



**MinSalud**  
Ministerio de Salud  
y Protección Social

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 1 de 6

05 AGO 2013

5

Bogotá D.C. 05 AUG 2013

Rev: Sandra  
24829  
2:41

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Ciudad

UNIDAD DE REPRESENTANTES  
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA  
**RECIBIDO**

05 AGO 2013  
24714  
FIRMA: \_\_\_\_\_  
HORAS: 10:31am

**ASUNTO:** Concepto sobre el proyecto de ley 064/12 (C) “por medio de la cual se expide la ley de servicios sociales y se dictan otras disposiciones”.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, se hace procedente y necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 105 de 2013.

Este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial, las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, efectúa las siguientes observaciones:

1. La iniciativa está diseñada con el fin de garantizar la prestación de servicios sociales. Al revisar el texto propuesto se dispone, claramente, que esta ley no incluye la regulación de los “[...] servicios sociales de salud, educación, seguridad social en pensiones, riesgos profesionales, trabajo y empleo” (art. 2º, párrafo). Tal previsión se encuentra desde el origen del proyecto<sup>1</sup>, pasando por el informe de ponencia para primer debate<sup>2</sup>.

De esta manera y conforme a las competencias de este Ministerio, se excluyen las materias que son objeto de este sector tal y como se consagra en el artículo 1º del

<sup>1</sup> GACETA DEL CONGRESO N° 496 de 9 de agosto de 2012.

<sup>2</sup> GACETA DEL CONGRESO N° 684 de 10 de octubre de 2012.

*Caraculif*  
8/8/13



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 2 de 6

Decreto-ley 4107 de 2011. No obstante lo anterior, se considera del caso efectuar unas reflexiones en torno a la estructura y contenido del proyecto teniendo en cuenta las funciones de apoyo que cumple la Oficina de Promoción Social de esta Cartera (art. 13 del citado Decreto-ley). Adicionalmente, es de tener en cuenta que en varias de las disposiciones del proyecto se establecen funciones a cargo de este Ministerio y que además involucran al Sistema de Información de la Protección Social –SISPRO–.

No sobra resaltar que de conformidad con los artículos 16 y 17 de la iniciativa legislativa, existe un componente de salud que se incorpora al servicio social por lo que, sin perjuicio de la aclaración realizada, se afecta la institucionalidad en la materia.

2. Es pertinente señalar que el proyecto desarrolla unos principios y reglas básicas, en materia de asignación de servicios sociales, entendidos como “[...] las prestaciones y acciones afirmativas dirigidas a promover las condiciones materiales y las redes sociales que permiten el libre ejercicio de las capacidades individuales básicas y la integración a la comunidad de las personas, familias y poblaciones, cuando la vulnerabilidad o la discriminación, les impiden lograrlas por sus propios medios [...]” (art. 2º). Desde esta óptica, se aclara que “los servicios sociales son herramientas de la política pública social”.

Al referirse a los sujetos de tales servicios, el artículo 3º determina unos grupos poblacionales pero, a renglón seguido, en el artículo 4º relativo a los principios, se indica que no se efectuará discriminación alguna. Ello puede generar una contradicción en la medida en que la edad y el sexo se constituyen en elementos básicos para el direccionamiento del apoyo, como se resalta en el principio de equidad de género (art. 4º lit. b.) y en el criterio de focalización del gasto social (art. 10). A todo esto, hay que agregar que el apoyo internacional no es una constante y, si bien es cierto que puede mencionarse, también lo es que no puede constituirse en eje de corresponsabilidad (art. 4º lit. h.).

De otra parte, en lo que a la caracterización de los sujetos preferenciales se refiere, es conducente hacer alusión al concepto constitucional de debilidad manifiesta, el cual se encuentra regulado en el artículo 13 superior y que, a su vez plasma el deber de protección por parte del Estado. Bajo esta perspectiva, es de anotar que si bien el proyecto de ley trae a colación diversas poblaciones incursas en tal situación, no aparece la categoría aludida, la cual es imprescindible para que se genere el nivel de protección reforzada.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 3 de 6

3. Tanto los atributos de los servicios sociales como sus estándares técnicos que se incluyen en el proyecto de ley (arts. 5º y 6º) están asociados a los desarrollos internacionales en la materia, tal y como ocurre con las Observaciones Generales 13 de 1999, sobre el derecho a la educación, y 14 de 2000, sobre el derecho a la salud. No obstante, en los que se refiere al estándar de ambientes adecuados, no debería tomarse en cuenta un parámetro internacional de infraestructura, en términos de obligatoriedad. Si bien es cierto que las Observaciones Generales y los documentos internacionales constituyen guías inmejorables para la comprensión de los derechos que se garantizan y, más aún, para establecer sus alcances y contenido, no puede eliminarse la capacidad regulatoria a nivel interno, ni someterla a tales instrumentos, ni reconocer que puede avanzarse más allá del lindero internacional. Esto origina que los focos de regulación se dispersen en organismos diferentes al propio Estado sin que se surta el trámite legal que deben cumplir los tratados internacionales.

Sin perjuicio del comentario anterior, y en consonancia con el proyecto, debe resaltarse que las Observaciones Generales se refieren al elemento "**calidad**" como esencial, por lo que debe ser tenido en cuenta en la regulación. Así acontece con la Observación General 14 en donde, para el caso de la salud, se lee:

d) *Calidad*. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas<sup>3</sup>.

4. De otro lado, no es coherente que este Ministerio asuma lo concerniente a la inspección, vigilancia y control (art. 26), los incentivos (art. 31) y, experiencias exitosas (art. 32), sin perjuicio del manejo de la información que es útil para el Sistema. Tales aspectos son inherentes a otras reparticiones del Estado.
5. En relación con el impacto fiscal, el Ministro de Hacienda y Crédito Público remitió la comunicación UJ-0564 de 2013, en la cual manifestó:

La creación del Registro Único de Prestadores de Servicios Sociales (RUPSS), tendría un impacto fiscal adicional para las finanzas públicas, ya que, si bien es cierto quedaría en cabeza de cada distrito o municipio, al ser un registro integrado a nivel nacional, esto implica

<sup>3</sup> Cfr. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.sp>.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 4 de 6

que sería la Nación, especialmente bajo la dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, la que estaría al frente de su real implementación.

Con el ánimo de estimar el costo de creación y mantenimiento de este sistema de registro, se consideraron los gastos que demanda el "Observatorio Laboral para la Educación", a cargo del Ministerio de Educación Nacional, según se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Costos Implementación Sistema de Información  
"Observatorio Laboral para la Educación"**

OBJETO	Valor 2012
Diseño y puesta en marcha del Sistema	\$ 568.187.316
Consolidación e integración de las bases de datos del Sistema, su divulgación y análisis de resultados. Gerencia del proyecto	\$ 255.712.853
Divulgación en medios. Diseño y aplicación del sitio web	\$653.657.883
Personal: Gerente, analistas, web máster, coordinador sistema, asistente	\$192.851.017
Diseño y desarrollo de la bodega de datos e implementación del sistema de consultas dinámicas	\$160.088.373
Ajustes al Sistema de información y a la encuesta de seguimiento	\$58.445.805
Personal: Gerente, analistas, web máster, coordinador sistema, asistente	\$209.071.951
Personal: Gerente, analistas, coordinador sistema, asistente	\$275.397.892
<b>TOTAL</b>	<b>\$2.373.413.090</b>

Fuente: MEN

El artículo 26 del proyecto de ley dispone:

*Artículo 26. Inspección y vigilancia. La Inspección y Vigilancia es una actividad continua en cabeza de la administración distrital o municipal, tiene como propósito obtener la información necesaria, pertinente, oportuna y suficiente para la obtención o renovación del Registro Único de Prestadores de Servicios Sociales (RUPSS).*

*El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social, reglamentará bajo los mandatos de esta ley, los lineamientos y criterios para la Inspección y Vigilancia de los prestadores de servicios sociales por parte de los*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 5 de 6

entes distritales y municipales y para la garantía de participación de la ciudadanía en este proceso.

*La inspección y vigilancia es una actividad permanente, que podrá iniciarse de oficio cuando se presenten peticiones, quejas o reclamos, las cuales se resolverán en los términos del Código Contencioso Administrativo.*

De acuerdo con lo anterior el presente proyecto de ley presenta un impacto adicional anual para las finanzas públicas del orden de los **\$2,4 mil millones**, de \$5 mil millones de pesos durante el presente Gobierno y de \$25 mil millones durante los próximos 10 años. Por consiguiente, esta Cartera encuentra que el presente proyecto de ley genera un impacto en las finanzas públicas, no considerados en el Presupuesto General de la Nación 2012 ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, afectando la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica; razones por las cuales este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al respecto [...]<sup>4</sup>.

Este criterio plantea un problema de constitucionalidad que ha sido dilucidado por la Corte Constitucional, de ahí que, en la sentencia C-700 de 2010 haya indicado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que *“es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”*, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual *“se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”*<sup>5</sup> y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro.

Sin embargo, en relación con esta última subregla, esta Sala debe precisar que aunque el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga al legislativo a acoger las observaciones del Ministro del ramo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar el concepto emitido por el Ministerio. En efecto, sólo así se garantiza

<sup>4</sup> GACETA DEL CONGRESO N° 185 de 5 de abril de 2013.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-662 de 22 de septiembre de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201311400991421

Fecha: 30-07-2013

Página 6 de 6

una correcta colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica [...] <sup>6</sup>. [Subrayado fuera del texto].

En este caso, se observa que el proyecto no cuenta, hasta el momento, con un estudio de impacto fiscal y, por ende, se materializaría la vulneración que ha precisado la el máximo tribunal constitucional. En efecto, en el informe ponencia para segundo debate, se señala:

5. Impacto Fiscal [...] Los autores no presentan estudio de impacto fiscal, puesto que se considera que la iniciativa genera acciones afirmativas administrativas que no generan impacto fiscal adicional<sup>7</sup>.

En estos términos, se deja plasmada la posición de este Ministerio en lo relativo al proyecto de ley de la referencia.

Atentamente,

  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social  
*amco*  
*Hied-PRSE*

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 6 de septiembre de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>7</sup> GACETA DEL CONGRESO N° 105 de 18 de marzo de 2013.