poder abolir la tauromaquia en un futuro, depende de detener la influencia que habitúa a nuevos escenarios de violencia.

Palabras clave: Tauromaquia, desensibilización, procesos de aprendizaje.

Abstract

The development and maintenance of most of the people who have a fondness for bullfighting are not based on behaviors associated with sociopathy or any associated mental disorder, but rather on a learning processes whose continuous reinforcement makes us to lose the ability to take into account the interests of the bull. If we want to abolish bullfighting in the context of a growing trend of respect for all life, it will be necessary to stop any influence that makes us insensitive to new violent scenarios.

Palabras clave: bullfighting, desensitization, learning process.

- 1 Ponencia presentada en la 9ª Cumbre de la Red Mundial por la Abolición de la Tauromaquia (2016). Ecuador. Versión actualizada a 2017.
- 2 Psicólogo, Magister en Bioética. Fundación Resistencia Natural (REN) – Por una cultura de liberación animal. Correo electrónico: caalsaya@gmail.com

Influencias psicológicas y sociales que afectan el desarrollo de la afición taurina

Nuestras emociones, pensamientos y comportamientos se ven moldeados por nuestras vivencias en los diferentes tipos de escenarios o esferas de funcionamiento vital, dentro de los cuales la figura de autoridad tiene un papel protagonista en nuestro proceso de aprendizaje. En la infancia, nuestros padres, o hermanos mayores representan esta figura en el hogar, a la vez que los maestros en la escuela, quienes se convierten en los modelos a imitar. Posteriormente, las figuras públicas serán modelos a seguir. Es con el modelado o aprendizaje vicario³, con los que vamos adquiriendo las destrezas y habilidades que nos permitirán enfrentar la vida. Lo anterior es un hecho de gran importancia, desarrollado desde la Psicología del aprendizaje por Bandura (1974), quien considera que la mayor parte de la conducta humana se adquiere por aprendizaje observacional.

Sin embargo, no solamente aprendemos los repertorios comportamentales y cognitivos considerados necesarios y funcionales para una adecuada forma de vida, sino que también aprendemos pautas de conducta que producen consecuencias

negativas para sí mismos y para la sociedad. Por ejemplo, los comportamientos de agresión o violencia, que son modelados y que los infantes e inclusive los adultos⁴ aprenden como formas de comunicación y comportamientos no asertivos, (agresión verbal y física) y que a su vez se ven reforzados por la aceptación de grupos con la misma línea de pensamiento.

Somos lo que somos en mayor medida debido a nuestras experiencias de aprendizaje. La figura de la familia, la escuela y la sociedad introducen a los infantes a las normas y formas de convivencia. La misión de estas figuras de autoridad es enseñarles a los nuevos ciudadanos la manera adecuada de comportarse dentro de una sociedad con sus semejantes y los animales no humanos que interactúan en ella.

La triada cognitiva

Una sociedad que discrimina a los animales⁵, considerándolos cosas, propiedades, u objetos al servicio de los humanos, debe

4 El proceso de aprendizaje es algo que no se acaba en la infancia, sino que, es algo continuo que sigue hasta la adultez.

5 De acuerdo con Leyton (2007) el especismo es un término acuñado por el psicólogo Richard D. Ryder en 1970, quien denominó como especismo a toda discriminación basada en la diferencia de especies. En su clásico libro Liberación Animal Singer (1999, p.42) define el especismo como un “prejuicio o actitud parcial favorable a los intereses de los miembros de nuestra propia especie y en contra de los de otros.” Sin embargo, Crespo (2013) explica que el especismo también implica una actitud parcial favorable a los intereses de algunas especies y en contra de los de otras.

3 De acuerdo a Perry y Furukawa “el modelado es un proceso de aprendizaje observacional en el que la conducta de un individuo o grupo (el modelo) actúa como un estímulo para generar conductas, pensamientos o actitudes semejantes en otras personas que observan la actuación del modelo” (1986, p.594).

enfocar sus esfuerzos en dar las pautas de aprendizaje para que sus miembros analicen el rol que les hemos impuesto a estos seres. Joy (2013), ha resumido en su triada cognitiva la forma de distorsionar la percepción de los humanos hacia otros animales, reconociéndolos desde su individualidad. La triada impide que los humanos nos identifiquemos con los otros animales, privándolos de ubicarlos en el mismo círculo de consideración moral que el nuestro⁶.

- La cosificación: es el proceso por el cual se pasa a percibir a un animal como una cosa (objeto inanimado). La cosificación de los animales es realizada de varias maneras a partir del lenguaje, comenzando con la forma como se entienden los animales en cuanto al uso o beneficio que prestan a los humanos (animales de consumo, de compañía, de trabajo, de granja, de diversión, de experimentación, etc.). Por medio del lenguaje también se apela a denominaciones distractoras en las que se pierde el sentido del

6 Para Masterin (1998), "algo es (para nosotros) digno de consideración moral, si en nuestras deliberaciones tenemos en cuenta como le afectan nuestras acciones, si lo contamos entre los seres a los que tratamos de no dañar, si su respeto es una restricción al tipo de conducta que aprobamos". También afirma que si "algo es (para nosotros) digno de consideración moral si entra también por sí mismo como factor de la evaluación moral, independientemente de su utilidad como medio para otro fin nuestro". De acuerdo a Masterin, "una moral consecuente considera a todos los seres portadores de intereses y capaces de sufrimiento como dignos de consideración moral".

ser del animal, por ejemplo, la carne de vaca se designa como carne de res⁷. "Res" es el denominador para identificar a las vacas y toros, pudiendo plantearse que la expresión carne de res implica carne de cosa. Siendo la muerte de esta clase de animales calificada como sacrificio. Además, en el idioma inglés, el pronombre "it" que se usa para denominar cosas, también se aplica a animales, siendo identificados como una algo en vez de un quien.

- La desindividualización: es el proceso por el cual se percibe a los animales como abstracciones, viendo a seres individuales solo en términos de su identidad grupal, solo como miembros de un todo, de modo que todas sus miembros tengan las mismas características. La abstracción del concepto animal da cuenta de ello: se agrupa con el término animal a una serie de individuos y grupos con características muy distintas entre sí, y normalmente separadas del animal humano.

- La dicotomización: es el proceso mental por el que se separa lo externo a nosotros en categorías distintas y frecuentemente opuestas con base en nuestras creencias. Estas categorías se cargan de valores, pues se experimentan sensaciones completamente diferentes por los seres que cada individuo establece en determinada categoría. Determina-

7 El término latino res significa cosa.

dos animales pueden estar incluidos en varias de ellas, no siempre en la categoría de uso más común en cuanto a su utilidad percibida. Por ejemplo, los conejos pueden encontrarse en categorías como animal de compañía, de experimentación, o de consumo. El objetivo de la dicotomización es que se crea sin mayor información, dando lugar a decisiones basadas en premisas falsas y arbitrarias sobre los animales. Para los animales, implica que estas premisas de destinación asignadas por el humano sean consideradas inherentes a los animales.

La afición taurina a partir de la triada cognitiva

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, cuando se habla de *tauramaquia*, esta no escapa a la triada cognitiva. Bajo la denominación de *tauramaquia* se entienden todas las prácticas que se materializan en la realización de corridas de toros, novilladas, becerradas, tientas, rejoneo y corralejas, hablando de las que tienen lugar en Colombia.

Los toros son cosificados en cuanto a la percepción del beneficio que prestan a los humanos, en este caso, estos animales son destinados para el esparcimiento humano o para ser parte de sus ritos y/o tradiciones, siendo en este último contexto denominado dentro de un lenguaje cosificador como toro de lidia. Cosificación, que ha sido avalada legalmente por el Congreso de Colombia, existiendo la ley 916 de

2004, que describe todos los procedimientos seguidos en una corrida de toros.

Por otra parte, la categoría *animal*, ya es una desindividualización en tanto abstracción y en esta abstracción, los toros hacen parte de una subcategoría de abstracción, en cuanto a sus características atribuidas por los criadores y fanáticos de este "deporte" en donde el individuo se pierde y el grupo denominado toros de lidia tiene un fin específico atribuido por el hombre: morir en el ruedo. En el mundo de la tauramaquia se habla del número de festejos y del número de toros lidiados, reconociendo a algunos individuos del grupo toros de lidia por haber asesinado a un torero en el rodeo.

Finalmente, el proceso de dicotomización se asemeja al de desindividualización, pues se crea la categoría o grupo designado toro de lidia, un animal destinado a ser espectáculo público, estableciéndose toda una serie de valores y sentimientos asociados a al desarrollo de este acto (tauramaquia), que hacen que las personas aprendan a dar relevancia a estos valores y no al ser del toro como animal sintiente.

Ahora bien, la triada no es algo ajeno al aprendizaje por observación, pues estas categorizaciones y cosificaciones del lenguaje son algo relacionado al proceso de aprendizaje que cada individuo desarrolla. Las figuras de autoridad que lo orientan en la sociedad son quienes le muestran qué lugar tienen ciertos animales en nuestras vidas y cómo referirse a ellos.

Aprendizaje social

Durante años, se han mostrado a las corridas de toros como un elemento de estatus social y prestigio. Políticos, artistas y demás íconos reconocidos han asistido masivamente a este tipo de eventos, mostrando aceptación ante esta actividad; aceptación en la que otros han deseado participar para alcanzar el mismo lugar social en el que estas figuras se encuentran.

Dado este escenario, las personas que muestran abiertamente un rechazo a las corridas de toros parecían no representar un gran porcentaje de la población, sino una minoría en desacuerdo con esta actividad⁸. Sin embargo, en Colombia es necesario recordar a Rodolfo Kohn Olaya, quien publicó en 1952 "De la Impia tauramaquia y su corruptor influjo - significativos datos para un balance de la cultura en Colombia". Personajes de antaño como este autor y posteriormente el trabajo continuo de activistas individuales y ONGs animalistas mostraron al mundo que la afición por las corridas de toros es realmente un asunto de minorías.

Por otro lado, el aprendizaje vicario de la tauramaquia en la infancia y aún en la adolescencia cimienta conductas y cogniciones que se encaminan a habitar la violencia hacia los animales y a privilegiar por medio de la atención selectiva toda una serie de elementos externos al padecimiento del toro, potenciado por el hecho de que en es-

8 Testimonios obtenidos de miembros del movimiento animalista y otros ciudadanos que no están a favor.

tas etapas del ciclo vital aún no se ha logrado discriminar las conductas que pueden traer consecuencias negativas a sí mismos, a otros, a la sociedad o a la naturaleza, y a que el razonamiento moral⁹ se encuentra en etapas iniciales donde no es posible del todo aplicar el pensamiento crítico.

El aprendizaje por observación

Las familias que hacen parte de la población que disfruta las corridas de toros, cuando llega el momento harán partícipes de estas a sus hijos. Siendo los padres y/o hermanos mayores y otros miembros familiares las figuras de autoridad, respeto y admiración, el niño imitará sus actitudes ante este tipo de espectáculos y las aceptará como positivas.

La reacción natural de un ser humano es la empatía. Joy (2013, pp. 144), refiere una investigación reciente que sugiere bases biológicas para la empatía. Inclusive, Beckoff (2010) ha demostrado que el humano no es el único capaz de sentir empatía hacia otros y manifestar comportamientos de solidaridad, pesar o ayuda, sino que otros animales también lo hacen. Se esperaría que un infante mostrara signos de aflicción por presenciar una corrida de toros. De esta manera, luego de la asistencia a un evento traumático como una corrida de toros, una persona puede manifestar diversos comportamientos como irritabilidad, ausencia de reactividad emocional o pensamientos recurrentes

9 Referido a la Teoría del desarrollo moral de Lawrence Kohlberg.

tes sobre el hecho. Estas manifestaciones, dependiendo de las condiciones psicosociales multivariadas a las que se enfrenta la persona, podrían derivar en trastorno de estrés agudo e incluso orientar al desarrollo de criterios relacionados con el Trastorno por Estrés Postraumático (TEPT).

Los condicionamientos sociales

La industria de la tauramaquia, mueve miles de millones en ganancias, las cuales se destinan al mantenimiento de los ganaderos, empresarios y toreros, es decir, al refuerzo de esta actividad.

Retomando nuevamente el ciclo vital de la infancia y su aprendizaje por observación, un padre y/o una madre que gustan de la tauramaquia, rodean su vida con una cantidad de referencias a su afición: afiches, pinturas, esculturas, música, poesía, libros, etc. El niño vive en medio de toda esta serie de referentes que habitúan y normalizan la actividad taurina a través de su crecimiento, forjando fuertes asociaciones entre estos estímulos, neutros en sí mismos, y el mundo taurino.

Aquello que habitúa a la infancia también sirve para el resto de la población: Las sociedades que cuentan con corridas de toros ofrecen también estímulos de presentación repetitiva que inundan a la población y que normalizan a la tauramaquia. Lenguaje con jerga taurina como "tomar al toro por los cachos", "salir por la puerta grande", "mirar al toro desde la barrera", "capotear los proble-

mas", o denominar como "maestro" al torero matador. Los mensajes de artistas y eruditos famosos que hacen apología a la tauramaquia: Shakira, Madonna, Fernando Botero, Andrés Calamaro, Joaquín Sabina, Antonio Caballero, Mario Vargas Llosa, entre otros. Y por supuesto, los clásicos argumentos taurinos como que la tauramaquia es cultura, tradición, deporte o arte, conceptos positivos que la sociedad ha categorizado de forma errónea como invariables y estáticos han tenido su contribución a la normalización de la tauramaquia en la sociedad.

De esta manera, estímulos neutros como una pintura o una escultura, una melodía, o un libro, que no tienen como consecuencia ninguna forma de maltrato o explotación a ningún ser más allá de su alegría cuando son referidos a la tauramaquia, irán siendo asociadas a la normalización o asistencia a las corridas de toros.

Consecuencias del condicionamiento social

El actual código de policía de Bogotá (Colombia) afirma que los menores pueden asistir a una corrida de toros solo en compañía de un adulto responsable. Ese adulto responsable se encargará de enseñar al infante a hacer uso de la atención selectiva¹⁰, apoyado por todos aquellos

10 El concepto de "atención selectiva" hace referencia a que nuestra capacidad de procesamiento es limitada y no podemos atender a todo a la vez. La atención selectiva tiene una función adaptativa clara. Nuestro sistema cognitivo tiene una capacidad limitada, y si fuéramos que dar

estímulos con los que se inundó previamente y los cuales asoció con conductas reforzantes y positivas, y ya in situ, en la plaza de toros, aprenderá a valorar todo aquello que ocurre alrededor de la lidia del toro: La música de la banda, la arquitectura de la plaza, el traje de los toreros, los paseos con el capote, y el ambiente festivo. Con cada asistencia a una nueva corrida, aprenderá a valorar absolutamente todo alrededor de la lidia, elementos que actuarán como refuerzos a su comportamiento a través de un condicionamiento operante y que lo impulsarán eliminar sistemáticamente cualquier tipo de sentimiento hacia el toro, a repetirlo.

De acuerdo a Cruzado (1998), "La desensibilización sistemática es una técnica dirigida fundamentalmente a reducir las respuestas de ansiedad y a la vez a eliminar las conductas motoras de evitación", muy común para tratar las fobias, por medio de un proceso de aproximaciones sucesivas a los estímulos aversivos. Lo que le ocurre al toro en una plaza es un estímulo aversivo a la vista de un humano que no ha sido condicionado por el mundo taurino. La facilidad con la que los aficionados a las corridas aceptan y celebran la muerte del toro, no es más que el resultado de un proceso de desensibilización sistemática, donde se elimi-

respuesta a todos los estímulos que nos envuelven, éste se veía amenazado y sobresaturado de información. Por otra parte, si no seleccionáramos que actividades son más relevantes y debemos hacer en un momento determinado, éstos estarían continuamente entorpecidas por el inicio de nuevas acciones. (Migallon, s.f)

no son arrogantes y egocéntricas, buscan el poder sobre los demás y los manipulan o se aprovechan de ellos con el fin de infligir daño o para lograr sus objetivos. Son insensibles y muestran poca empatía con los demás, a menos que éstos sean coincidentes con sus intereses. Muestran desprecio por los derechos, propiedades o seguridad de los demás, y no sienten culpa o remordimientos por el daño que causan. Pueden actuar de manera agresiva o sádica hacia los demás en pos de sus intereses personales y parecen obtener placer o satisfacción al dominar, humillar o degradar a los demás. También tienen encanto superficial y capacidad de agradar cuando conviene a sus propósitos. Demuestran pocos principios morales convencionales y tienden a negar la responsabilidad de sus actos y a culpar a otros de sus propios fracasos y defectos (A.P.A., 2014).

Teniendo en cuenta que la mayoría de espectadores taurinos no son realmente aficionados, o son aficionados de ocasión y dada la distorsión cognitiva con la que cuentan, producto de la desensibilización a la que han sido sometidos, es poco probable que logran cumplir con los criterios para el trastorno antisocial/psicopático. Un porcentaje de ellos, disfrutará de hacer daño a otro ser vivo y serán personas con problemas que pueden poner en peligro a otros humanos.

Diferentes grupos como la *National Link Coalition* en Estados Unidos o el *Grupo para el Estudio de la Violencia hacia Hu-*

no el rechazo espontáneo a la violencia y agresión contra un animal por medio de aproximaciones sucesivas a diferentes estímulos neutros y positivos presentados de manera continua e ininterrumpida.

La desensibilización a la violencia contra el toro (y los caballos que también son víctimas), se une a la desensibilización frente a otros tipos de violencia (humano-humano), donde la frase del periodista Ricardo Silva Romero se torna en angustiante realidad: "Quien duerme en Colombia, que es un agotador compendio de lo que está pasando en el mundo, sabe de memoria que aquel que vive demasiado tiempo entre la guerra un buen día deja de verla, e incluso el horror puede volverse paisaje" (Silva, 2015). Los aficionados taurinos, que viven su afición desde pequeños, dejan de ver la agresión hacia un ser vivo sintiente. Esta agresión se vuelve paisaje. Su mirada está en el toro, pero lejos de su tormento. De esta manera, los niños de estas familias taurinas al ser llevados continuamente a las corridas de toros habitúan la violencia contra los animales, normalizándola, insensibilizándose frente a la misma.

Consecuencias de la desensibilización

El rasgo de pérdida de empatía hacia el otro es una característica de las personas que padecen el trastorno antisocial/psicopático. Según el manual diagnóstico de trastornos mentales (DSM V), las personas que coinciden con el tipo psicopáti-

cos son arrogantes y egocéntricas, buscan el poder sobre los demás y los manipulan o se aprovechan de ellos con el fin de infligir daño o para lograr sus objetivos. Son insensibles y muestran poca empatía con los demás, a menos que éstos sean coincidentes con sus intereses. Muestran desprecio por los derechos, propiedades o seguridad de los demás, y no sienten culpa o remordimientos por el daño que causan. Pueden actuar de manera agresiva o sádica hacia los demás en pos de sus intereses personales y parecen obtener placer o satisfacción al dominar, humillar o degradar a los demás. También tienen encanto superficial y capacidad de agradar cuando conviene a sus propósitos. Demuestran pocos principios morales convencionales y tienden a negar la responsabilidad de sus actos y a culpar a otros de sus propios fracasos y defectos (A.P.A., 2014).

Conclusiones

Las corridas de toros y en general la tauromaquia se compone de esquemas de comportamientos y cogniciones que más allá de sus justificaciones vulneran la vida e integridad de un ser vivo sintiente. Los niños y niñas que han vivido este proceso de desensibilización sistemática y selectiva, sufren de una distorsión cognitiva que refuerza la pérdida de empatía

¹¹ También apoyan lo dicho otros importantes estudios como los de Baldry (2003), Gullone y Robertson (2008), Peckins, Dockray, Eckenrode, Heaton y Susman (2011) y Thompson y Gullone (2006), entre otros.

frente al padecimiento del otro. Siendo más propenso a cometer agresiones hacia otros seres vivos o hacia los de su misma especie.

No en vano la ONU, por medio de la Convención de los derechos de los niños ha realizado recientemente una solicitud a Colombia de apartar a los niños de las corridas de toros y corralejas (Naciones Unidas, 2015). Teniendo en cuenta que todo comportamiento es susceptible de ser modificado, las conductas y esquemas cognitivos que mantienen la tauromaquia deben ser abordados por el conjunto de la sociedad, liderada por políticas de estado que impidan que nuevos aficionados taurinos se formen, paralelamente a la atención y solución al déficit de protección animal del que habla la Sentencia 666 de 2010 de la Corte Constitucional de Colombia.

La visión que se tiene de los animales como cosas que encajan en ciertas categorías según su uso, son resultado de los procesos de aprendizaje que a lo largo de su vida el niño desarrollado. La imitación ha jugado un rol principal, las figuras de autoridad y respeto que estos niños seguirán, deben educarlos en una nueva forma de comprender el mundo que los rodea, en donde la cosificación categorización y la desindividualización sean algo del pasado. Una nueva generación de seres humanos respetuosos por la vida está en las manos de padres, maestros e individuos cuyos imágenes son ejemplos de vida.

Referencias

- Anónimo (2012). Apuntes de Psicología. Introducción al Narcisismo; Freud (Mensaje en un blog). Recuperado de: <http://apuntes-psico.blogspot.com/2012/02/introduccion-al-narcisismo-freud.html>
- American Psychiatric Association (2014). DSM-5. Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales. 5ª. Edición. Editorial médica panamericana.
- Baldry, A. (2003). Animal abuse and exposure to interparental violence in Italian youth. *Journal of Interpersonal Violence*, 18 (3), pp.258-281.
- Bandura, A. Walters, R. (1974). *Aprendizaje social y desarrollo de la personalidad*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Bekoff, M. Pierce, J. (2010). *Justicia salvaje: la vida moral de los animales*. Madrid, España: Turner publicaciones.
- Crespo, C. (2013). Trasfondo psicológico de los espectáculos con animales en los circos. *Voces Animales Por los derechos de los que no tienen voz*. Periódico bimestral No. 6. Mayo 2013.
- Gullone, E. y Robertson, N. (2008). The relationship between bullying and animal abuse behaviors in adolescents: The importance of witnessing animal abuse. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 29 (5), pp.371-379.
- Jarero, I. (2013). Comentarios sobre el Trastorno por Estrés Agudo. DSM-5. *Revista Iberoamericana de Psicopatología y Disociación*. Vol. 5. Num. 1. Recuperado de <http://revibapst.com/data/documents/TEADSM5.pdf>
- Joy, M. (2013). *Por qué amamos a los perros, nos comemos a los cerdos y nos vestimos con las vacas: Una introducción al carnismo*. México: Plaza y Valdés editores.
- Labrador, Cruzado, Muñoz. (1986). *Manual de técnicas de modificación y terapia de conducta*. Madrid, España: Ediciones Pirámide.
- Leyton, F. (2007, 24 de enero). ¿Qué es el especismo? (Mensaje en un blog). Recuperado de http://ecosofia.org/2007/01/que_es_especismo.html
- Migallon, I. (Sin fecha). *Psicología de la atención*. Tema 4. Atención Selectiva. Recuperado de <http://www.psicocode.com/resumenes/4ATENCIÓN.pdf>
- Mosterín, J. (1998). *Que vivan los animales*. Madrid, España: Editorial Debate.
- Naciones Unidas (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia. Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <http://ow.ly/4n7Pj>
- Peckins, M., Dockray, S., Eckenrode, J., Heaton, J y Susman, E. (2011). The longitudinal impact of Exposure to violence on cortisol reactivity in adolescents. *Journal of Adolescents Health*, 51 (4), pp.366-372.
- Perry, M. G., Furukawa, M. J. (1986). Modeling methods. En Labrador, Cruzado y Muñoz (Eds.). *Manual de técnicas de modificación y terapia de conducta* (pp. 595). Ediciones Pirámide. Madrid.
- Psicología on line (1997 - 2014). *Teoría de la disonancia cognitiva*. Recuperado de <http://www.psicologia-online.com/pir/teoria-de-la-disonancia-cognitiva.html>
- Silva, R. (8 de enero de 2015). *Alá. El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ala/15072502>
- Singer, P (1999). *Liberación animal*. Editorial Trota, Valladolid
- Thompson, K, Gullone, E. (2006). An Investigation into the Association between the Witnessing of Animal Abuse and Adolescents' behavior toward Animals. *Society and Animals*, 14 (3), pp.221 - 244.
- Zaldívar, J. (2007). *Veterinary technical report on bullfighting: why bulls really do suffer*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/veterinariosavatma/estudios-cientificos/revisiones-cientificas-sobre-el-sufrimiento-de-los-toros>

CONTENIDO

Gaceta número 746 - Miércoles, 14 de agosto de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONCEPTOS

Concepto del Ministerio del Interior al Proyecto de ley número 133 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones.....	1
Concepto del Ministerio de Hacienda al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 165 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones.....	5
Concepto del Ministerio de Hacienda a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 354 de 2019 Cámara, por medio de la cual se busca reconocer y fortalecer el legado histórico y social del municipio de Riosucio (Caldas) y su carnaval, en el marco del bicentenario, y se dictan otras disposiciones.	6
Concepto del Ministerio de Hacienda al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 029 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Plan Nacional de Desarme Blanco Ciudadano.	9
Concepto del Ministerio de Hacienda al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.	10
Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnicas, tecnológicas y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.....	12

Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento de Antioquia	13
Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley 172 de 2018 Cámara, Acumulado Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.....	20
Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 321 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.....	26
Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.	27
Concepto del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 372 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.....	28
Concepto al Proyecto de ley número 372 de 2019 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos institucionales eficientes para la permanencia y graduación estudiantil en instituciones de educación superior, de la población víctima del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.....	29
Concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia al Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara, por medio del cual se crea el seguro obligatorio para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior.	33
Concepto de la Resistencia Natural (REN) al Proyecto de ley número 064 de 2018 de la Cámara de representantes, por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	34