

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2022-001586

Bogotá D.C., 14 de enero de 2022 15:03

Radicado entrada
No. Expediente 948/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 244 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto¹ “a. *diferenciar a las familias múltiples, de las familias numerosas, siendo las segundas un concepto ya adoptado en la legislación colombiana por medio de la Ley 1361 de 2009*², b. *Introducir en la normatividad colombiana el concepto de familia múltiple, a fin de extender, priorizar y mejorar la atención del Estado*, c. *Sensibilizar a la sociedad sobre la realidad de los nacimientos múltiples*”.

En particular, el artículo 2 de la iniciativa modifica el artículo 8 de la Ley 1361 de 2009, en el sentido de adicionar el concepto de familia múltiple como aquella que en un mismo parto haya gestado 2 o más hijos.

El artículo 3 adiciona un artículo (8A) a la Ley 1361 de 2009, donde se establece que las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) deberán implementar programas de seguimiento y control a dichas familias múltiples, desde el embarazo hasta la mayoría de edad de los hijos múltiples. Igualmente, deberán suministrar uno o varios asesores en salud para que apoyen a la familia en su domicilio en caso de que se requiera, incluyendo plan canguro, asesoría en lactancia y alimentación complementaria, consulta pediátrica y especializada, atención psicológica, psiquiátrica, neurológica para toda la familia, aplicación de vacunas, entre otros.

Al respecto, cabe señalar que la inclusión de estas actividades dentro del Sistema General de Seguridad Social de Salud es incierta, puesto que no se determina quién asumirá el costo en que deberán incurrir las entidades prestadoras de salud y demás operadores de salud públicos y/o privados, ya que no identifica fuente de financiación de las mismas,

¹ Gaceta del Congreso No. 1551 de 2021. Página 7.

² Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.

desconociendo a su vez los principios de **sostenibilidad y eficiencia** de la Ley Estatutaria de Salud – Ley 1751 de 2015³-, que en su artículo 6, determina:

“ARTÍCULO 6o. ELEMENTOS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

(...)

i) **Sostenibilidad.** El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal;

(...)

k) **Eficiencia.** El sistema de salud debe procurar por la mejor utilización social y económica de los recursos, servicios y tecnologías disponibles para garantizar el derecho a la salud de toda la población (...)”

Los recursos de la salud **son limitados**, y, por esta razón, la **destinación y priorización** de recursos necesarios para la promoción, prevención, paliación, atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas no pueden ser establecidas sin contar con el respaldo y criterios de orden **técnico – científico**, so pena de entrar en abierta oposición con el uso **eficiente** de dichos recursos y el principio de **sostenibilidad** promulgados en la Constitución y la Ley Estatutaria de Salud. Debe recordarse, además, que la sostenibilidad fiscal, tal como dispone la Constitución Política en su artículo 334 no es una responsabilidad privativa de la Rama Ejecutiva del poder público, quien tiene a su haber orientar el ejercicio de las competencias de todas las Ramas y Órganos.

En efecto, la Constitución Política reza en su artículo 334 como sigue:

“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

(...)

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. (...)”

En este sentido, es necesario recordar que la Corte Constitucional ha reconocido que las leyes orgánicas y estatutarias hacen parte del bloque constitucional, por lo que estas normas tienen jerarquía superior y sirven de parámetro de constitucionalidad para la expedición de otras leyes; adicionalmente, una ley estatutaria se presenta como un desarrollo

³ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

directo de la Constitución, por lo que no habría lugar a que una ley ordinaria modifique o desconozca disposiciones de rango superior. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional⁴, a saber:

“En uniforme jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que la revisión de constitucionalidad de asuntos sometidos a su competencia, no solo se realiza frente al texto formal de la Constitución Política y aquellas disposiciones que tengan rango constitucional según lo haya señalado la propia Constitución (bloque de constitucionalidad stricto sensu) sino que dicha revisión también es posible con base en normas que son parámetros válidos para analizar la constitucionalidad de disposiciones sometidas a su control. (Bloque de constitucionalidad lato sensu).”

En este orden de ideas, y acorde con la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad -sentido lato- los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes estatutarias en algunas ocasiones. Así las cosas, los contenidos normativos referidos son parámetros de validez constitucional para confrontar normas de inferior jerarquía, y en consecuencia ante contradicción evidente entre estas y aquellas, la Corte debe optar por retirarlas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, su interpretación debe realizarse acorde y sistemáticamente con toda la Constitución con el propósito de que se realice una integración normativa constitucional que permita resguardar la integridad de la Carta.”

Por tal razón, la propuesta de inclusión normativa encaminada a garantizar el acceso a un especialista en medicina materno fetal debería ser objeto de evaluación bajo la consideración de que los partos múltiples anuales suman más de 11.000, mientras que la totalidad de los especialistas activos⁵, con corte a julio de 2021, es de 116 personas. Solo considerando a quienes se encuentran en las actividades económicas de atención a la salud humana, se encuentra a 99 profesionales, lo que implicaría que anualmente cada uno de ellos tendría que atender, en promedio, 113 gestantes al año. Este número parece bastante elevado, sobre todo considerando que a cada mujer se le tendría que hacer varias atenciones. En consecuencia, se recomienda que la necesidad de este tipo de especialista quede a discreción del médico tratante y no en una ley (ver Tabla 1):

Tabla 1. Distribución geográfica de especialistas y nacimientos

Etiquetas de fila	Número de Especialistas	Nacimientos Múltiples	Nacimiento por especialista
05 – Antioquia	6	1.293	216
08 – Atlántico	5	729	146
11 - Bogotá, D.C.	46	1.523	33
13 – Bolívar	2	658	329
15 – Boyacá	1	246	246
17 – Caldas	1	128	128
18 – Caquetá	1	93	93
19 – Cauca	5	279	56
20 – Cesar	2	390	195
25 - Cundinamarca	2	604	302
41 – Huila	2	239	120

⁴ Sentencia C – 238 de 2010.

⁵ Para efectos del presente documento, los especialistas activos se definen como aquellos que, simultáneamente, i.) tengan la subespecialidad propuesta en el presente proyecto de ley, ii.) sean cotizantes a pensiones con corte a julio de 2021 y iii.) estén inscritos en el Registro de Talento Humano en Salud – ReTHUS.

47 - Magdalena	2	456	228
52 - Nariño	3	270	90
54 - Norte de Santander	4	359	90
66 - Risaralda	3	171	57
68 - Santander	7	443	63
73 - Tolima	1	246	246
76 - Valle del Cauca	5	836	167
85 - Casanare	1	126	126
Total general	99	9.089	
Otras ET		1.928	

Fuente: RETHUS y Estadísticas Vitales.

La tabla 1 muestra el número de nacimientos en el ámbito departamental por especialista en medicina materno fetal. Se observa que cerca del 17,5% de los nacimientos tendrían que ser atendidos en entidades territoriales distintas a las que residen, aumentando los costos relacionados al embarazo. Además, debido a la concentración de especialistas en Bogotá, el volumen de atención en otras entidades territoriales se hace aún más difícil.

En segundo lugar, se recomienda revisar los tiempos y la pertinencia del párrafo del artículo 3, que trata de un estudio técnico que deberá realizarse en el término de 3 meses después de entrada en vigencia la ley, con el fin de que el Plan Ampliado de Inmunización (PAI) garantice la protección a los niños prematuros y a término de bajo peso, incluyendo de manera progresiva las vacunas complementarias hexavalente, neumococo cepa 19 A y meningococo, pues el Ministerio de Salud y Protección Social debe hacer la apropiación para la contratación del estudio técnico con el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, lo cual puede tomar entre 6 meses y un año. Adicionalmente, con base en la experiencia del Ministerio de Hacienda, el estudio tomaría 6 meses adicionales.

Finalmente, este Ministerio considera inconveniente que se ordenen inclusiones al PAI sin sustento técnico que soporte dichas inclusiones y sin considerar las implicaciones fiscales de la medida. Así, este Ministerio manifiesta que, si se considera conveniente, se realicen los estudios correspondientes, pero, en cualquier caso, la inclusión de las vacunas dependerá de los resultados de los estudios que determinen, entre otras, tanto la necesidad de inclusión como la viabilidad del esquema de financiación.

No obstante lo anterior, es pertinente indicar que ya se encuentran contempladas en el PAI las vacunas complementarias contra meningococo y neumococo cepa 19^a entre los 0 y 5 años de edad, de manera que adicionar a ello vacunas complementarias, se reitera, debe ser el resultado de un proceso de evaluación técnico y científico, de acuerdo con los parámetros que el Ministerio de Salud defina al respecto.

En consecuencia, en caso de insistirse en esta propuesta legislativa, se sugiere la siguiente redacción:

PARÁGRAFO: A más tardar en el término de tres años después de promulgada esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberán realizar estudios para evaluar la necesidad de la inclusión de estas vacunas y la viabilidad de su esquema de financiación a través del Plan Ampliado de Inmunización (PAI). De conformidad con los resultados, el PAI, podrá garantizar, de acuerdo con el estudio y de manera progresiva, la protección con la aplicación de las vacunas, Hexavalente, neumococo conjugada PCV13 (incluye serotipos 19A, 6A y 3), vacunas meningococo conjugada

(serogrupos ACYW) para a los niños prematuros y a término de bajo peso que se encuentren en programa canguro. La garantía de las vacunas estará sujeta al uso razonable de los recursos del PAI.

Aunado a lo ya considerado, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio solicita, respetuosamente, se acojan las recomendaciones efectuadas al Proyecto de ley del asunto, en caso contrario, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGPPN/DGRESS/OAJ

UJ-2471/21

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a:

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co