

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-038858
2021-03-09 06:34:40 a. m.

Doctor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 260 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 260 de 2020 Cámara, ***“Por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos 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,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Margarita María Restrepo Arango
Ponentes: H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez, H.R. Jairo Giovany Cristancho Tarache

Aprobó: José Maximiliano Gómez – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Claudia Álvarez- Asesora Viceministro de Educación Nacional
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Lina María Mantilla Ojeda – Asesora Despacho Ministra

Concepto al proyecto de ley No. 260 de 2020 Cámara *“Por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones”*



I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Análisis del Objeto**

La iniciativa tiene por objeto regular la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos de que trata el literal a) del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, y establecer disposiciones relacionadas con los registros, insumos y medicamentos aplicados a los pacientes que se someten a esta clase de intervenciones, en orden a garantizar su vida y salud.

Para la práctica de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, la iniciativa establece la necesidad de contar con un título de especialización en medicina quirúrgica que incluya competencias formales en la práctica de procedimientos estéticos, otorgado por una Institución de Educación Superior, o que se encuentre previamente convalidado por una autoridad competente, cuando dichos títulos hubiesen sido obtenidos en el exterior.

A propósito de las condiciones que deben cumplir los prestadores de servicios médicos y quirúrgicos con fines estéticos, el proyecto establece que el Ministerio de Educación Nacional, junto con la Cartera de Salud y Protección Social, deberán definir las áreas de competencia del ejercicio profesional en salud para los prestadores independientes, en tratándose de su consulta externa especializada. Estas áreas deberán ser comunes a las disposiciones previstas en la iniciativa, y según se señala, tendrán que ser reglamentadas dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

- **Análisis de la Motivación del Proyecto**

Los artículos 144¹ y 145² de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que

“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)³

¹ Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

² En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

³ Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos
Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953
www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.⁴

Según sus autores, el proyecto de ley busca regular la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, y adoptar medidas que protejan la salud y la vida de las personas que se someten a esta clase de intervenciones. Para ello, se propone regular temas como las condiciones de realización y el manejo de la publicidad de estos procedimientos, así como el régimen de responsabilidades y sanciones que obliga a los prestadores de este servicio.

Tal como se expone en la justificación, la iniciativa tiene sustento en los estudios del Instituto de Medicina Legal que han evidenciado que en el país se ha presentado un incremento de más del 130% en las muertes causadas por cirugías plásticas realizadas sin el cumplimiento de sus estándares técnicos de calidad. La mayoría de estos casos tienen que ver con personas en edad productiva (entre 20 y 30 años) que han sido atraídas a este escenario con falsas promesas.

Aunado a lo anterior, la exposición de motivos subraya que en desarrollo de estos procedimientos se han utilizado sustancias de baja calidad, aumentando el riesgo y posibles complicaciones durante o con posterioridad a la intervención. Asimismo, resalta que ha habido un incremento de los “Cursos exprés”, a través de los cuales algunos médicos generales realizan cursos rápidos de enseñanza, dirigidos a certificar su capacidad para operar, generando así daños irreparables a miles de víctimas.

En esta argumentación los autores del proyecto advierten que existe una falta de regulación estricta por parte del Ministerio de Educación para convalidar títulos fraudulentos, situación que, según señalan, conduce a la legitimación de profesionales que no cuentan con la formación adecuada. En el contexto mencionado, el parágrafo 3 del artículo 6 del proyecto le asigna a los Ministerios de Salud y Educación Nacional, la tarea de reglamentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las áreas de competencia del ejercicio profesional en salud para los prestadores independientes en sus consultas externas especializadas. Lo anterior de acuerdo con las áreas del ejercicio médico profesional que sean comunes a la práctica de procedimientos quirúrgicos con fines estéticos. El fundamento de esta disposición no se encuentra sustentado de manera concreta, razonada y suficiente en la exposición de motivos, de manera que allí no es posible observar los argumentos que en este punto harían viable la iniciativa. Así entonces, este Ministerio considera que dicha disposición podría no responder al propósito de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992.

⁴ Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa
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



II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Una vez analizada la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el parágrafo 3 del artículo 6 del proyecto de ley se refiere al sector educativo, de ahí que estime necesario formular las siguientes observaciones:

Artículo 6. Condiciones para los Prestadores de Servicios de Salud.

Podrán ofrecer y practicar procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, los Prestadores de Servicios de Salud del tipo Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y prestadores independientes, siempre y cuando cumplan integralmente con los estándares y criterios de habilitación vigentes.

Para la práctica de los procedimientos a que se refiere esta ley los prestadores deberán, previamente, cumplir las condiciones de infraestructura higiénico sanitarias establecidas en el título IV de la ley 9 de 1979, en la resolución 4445 de 1996, en la Resolución 2003 de 2014, decretos reglamentarios y demás normas que los modifiquen. Además, deben obtener la respectiva habilitación.

El prestador deberá garantizar la continuidad del manejo postoperatorio del paciente por parte del especialista que realizó el procedimiento.

Las clínicas, centros médicos, especialistas independientes e instituciones prestadoras de salud donde se practiquen los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos regulados por la presente ley, deberán contar con el certificado de habilitación para el servicio respectivo, establecido por el sistema único de habilitación, y las normas que lo regulan.

Parágrafo 1. *Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud con servicios del grupo quirúrgico de cirugía ambulatoria, baja complejidad, mediana y alta complejidad que contemplen ofrecer y practicar procedimientos médicos y/o quirúrgicos con fines estéticos, serán objeto de visita de habilitación previa a la apertura de dichos servicios por parte de la autoridad de salud correspondiente.*

Parágrafo 2. *Los prestadores independientes, en la consulta externa especializada, sólo podrán ofrecer y realizar procedimientos propios de dicho ámbito de servicio, conforme a la normatividad vigente.*

Parágrafo 3. *El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán las áreas de competencia de ejercicio profesional en salud, que sean comunes entre las descritas en la presente ley, con el fin de reglamentar las disposiciones contenidas en el parágrafo segundo del este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.*

- **De las funciones del Ministerio de Educación Nacional**

Frente al parágrafo 3 de la norma en cita, es preciso manifestar que la definición de las áreas de competencia del ejercicio profesional en salud para los prestadores independientes de servicios médicos y quirúrgicos con fines estéticos, no se encuentra dentro de las funciones que el Decreto 5012 de 2019 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación



Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”, establece en cabeza de este Ministerio, comoquiera que, en líneas generales, su ámbito de competencia se contrae a la formulación de la Política Nacional de Educación; a regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación; y a prestar apoyo a los procesos de autonomía local e institucional, mediante la formulación de lineamientos e indicadores generales para la supervisión y control de la gestión administrativa y pedagógica.

Así entonces, el párrafo propuesto le atribuye a esta Cartera una función distinta al conjunto de quehaceres que por mandato jurídico definen su competencia en el desarrollo institucional del Estado. Dicha asignación conduce a que la disposición bajo examen esté desprovista de un instrumento de realización, lo cual se torna en un obstáculo funcional para la eventual promulgación del proyecto.

Por otra parte, frente a esta iniciativa, cabe recordar que la Rama Ejecutiva del poder público tiene la facultad de reglamentar las disposiciones legales de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, razón por la cual dicha potestad se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional, quien la ejerce a través de las distintas entidades y Carteras Ministeriales.

De esta manera, la Corte Constitucional en Sentencia C-810 de 2017 manifestó que no es necesario que una ley determine que el presidente debe reglamentar una ley y, adicionalmente, dispuso que la potestad reglamentaria no está sometida a limitación de orden temporal.

Sobre este tema, la Sentencia C-1005 de 2008 expone lo siguiente:

“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, superior, según el cual, 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 cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria.”

Con base en lo anterior, a través de la potestad reglamentaria se materializan las disposiciones legales, respetando y atendiendo a su contenido en virtud de los artículos 4 y 189 de la Constitución. En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional advierte que la limitación de seis (6) meses para la reglamentación propuesta en el párrafo 3 del artículo 6 la iniciativa, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, podría desconocer el numeral 11 del artículo 189 superior. En este orden de cosas, esta Cartera recomendará su eliminación.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia de la iniciativa aquí analizada; no obstante, con el fin de que las normas jurídicas del sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico, y con fundamento en las consideraciones jurídicas y técnicas antes presentadas, de manera respetuosa se permite formular las siguientes recomendaciones:

- Excluir a esta Cartera del párrafo 3 del artículo 6, toda vez que la definición de las áreas de competencia del ejercicio profesional en salud para los prestadores independientes de



servicios médicos y quirúrgicos con fines estéticos se encuentra fuera de las funciones que caracterizan su ámbito de competencia institucional.

- Eliminar la expresión “*dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley*” del mismo párrafo 3 del artículo 6 del proyecto, en consideración a que someter la potestad reglamentaria en cabeza de Gobierno Nacional a una limitación de orden temporal, podría desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución.