



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 555

Bogotá, D. C., lunes, 29 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece obligatoria la formación en lenguajes de programación informática en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Bogotá,

Radicado No. 2023-EE-113733
2023-05-16 11:50:13 a. m.

Doctor
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto al proyecto de ley No. 105 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 105 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establece obligatoria la formación en lenguajes de programación informática en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 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,

AURORA VERGARA FIGUEROA
Ministra de Educación Nacional

Copie: Autores: H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, H.R. Hugo Alfonso Archila Suárez, H.R. Germán Rogelio Roza Anís.
Ponentes H.R. Dora Hernández Palomino, H.R. Luis Carlos Ochoa Tobón.
Aprobó: Oscar Gustavo Sánchez Jaramillo – Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
Walter E. Asprilla Cáceres – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Revisó: José Dionisio Lizarrato R. - Asesor Despacho VEPBM

El Comentarista Radicado: 20231000360001980
Fecha: 4 de mayo 2023-05-17 10:57
Asunto: O
Remite: Ministerio de Educación Nacional
Destinatario: COMISION SEXTA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Concepto al proyecto de ley No. 105 de 2022 Cámara
"Por medio del cual se establece obligatoria la formación en lenguajes de programación informática en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones".

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la enseñanza en lenguajes de programación como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de Tecnología e Informática para el nivel de Educación Media.

Asimismo, conforme a lo señalado por los autores, busca favorecer la calidad y mejoramiento del sistema educativo mediante su adaptación a los retos que presenta el mundo hiperconectado y globalizado, garantizando la preparación y formación de los jóvenes del nivel de educación media en bases conceptuales sobre programación en sistemas informáticos y computacionales.

Con respecto al sector educativo, el artículo 1 del proyecto consagra la obligatoriedad de la enseñanza de los lenguajes de programación para el nivel de Educación Media.


El artículo 2 establece como objetivo específico de la Educación Media, la profundización en los campos más avanzados de la tecnología moderna y el entrenamiento en disciplinas, procesos y técnicas que conduzcan al conocimiento y desarrollo de herramientas en lenguajes de programación.

Los artículos 3 y 4 proponen, respectivamente, que los lenguajes de programación harán parte del currículo del área de tecnología e informática en el nivel de Educación Media; y que el diseño de los lineamientos generales de los procesos curriculares sobre lenguajes de programación, estará a cargo de una comisión de expertos designada por el Ministerio de Educación Nacional.

- Análisis de la exposición de motivos

Los autores y ponentes del proyecto estiman conveniente modificar la ley general de educación, con el fin de adicionar un énfasis en la apropiación del conocimiento y el desarrollo de lenguajes de programación. Con motivo de la ponencia para primer debate, se proponen algunos cambios en la redacción de los artículos.

Conviene señalar que la exposición de motivos no desarrolla de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con las condiciones y circunstancias de incorporación de la enseñanza obligatoria de los lenguajes de programación en el nivel de Educación Media.

 <p>MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional estima necesario realizar las siguientes observaciones sobre la ponencia para primer debate del proyecto de ley examinado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>Artículo 1.</p> <p><i>"Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la enseñanza en lenguajes de programación como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de tecnología e informática para el nivel de educación media."</i></p> <p>El artículo 23 de la Ley 115 de 1994, estableció a la Tecnología e Informática como un área obligatoria y fundamental del conocimiento que debe ofrecerse de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional¹.</p> <p>El área de Tecnología e Informática no solo integra lenguajes de programación, estos constituyen herramientas que se articulan dentro del proceso que reconoce el área como un espacio para el desarrollo de estrategias que permitan proponer alternativas de solución de carácter digital y análoga ante las diversas problemáticas del contexto, que integran elementos como materiales, mecanismos, pensamiento computacional, aprendizaje basado en proyectos. En ese entendido, si cerramos el objeto solo a lenguajes de programación como se propone, no se permitiría la implementación de otras disciplinas que fortalecen el área.</p> <p>Es preciso señalar que esta misma disposición consagra un marco de distribución de (i) áreas obligatorias y fundamentales, y (ii) un espacio reservado para que los establecimientos educativos desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa, en observancia del contexto de sus regiones.</p> <p>El objetivo de las áreas obligatorias coincide con el propósito del proyecto de ley bajo examen, esto es, generar una serie de competencias en los estudiantes que les permita hacer frente a los desafíos de los distintos ámbitos de su vida.</p> <p>Los referentes de calidad educativa para estas áreas obligatorias (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia), así como las herramientas de fortalecimiento curricular para apoyar su proceso de fundamentación y planeación, son propuestos por esta Cartera ministerial, en desarrollo de su ámbito de competencia institucional, a fin de que puedan adoptarse en la gestión de cada Establecimiento Educativo.</p> <p>Conviene subrayar que el 5 de agosto de 2022, el Ministerio de Educación Nacional realizó el lanzamiento de las <i>Orientaciones Curriculares para el Área de Tecnología e Informática en Educación Básica y Media</i>, cuyo propósito es promover la formación de niñas, niños y</p> <p><small>¹ Ley 115 de 1994. ARTÍCULO 23. ÁREAS OBLIGATORIAS Y FUNDAMENTALES. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes: (...) 9. Tecnología e informática</small></p> <p><small>Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C. PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953 www.mineducacion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co</small></p> 	<p>jóvenes que cursan Educación Básica y Media en el desarrollo de sus competencias tecnológicas e informáticas, atendiendo a los cambios que la tecnología y la informática han gestado en la vida de las personas durante los últimos 20 años, con el fin de reducir las condiciones de desigualdad, la brecha social, económica y digital de las poblaciones.</p> <p>Adicionalmente, es importante resaltar que la construcción de estas orientaciones contó con un equipo articulado entre docentes en ejercicio, docentes de Educación Superior en programas de formación del área, y estudiantes de licenciatura en formación.</p> <p>En estas orientaciones curriculares se reconoce que el estudio de la informática en el contexto escolar contribuye al desarrollo y uso del pensamiento computacional, algorítmico, lógico y sistémico en la búsqueda de soluciones relevantes que puedan ser ejecutadas por sistemas informáticos automatizados, y que se materializan en secuencias de instrucciones y programas informáticos, lo que genera en la persona distintas formas de hacer y actuar en el mundo digital.</p> <p>En la misma vía, estas nuevas orientaciones curriculares promoverán las competencias necesarias para afrontar y participar de los cambios actuales y futuros que la llamada cuarta revolución industrial (4RI), y la revolución cuántica 5.0, traerán al mundo.</p> <p>Así entonces, el Ministerio de Educación Nacional considera que la obligatoriedad de la enseñanza en lenguajes de programación como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de Tecnología e Informática para la Educación Media, no resulta necesaria, pues actualmente estos temas son reconocidos como áreas obligatorias y fundamentales dentro de los currículos de las instituciones y establecimientos educativos, y se articula con todos los niveles, incluso es parte del proceso de formación de los docentes del área de Tecnología e Informática en estrategias como <i>coding for kids</i>, donde en cada nivel educativo se integran elementos que permiten fortalecer el pensamiento computacional de niños, niñas y jóvenes.</p> <p>En consecuencia, este Ministerio sugiere, respetuosamente, no continuar con el trámite del artículo primero de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>Artículo 2.</p> <p><i>"Artículo 2º. Adiciónese el literal i) al artículo 30 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente texto: La profundización en los campos más avanzados de la tecnología moderna y el entrenamiento en disciplinas, procesos y técnicas que le permitan el ejercicio de una función socialmente útil, con énfasis en la apropiación del conocimiento y el desarrollo de herramientas en lenguajes de programación."</i></p> <p>El artículo referido pretende adicionar un literal al artículo 30 de la Ley 115 de 1994; ante lo cual, este Ministerio considera importante señalar que los literales establecidos en este artículo son de carácter transversal, general y aplicables para las 9 áreas fundamentales de que trata el artículo 23 de la Ley 115 de 1994.</p> <p>Tal es el caso del literal a), que señala <i>"La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando"</i> y del literal d) que plantea <i>"El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento de acuerdo con las potencialidades e intereses"</i>. Así mismo, el literal g) del</p>
<p>artículo 22 de la misma ley que dispone <i>"La iniciación en los campos más avanzados de la tecnología moderna y el entrenamiento en disciplinas, procesos y técnicas que le permitan el ejercicio de una función socialmente útil"</i>.</p> <p>Por lo anterior, al señalarse en estos literales la profundización en un campo del conocimiento, se encuentran las manifestaciones de los campos más avanzados de la tecnología moderna y los lenguajes de programación.</p> <p>A su vez, es importante destacar que, en sintonía con el artículo examinado, esto es, la profundización en tecnologías modernas de utilidad social, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, vienen aunando esfuerzos para apoyar la creación y cualificación de especialidades técnicas y promover la doble titulación, orientada a desarrollar, de manera concomitante a la Educación Media, un programa técnico que otorgue un certificado, al finalizar el bachillerato.</p> <p>Este proceso supone reconocer competencias generales y específicas necesarias para continuar en programas tecnológicos con el SENA, o ingresar en el mercado laboral, cimentando así una base para la consolidación de trayectorias educativas completas.</p> <p>A través de la doble titulación se promueve la integración de contenidos, estrategias pedagógicas, didácticas, recursos humanos, económicos y de infraestructura de las instituciones aliadas, a fin de favorecer la movilidad educativa, la permanencia en el sistema educativo, la exploración ocupacional y el desarrollo de competencias básicas, específicas y socioemocionales en los jóvenes, lo cual redundará en mayores oportunidades para que continúen construyendo sus trayectorias.</p> <p>En consecuencia, este Ministerio considera que la intención de implementar el literal i en el artículo 30 de la Ley 115 de 1994, se encuentra prevista en los literales a y d del artículo, por lo cual se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite del artículo segundo de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>Artículos 3 y 4.</p> <p><i>"Artículo 3º. El artículo 31 de la Ley 115 de 1994 tendrá un párrafo 2º del siguiente tenor: Párrafo 2º. Los lenguajes de programación harán parte del currículo del área de tecnología e informática en el nivel de educación media."</i></p> <p><i>"Artículo 4º. Comité asesor para el diseño curricular en lenguajes de programación. Adiciónese un párrafo al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 del siguiente tenor: Párrafo. Para el diseño de los lineamientos generales de los procesos curriculares sobre lenguajes de programación para el área de tecnología e informática, el Gobierno nacional contará con la asesoría de una comisión ad honorem de cinco expertos, designada por el ministro de educación, quienes deberán tener formación académica y experiencia profesional, docente o investigativa en ese campo específico."</i></p> <p>El artículo 3º propone adicionar un párrafo al artículo 31 de la Ley 115 de 1994. No obstante, consecuencia de lo precitado para los primeros artículos y su modificación o inconveniencia ante la distribución particular y posibilidad inserta en ley, este Ministerio no lo encuentra pertinente y sugiere, de manera respetuosa, no continuar con el trámite legislativo del artículo 3.</p> 	<p>Con relación al artículo 4, es importante señalar que la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, cuenta con una estructura lógica establecida con el fin de responder a los desafíos del mundo contemporáneo e integrar los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, asegurando entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en los currículos respectivos. De igual forma, el proceso de construcción de la Ley 115 de 1994 fue objeto de un amplio proceso de discusión y consultas, que implicó el consenso entre el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los docentes, la academia y la comunidad educativa.</p> <p>En este contexto, la precitada ley consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares. Por ello, se reconoce la importancia de que las instituciones definan los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su autonomía en un Proyecto Educativo Institucional - PEI, definido en el artículo 73 y en el cual se especifican: <i>"Los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos (...)"</i></p> <p>Parágrafo: <i>El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable."</i></p> <p>Por consiguiente, en desarrollo de la autonomía establecida por la Ley General de Educación los establecimientos educativos cuentan con la facultad de fijar en sus PEI, los elementos que permiten viabilizar el modelo pedagógico en atención a los propósitos y objetivos de formación, el currículo, definición e implementación de los planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas, necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el Proyecto Educativo Institucional y, además, en el marco de los lineamientos que expide el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Consecuencia de lo anterior, este Ministerio no considera pertinente la propuesta descrita en el artículo 4, dado que podría presentarse la vulneración del principio de la Autonomía Escolar y la posibilidad que tienen las Instituciones Educativas de establecer sus propios programas según sus condiciones particulares y con base en ello, sugiere de manera respetuosa no continuar con el trámite legislativo del artículo en comento.</p> <p>III. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones, asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, y a fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, reconoce la loable intención del legislador en relación con esta iniciativa. No obstante, sugiere respetuosamente tener en cuenta las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales anteriormente expuestas, por lo cual de manera respetuosa recomienda:</p>

- No continuar con el trámite legislativo de la iniciativa, pues dentro del área obligatoria de Tecnología e Informática establecida en el numeral 9 del artículo 23 de la Ley 115 de 1993, en concordancia con los Proyectos Educativos Institucionales de los Establecimientos Educativos y los lineamientos de este Ministerio, los lenguajes de programación de sistemas informáticos son competencias que adquieren los estudiantes a través del componente de la informática, considerado como un sistema anexo a la tecnología y no separado, el cual representa una área de enseñanza obligatoria (numeral 9 artículo 23 de la Ley 115 de 1994).

El desarrollo del objeto de esta iniciativa legislativa, se encuentra contemplado en los siguientes documentos CONPES; 3975 de 2019 que resalta la importancia de desarrollar capacidades y competencias para potenciar la interacción de la comunidad educativa con las tecnologías emergentes para aprovechar las oportunidades y retos de la cuarta revolución industrial - 4RI o industria 4.0; 3988 de 2020 sobre Tecnologías para Aprender, que propende por el fortalecimiento de las competencias requeridas por los docentes para la innovación educativa; y el 3995 del 2020 sobre seguridad y confianza digital con el que se fortalece las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos, del sector público y del sector privado, para aumentar la confianza digital en el país, a través de procesos de formación en capacidades en materia de seguridad y confianza digital.

- Recomendamos respetuosamente al ente legislativo tener en cuenta que la aplicación de la Ley de Educación (115 de 1994) por parte de la Nación es general y evita debates técnicos y conceptuales amplios en torno a la transversalización, curricularización en un área específica, integración curricular y el desarrollo de proyectos pedagógicos alrededor de cierta área (por ejemplo la inclusión de un tema específico como propone el proyecto de ley), pues estos son lineamientos de competencia técnica del sector educativo, que se someten a cambios constantes, por lo cual no se considera pertinente ajustar de manera frecuente y continuada dicha norma sometiéndola a este tipo de cambios.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2022 SENADO, 337 DE 2021 CÁMARA,**

por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202311400660651
Fecha: 05-05-2023
Página 1 de 7

Bogotá D.C.,

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 190/22 (S) – 337/21 (C) “por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 254 de 2023, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden¹:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende “[...] establecer una garantía expresa para que las personas que hayan causado su derecho a la pensión y se encuentren en el periodo comprendido entre la solicitud del reconocimiento de su pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia, y el pago efectivo de las mesadas pensionales, reciban una atención en salud de forma continua, oportuna y efectiva”. Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de cuatro (4), a saber: objeto (art. 1°); adicionar un párrafo al artículo 159 de la Ley 100

de 1993 (art. 2°); reglamentación (art. 3°) y; por último, vigencia y derogatoria (art. 4°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Analizado el texto para cuarto debate, se evidencia que se modificaron los artículos 2° y 3° del proyecto de ley, los cuales habían sido comentados con antelación, sirva para ilustrar:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ²	TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE ³
ARTÍCULO SEGUNDO. Adiciónese un párrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: PARÁGRAFO. Durante el periodo comprendido entre la solicitud del reconocimiento de la pensión de vejez y el pago efectivo de las mesadas pensionales, se les garantizarán a quienes hayan causado su derecho de pensión y a sus beneficiarios el aseguramiento y la atención en sus servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva. Para tal efecto, las entidades promotoras y prestadoras del servicio de salud darán cumplimiento a sus obligaciones, no podrán negarse a prestar los servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva durante ese periodo.	Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así: PARÁGRAFO. Durante el periodo comprendido entre la solicitud del reconocimiento de la pensión de vejez, <u>invalidez o sobrevivencia</u> y el pago efectivo de las mesadas pensionales, se les garantizarán a quienes hayan causado su derecho de pensión y a sus beneficiarios el aseguramiento y la atención en sus servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva. Para tal efecto, <u>las entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB)</u> , darán cumplimiento a sus obligaciones, no podrán negarse a prestar los servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva durante ese periodo.
ARTÍCULO TERCERO. El Gobierno Nacional expedirá las disposiciones reglamentarias necesarias para darle cumplimiento a la garantía establecida en el artículo anterior.	Artículo 3°: El Gobierno Nacional <u>a través del Ministerio de Salud y Protección Social expedirá en un término no superior a 6 meses la reglamentación normativa necesaria para darle</u>

¹ Cabe manifestar que esta Cartera ya se había pronunciado, en una etapa previa del trámite legislativo, frente al entonces PL 337/21 (C) “por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral” (Cfr. Rad. N° 202211400056471 del 14 de enero de 2022 con base en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1734 de 2021).

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1734 de 2021.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 254 de 2023.

<p style="text-align: right;">cumplimiento a la garantía establecida en el artículo anterior.</p> <p>Sobre las modificaciones en el artículo 2°, se hace perceptible que se incluyó a las personas que se encuentran en trámite de la pensión de invalidez o sobrevivencia, pues en la versión anterior solo se constituía la garantía para las personas que se encontraran en trámite de pensión de vejez; adicionalmente, se modificó la responsabilidad de garantizar el aseguramiento y se dejó a cargo de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), debido a que en la versión de primer debate se disponían a cargo de las entidades prestadoras de servicios. Al respecto, se consideran los ajustes técnicamente concordantes con la estructura actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).</p> <p>En cuanto a las modificaciones al artículo 3°, se evidencia que la facultad reglamentaria sería ejercida por el Ministerio de Salud y Protección Social, a cambio de la disposición anterior que la dejaba únicamente en el Gobierno nacional.</p> <p>2.2. En relación con el análisis técnico que debe ser estimado para la discusión en cuarto debate, es pertinente señalar que en el artículo 2.1.8.4 del Decreto 780 de 2016 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, se dispone:</p> <p>[...] Artículo 2.1.8.4. <i>Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional.</i> Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del periodo de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos. 2. Si no hubiere lugar al periodo de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente Parte. 3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del Sisbén, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente Parte. 	<p>4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del Sisbén, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.</p> <p>Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará el valor de las cotizaciones en salud y las girará al Fosyga o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.</p> <p>Cuando el prepensionado hubiere cotizado conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el Fosyga o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el periodo cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.</p> <p>Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de prepensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.</p> <p>Parágrafo. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente [...]</p> <p>A su turno, para los casos de fallecimiento de un afiliado, en el artículo 2.1.8.5 del citado Decreto 780 de 2016 se prevé una garantía de continuidad del aseguramiento para sus beneficiarios, en los mismos términos de la protección laboral, de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 2.1.8.5. Garantía de la continuidad de la protección en salud de los beneficiarios de un cotizante fallecido. Los beneficiarios de un cotizante fallecido tendrán derecho a permanecer en el Sistema en los mismos términos y por el mismo periodo que se establece para los periodos de protección laboral en los términos previstos en la presente Parte cuando el cotizante fallecido tuviere derecho a ella; en todo caso, registrarán la novedad en el Sistema de Afiliación Transaccional a más tardar en el mes siguiente al fallecimiento [...].</p> <p>En el marco del SGSSS actual, con dichas normas se garantiza la protección y cobertura del aseguramiento en salud a los grupos poblacionales que se pretenden amparar a través de la iniciativa. Conforme a las normas aludidas, en caso del retiro de un trabajador antes de ser incluido en la nómina de pensionados, bien sea por pensión de vejez o de invalidez, en el Decreto 780 de 2016 se determina la cobertura tanto del trabajador retirado como de su grupo familiar, dándole continuidad al aseguramiento en el SGSSS mediante diversos mecanismos, a saber: i) el periodo de protección laboral; ii) el</p>
<p>mecanismo de protección al cesante, inclusión como beneficiario en un grupo familiar; iii) la movilidad al régimen subsidiado si cumple con su condición de pobre y vulnerable o a través del régimen contributivo si así lo dispone el prepensionado; y, iv) para los beneficiarios de una pensión de sobrevivencia, en el artículo 2.1.8.5 se contempla la garantía de continuidad del aseguramiento en salud a través del periodo de protección laboral definido en el artículo 2.1.8.1 del mismo Decreto 780 de 2016.</p> <p>Adicionalmente, existen varios pronunciamientos de la Corte Constitucional tendientes a garantizar la protección de los trabajadores desvinculados antes de ser incluidos en la nómina de la entidad pensional, a saber:</p> <p>[...] Por lo antes expuesto, se puede concluir que para dar por terminada la relación laboral de un trabajador -tanto del sector público como del sector privado- que cumpla con los requisitos para acceder al derecho pensional, cuando tal desvinculación afecte su mínimo vital y esa circunstancia esté probada en el expediente, se requiere que: (i) la pensión de vejez este reconocida; y (ii) la persona sea incluida en nómina de pensionados⁴ [...]⁵.</p> <p>De lo anterior se desprende que existen presupuestos que se han reconocido con el propósito de salvaguardar las prerrogativas de los trabajadores y que no se deben desconocer.</p> <p>2.3. Cabe agregar que sobre los plazos para la reglamentación, como el estipulado en el artículo 3°, se tiene que fijar esta clase de cláusulas se ha catalogado como contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, de seis (6) meses, por ejemplo, la Corte ha sostenido:</p> <p>[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁶. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual</p>	<p>la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: “en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”⁷.</p> <p>Es más, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:</p> <p>[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado⁸ [...]⁹.</p> <p>Por último, se ha expresado:</p> <p>[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente “impulsor”, pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...]¹⁰.</p> <p>Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11)¹¹.</p> <p>3. CONCLUSIONES</p> <p>Por las razones expuestas, y en atención al esquema actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se considera que las normas que buscan garantizar la continuidad en el aseguramiento en salud pretendido en el proyecto de ley ya se</p> <p>⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto. ⁸ Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto). ⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. ¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amaris. ¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra; C-805 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-508 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto; C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.</p>

encuentran dispuestas en el Decreto 780 de 2016; ahora bien, es dable estimar que, aparte de que las normas ya estén contempladas en el citado acto administrativo, la propuesta *sub examine* no resulta incompatible con el marco normativo vigente sino complementario. De otro lado, se sugiere con el mayor respeto que el impulso normativo promueva que los empleadores solo cancelen el vínculo laboral cuando los pagadores de pensiones cumplan con la condición de inclusión en la nómina de pensión, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Finalmente, para la discusión en cuarto debate, resulta conducente considerar que actualmente se tramita en la Cámara de Representantes el PL 339/23 (C), acumulado con los PL 340/23 (C), 341/23 (C) y 344/23 (C)¹², orientándose a transformar el Sistema de Salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho fundamental a la salud, independientemente de la capacidad de pago de las personas y su situación económica, pues el acceso a dicha prerrogativa no puede ser restringido por asuntos económicos.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Protección Social.
Dirección Jurídica.

¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 323 de 2023.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2022 CÁMARA,

por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202311400884251
Fecha: 15-05-2023
Página 1 de 15

Bogotá D.C.,

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 058/22 (C) *“por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones”.*

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto de enmienda publicado en la Gaceta del Congreso N° 372 de 2023, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

La propuesta se estructura en nueve (9) artículos de conformidad con lo que a continuación se describe:

- El artículo 1° prevé el objeto y valor, a saber, la facultad de la Asamblea para que ordene la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Públicos, hasta por la suma de \$ 300 mil millones, que se suspenderá una vez recaudado dicho monto, con una tarifa que no podrá ser superior al 3% del acto.
- En el artículo 2° se autoriza a la Asamblea del departamento para determinar las tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos y bases gravables, así como para facultar a los municipios del departamento para que adopten la obligatoriedad

de su aplicación. Se excluyen de la obligación los contratos de prestación de servicios iguales o menores a 145 UVT mensuales.

1.3. El artículo 3° define la destinación prioritaria de los recursos recaudados:

- Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones.
- Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento.
- Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.
- Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.
- Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, se aplicará la retención del 20% con destino a los Fondos de pensiones de la entidad destinataria. Igualmente, el párrafo aclara que los recaudos de la estampilla se asignarán conforme a las necesidades que tengan los hospitales públicos del departamento.

- El artículo 4° estipula la información al Gobierno Nacional de las ordenanzas que se expidan; y el artículo 5°, se detiene en el régimen de responsabilidad que deben acatar los servidores públicos del nivel municipal y departamental. Se aclara que la misma se podrá efectuar por medios electrónicos, de acuerdo con las Leyes 2052 de 2020 y 2155 de 2021.
- El artículo 6° alude al recaudo y el 7° está destinado al control. El artículo 8° determina la rendición de informes y, por último, se contempla la vigencia (art. 9°).

<p>2. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>2.1. En relación con la regulación de las estampillas con destino a la financiación de la salud, en concreto, para ciertos hospitales, este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones¹. 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.</p> <p>2.2. El mecanismo de financiación mediante la creación de una 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.</p> <p>En efecto, en los últimos 26 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 348 de 1997, estampilla pro-hospital de Caldas. En el artículo 1° se dispone: <p>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</p> <p><small>¹ Cfr., Conceptos N° 202211401170121 de 14 de junio de 2022 (PL 385/21-C); N° 202211400694131 de 13 de abril de 2022 (PL 256/21-C); N° 201911401732121 de 24 de diciembre de 2019 (PL 285/19-C); N° 201911401663291 de 10 de diciembre de 2019 (PL 269/19-C); N° 201911400842291 de 4 de julio de 2019 (PL 209/18-C), entre otros.</small></p> <p><small>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 sesenta leyes que establecen estampillas con diferentes finalidades.</small></p>	<p>unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.</p> <p>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].</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 440 de 1998, estampilla pro-hospital universitario San Juan de Dios del Quindío. En el artículo 1° determina un texto similar al indicado <i>ut supra</i>, 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. 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° prevé: <p>Artículo 2°. Destinación. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
<p>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. [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Similar trato al inmediatamente anterior ocurre aquí pero el límite en la tarifa es el 3% (art. 6°).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 663 de 2001, relativa a la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico, señala: <p>Artículo 2°. El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará exclusivamente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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].</p> <p>En este caso se fija una tarifa del 2% (art. 5°).</p> - 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: <p>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.</p> - Ley 709 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento del Guaviare. 	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1218 de 2008, estampilla pro-salud Vaupés: <p>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.</p> - Ley 1492 de 2011, sobre la estampilla pro-salud Guainía que reitera buena parte de los elementos enunciados. - Ley 2028 de 2020, sobre la estampilla pro-hospitales públicos de departamento de Antioquia. - Ley 2077 de 2021, estampilla pro-hospitales públicos del Distrito Buenaventura que autoriza al Concejo de Buenaventura por 200 mil millones.

<p>- Ley 2190 de 2022, "por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta".</p> <p>2.3. Adicionalmente, es importante destacar que, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional, la estampilla es de índole tributario cuando asume el carácter de imposición. Para la Corte Constitucional:</p> <p>[...] Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo [...].³ [Énfasis fuera del texto].</p> <p>En este sentido, debe emerger de la voluntad del legislador como una autorización pero que se maneja como una fuente endógena⁴, 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 tasa⁵.</p> <p>En cuanto a sus elementos básicos, dinámica y límites⁶. La Alta Corporación ha manifestado:</p> <p>[...] La ley 23 de 1986, autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampilla pro-electricificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país.</p> <p>El artículo 6º 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.</p> <p>³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería. ⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-089 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero. ⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sent. de 9 de diciembre de 2010, exp. 17853, 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 Pretell Chajub ⁶ Cf. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-538 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.</p>	<p>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.</p> <p>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 [...].⁷ [Énfasis fuera del texto].</p> <p>2.4. Un punto fundamental en relación con la estampilla tiene que ver con el nivel de detalle con el que debe regularse esa figura por parte del legislador. Al respecto, frente a la Ley 645 de 2001, el Alto Tribunal señaló:</p> <p>[...] De acuerdo con lo expuesto, opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales" (C.P., arts. 1, 287-3, 300-4 y 313-4) [...].</p> <p>[...] Además, por tratarse de un tributo del orden departamental, es admisible constitucionalmente que la ley que crea el tributo autorice a las asambleas departamentales para precisar algunos de los elementos a que hace referencia el artículo 338 de la Carta, lo cual corresponde a la condiciones que plantea la autonomía de las entidades territoriales y permite que, en aplicación de este principio y de acuerdo con sus propias especificidades y actividades económicas que allí se desarrollen, cada departamento pueda señalar los actos específicos que serán objeto de la estampilla [...].⁸</p> <p>⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell. ⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.</p>
<p>2.5. 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 sectorial⁹ y necesaria, aunque, en general, las cargas que se impongan a los recursos del sistema general de seguridad en salud no resultan legítimas.</p> <p>Es así como, en la Ley 383 de 1997, se consagra:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 [...]. [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Es más, 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:</p> <p>[...] 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 sobre aseguramiento 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.</p> <p>⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-731 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.</p>	<p>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 éste (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 propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p> <p>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 (CP art. 49) de quienes oportuna y cumplidamente colizan 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, revertern en beneficio no sólo 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 sólo 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 (CP arts. 48 y 49), por lo cual se deben proteger los recursos económicos que financian el sistema". Sentencia C-177 de 1998.</p> <p>Las consideraciones entorno al equilibrio y estabilidad del 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 [...].</p> <p>[...] 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 [...].¹⁰ [Énfasis fuera del texto].</p> <p>¹⁰ 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.</p>

Este criterio, goza de una configuración legal, 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 (art. 363 C. Pol.). Vale la pena resaltar, igualmente, que el legislador excluyó del impuesto de industria y comercio¹¹ a las instituciones prestadoras de salud y varias ordenanzas que las han gravado han sido declaradas nulas.

2.6. Se advierten, en consecuencia, unos límites 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 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 se explica 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 (art. 363 C. Pol.) y en contra del destino de los recursos para el sector (art. 49 *ibíd.*).

2.7. Un aspecto adicional de carácter constitucional que ha revisado la Alta Corporación, tiene que ver con la determinación de la tarifa por parte del legislador pues se ha considerado que sería una intromisión indebida en la autonomía territorial, tal y como se indica en los siguientes apartes de la sentencia C-358 de 2017:

¹¹ 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.

[...] 54. Finalmente, es preciso verificar si dichas medidas son proporcionales en sentido estricto. El uso obligatorio de la estampilla creada en la Ley 382 de 1997 "de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley" trae como consecuencia un grado alto de satisfacción de la ampliación de los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba y justifica la afectación baja o media de la autonomía de la entidad territorial. En efecto, si bien la Ley establece que los Concejos Municipales harán obligatorio el uso de la estampilla, supedita dicha función a la reglamentación de la Asamblea Departamental de Córdoba. Justamente para efectos de esa reglamentación, la Asamblea conserva amplia autonomía para (i) decretar o no la estampilla autorizada, (ii) reglamentar su uso y (iii) definir los demás elementos de dicho ingreso como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, entre otros.

55. Por su parte, la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen resulta desproporcionada en relación con la autonomía de las entidades territoriales. Tal como se desarrolló en los párrafos 37 a 39 de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador no puede fijar todos los elementos de los tributos departamentales o municipales (sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas), por cuanto de esta manera transgrede su autonomía administrativa y fiscal. Además, dicha restricción a la libertad de configuración del Legislador se funda en que, en relación con la tarifa de los tributos departamentales o municipales, las Asambleas y los Concejos son los entes llamados a fijar las cargas fiscales "de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales" [...]¹².

De este modo, es importante que el legislador respete el margen de autonomía que se establece para las entidades territoriales cuando realiza esta clase de autorizaciones.

2.8. Por último, y como se ha insistido, cabe indicar que se han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla (v. gr. PL 130/09 – C) o, el proyecto de ley 254 de 2013 Cámara "[p]or 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 a la regulación de estas figuras tributarias, siempre que además de lo anterior, contemplara:

- 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 ha dictaminado por la Corte Constitucional,

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-358 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

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 dotarían de mayor racionalidad el ejercicio del legislador en estos casos.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

3.1. La red departamental

En el caso particular del departamento de La Guajira, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de redes de Empresas Sociales del Estado (PTRRM) se encuentra vigente y con concepto de viabilidad por parte del MSPS, mediante comunicación con radicado N° 201723100776381 del 28 de abril de 2017.

Teniendo en cuenta que la propuesta plantea medidas para el fortalecimiento de la Red Pública del departamento de la Guajira sería importante revisar el total de los puestos de salud, ya que en la iniciativa se está omitiendo el puesto de Paraguachón de la ESE San José de Maicao.

Así está el PTRRM:

Maicao	154.313	ESE Hospital San José de Maicao
		Hospital San José de Maicao
		PS Paraguachon

Así está en el proyecto de Ley:

Maicao	ESE Hospital San José de Maicao	
--------	---------------------------------	--

Faltaría incluir, consecuentemente, el puesto de salud de Paraguachón, un aspecto que está en los otros prestadores y sus sedes susceptibles de apoyo financiero.

3.2. Suspensión de la estampilla

El artículo 1° prevé que la estampilla: "se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado". Al respecto, la autorización de un monto máximo de financiación en la estampilla, como una de sus características, hace necesario aclarar que una vez cubierta la suma, la misma no se suspendería, sino que finalizaría pues habría cumplido su objetivo financiero. En este sentido, se solicita modificar la expresión "suspensión" y utilizar una terminología que denote la culminación de la habilitación para su cobro.

3.3. La destinación prioritaria

Si bien la propuesta reforzaría la respuesta del Departamento con el fin de garantizar la atención a la población, se estima pertinente examinar la distribución de los recursos obtenidos, frente a los proyectos y necesidades que se tengan en las Empresas Sociales del Estado, los Centros y Puestos de Salud, teniendo presente los recursos que se les haya otorgado por otras fuentes de financiación.

No obstante, es dable manifestar que esta clase de recursos extraordinarios no deberían, en principio, estar destinados a financiar gastos recurrentes debido a que podrían suscitar un desbalance cuando finalice el período de la estampilla. En esa medida, los numerales 2 y 4 del artículo 3° tendrían esa característica, por lo que se torna indispensable su revisión.

4. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera viable e importante que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo atendiendo los ajustes y las precisiones enunciadas. Sobre el particular, se solicita tener en cuenta las siguientes observaciones:

4.1. Incluir dentro del fortalecimiento de la red pública susceptible de ser financiada el Puesto de salud de Paraguachón. Si bien en la norma se establece una financiación genérica, sin discriminar cada uno de los hospitales, dentro de la ponencia se especifican cuáles son y no se incorpora el mencionado puesto de salud¹³.

¹³ Gaceta del Congreso N° 372 de 2023.

CONTENIDO

Gaceta número 555 - lunes 29 de mayo de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional proyecto de ley número 105 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece obligatoria la formación en lenguajes de programación informática en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones..... 1

Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley número 190 de 2022 Senado, 337 de 2021 Cámara, por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral 3

Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social proyecto de ley número 058 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones..... 5

- 4.2. La autorización de la estampilla no se suspende con el cumplimiento del monto que se va recaudar, por el contrario, finaliza.
- 4.3. Se estima del caso poner de presente que esta clase de recursos extraordinarios no deberían, en principio, estar destinados a financiar gastos recurrentes pues podrían suscitar un desbalance cuando finalice el término de la estampilla. En este sentido, los numerales 2 y 4 del artículo 3° tendrían esa característica, por lo que se hace indispensable su revisión.
- 4.4. La imposición de la estampilla no puede afectar los recursos destinados a la salud, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la que se alude en el punto 2.5 de este pronunciamiento.

En este orden, se emite la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Ministro de Salud y Protección Social