

### 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: 2-2022-014227

Bogotá D.C., 4 de abril de 2022 21:40

Radicado entrada  
No. Expediente 12082/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 075 de 2020 Cámara: “*Por la cual se regula y dignifica el ejercicio de las especialidades médicas y quirúrgicas en medicina y se dictan otras disposiciones*”.

Respetada Presidente:

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

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*regular y dignificar el ejercicio de las especialidades médicas y quirúrgicas en medicina y establecer reglas y estímulos para el ejercicio profesional*”.

Particularmente, el artículo 2 establece qué debe entenderse cómo especialidades médico – quirúrgicas y señala que los programas autorizados por el Ministerio de Educación que le permiten al médico la profundización en un área específica de la medicina, así como la adquisición de conocimiento, desarrollo de habilidades, destrezas y competencias avanzadas, tendrán un tratamiento equivalente a programas de maestría.

El artículo 5 propone el reconocimiento, entre otros, de un incentivo económico que corresponderá al pago de una prima especial o adicional al especialista que ejerce en una zona de alta dispersión geográfica y difícil acceso y será equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV), en caso de tratarse de un contrato laboral o del promedio mensual de los pagos productos del trabajo en dicha zona durante los últimos seis (6) meses, monto que en todo caso será pagado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), con los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) o de dónde defina el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

Finalmente, el artículo 9 le impone al Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de algunas obligaciones, entre las cuales se encuentra la relacionada con las directrices para las Instituciones de Educación Superior para que en los programas de especialización en salud dispongan de los cupos académicos suficientes para cubrir la demanda conforme con las necesidades de cobertura y calidad, respetando la autonomía universitaria.

Expuesta así la iniciativa, sea lo primero señalar, en relación con la definición contemplada en el artículo 2 que, en la exposición de motivos no se encuentran los argumentos que justifiquen e identifiquen la necesidad de incluirla y más teniendo en cuenta que el artículo 247 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup> contempla que “*los programas de especializaciones médico quirúrgicas que ofrezcan las instituciones universitarias y las universidades, tendrán un tratamiento equivalente a los programas de maestría, conforme a lo contemplado en la Ley 30 de 1992<sup>2</sup>, previa reglamentación del Consejo de Educación Superior*”, razón por la cual se considera innecesaria esta conceptualización sobre lo que debe entenderse cómo un programa de especialización médico quirúrgica y su tratamiento como maestría.

En relación con el artículo 5 de la iniciativa legislativa sobre el reconocimiento del incentivo económico para los médicos especialistas que presten sus servicios en zonas de alta dispersión geográfica y de difícil acceso, equivalente a un (1) SMLMV o el equivalente al promedio mensual de los pagos de los últimos seis (6) meses, según corresponda, debe precisarse que los médicos especialistas no son contratados por la ADRES, sino que ello es competencia de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) respectivas. Así mismo, los valores de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) compensados a las EPS ya incluyen un adicional o diferencial cuando se trata de zonas de alta dispersión o difícil acceso, de manera que ya se tiene contemplado al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) recursos que reconocen ese factor, y por ende correspondería a su vez a cada operador en dichas zonas el reconocimiento de bonificaciones especiales a los especialistas.

En tal sentido, cualquier iniciativa al respecto debe estar acorde a los lineamientos de política vigente y a sus correspondientes actualizaciones, ello con el ánimo de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan por ejemplo en aumento de la carga sobre el SGSSS, y en todo caso cualquier medida que repercuta en incrementos de la UPC que se reconoce por cada afiliado no estaría contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud de los recursos que se destinan para el cierre financiero del SGSSS y que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Ahora bien, con el fin de estimar el impacto fiscal de esta propuesta, de acuerdo con el Observatorio de Talento Humano en Salud<sup>3</sup>, se encuentra que el número de médicos especialistas en Colombia es de 31.795, y que entre un 10% y un 20% se asignan a zonas de alta dispersión geográfica, por lo cual la población objetivo resulta ser de 4.770 médicos. Así que, asumiendo una remuneración correspondiente al incentivo económico que equivale a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el impacto fiscal mensual de la medida sería de **\$4.608.000.000**.

Igualmente, estimando que el promedio mensual de los ingresos del personal médico se ubica entre 1 y 2,5 veces el ingreso mediano, y considerando que el salario mediano de los trabajadores colombianos es de \$1.250.000 (según estimaciones a partir de la información de la GEIH del DANE), el impacto fiscal mensual del proyecto por concepto del promedio mensual de los pagos oscilaría en un rango que va desde los **\$ 5.962.000.000 hasta los \$ 14.900.000.000**.

También es preciso anotar que en el marco de la implementación del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), y de acuerdo con lo definido en la Resolución 2626 de 2019<sup>4</sup> expedida por el MSPS, se busca, entre otras cosas, “*fortalecer el trabajo interprofesional y colaborativo entre los diferentes perfiles*”. Asimismo, a través de éste instrumento se propende por el mejoramiento de la capacidad de resolución y pertinencia en los equipos multidisciplinarios de salud del componente primario de las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud, mediante un papel protagónico de profesionales,

<sup>1</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

<sup>3</sup> Observatorio de Talento Humano en Salud – Documento de Trabajo 2017. “Aproximación a la Oferta y a la demanda de los médicos especialistas en Colombia 2015-2030” <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/Especialistas-md-oths.pdf>

<sup>4</sup> Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud – PAIS y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial – MAITE.

técnicos y tecnólogos, y la participación en el cuidado primario, de especialidades como Medicina Familiar, Ginecología, Pediatría, Medicina Interna, Cirugía, Anestesiología, Ortopedia y Traumatología y Psiquiatría, con lo que se robustece la gestión, competitividad y productividad del Talento Humano en Salud en los territorios.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que el Acto Legislativo 05 de 2019<sup>5</sup>, a través del cual se modificó el artículo 361 de la Constitución Política señaló la destinación de los ingresos del SGR **para la financiación de proyectos de inversión** que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales<sup>6</sup>.

Así las cosas, el legislador, al modificar la Carta Magna, estipuló que los ingresos del SGR deben ser destinados a financiar proyectos de inversión que responderán a las asignaciones específicas en que la Carta Política divide los recursos del sistema<sup>7</sup>. Así, en términos generales las asignaciones se darán para:

- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.
- Los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- La conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- La inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

De otra parte, el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>8</sup>, introdujo modificaciones al SGR, de las cuales siguen vigentes los párrafos transitorios 4, 7, 9 y 10 del artículo 361 de la Constitución Política, que regulan entre otros aspectos, la asignación para la Paz de los ingresos del Sistema General de Regalías, cuyo objeto principal es financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Ahora bien, el Acto Legislativo 05 de 2019 en consonancia con el artículo 360 de la Carta Política señalan que mediante una ley, a iniciativa del Gobierno nacional,<sup>9</sup> **“se reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los**

<sup>5</sup> Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

<sup>6</sup> Primer inciso del Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>7</sup> Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>8</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>9</sup> Doceavo inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia. (...) La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronteras y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías (...).

**proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (...) Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación”** (negrilla fuera del texto).

Con fundamento en lo anterior, a iniciativa del Gobierno nacional se sancionó la Ley 2056 de 2020<sup>10</sup>, la cual señala que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se deberán identificar las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación<sup>11</sup>.

Adicionalmente, la norma señaló las reglas que deben seguir las entidades a efectos de adelantar las etapas iniciales del ciclo de los proyectos de inversión, esto es: i) la formulación y presentación de proyectos; ii) la viabilidad y registro de los mismos en el Banco de Proyectos de inversión; y iii) la priorización y aprobación de los proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020. Asimismo, los artículos 50, 52 y 57 de la Ley citada estipulan la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible<sup>12</sup>, para la asignación en Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>13</sup> y la Paz<sup>14</sup>.

Dicho lo anterior, dentro de los criterios de destinación de los recursos del SGR no se encuentra financiar el pago de una prima especial o un reconocimiento adicional a los médicos especialistas que presten sus servicios en zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso. Será posible formular proyectos de inversión orientados a atender el criterio de salud rural en el país, mediante la asignación para la paz<sup>15</sup><sup>16</sup>, sin embargo, se aclara que con dichos recursos no se pueden financiar el pago de gastos recurrentes.

Al respecto, el artículo 127 de la citada Ley dispuso que *“los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías incorporarán, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto”*, por lo que no podrán destinarse los recursos de inversión al pago de gastos recurrentes.

En general, como característica de los proyectos de inversión que se financien con los recursos del SGR, se establece el *“Mejoramiento en indicadores del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las condiciones de empleo”*.

En concordancia con el Segundo inciso del Artículo 360 de la Constitución Política de Colombia. (...) *Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.*

<sup>10</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>11</sup> Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020. Ejercicios de planeación.

<sup>12</sup> Artículo 50 de la Ley 2056 de 2020. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>13</sup> Artículo 52 de la Ley 2056 de 2020. Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>14</sup> Artículo 57 de la Ley 2056 de 2020. Órgano colegiado de administración y decisión Paz (OCAD PAZ).

<sup>15</sup> Conforme lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 2056 de 2020, se dispuso que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (Ocad Paz) garantizará la ejecución de los recursos de la Asignación para la Paz, teniendo en cuenta entre otros, los proyectos de inversión que mejoren la salud rural

<sup>16</sup> Parágrafo tercero del Artículo 57 de la Ley 2056 de 2020. Órgano colegiado de administración y decisión Paz (OCAD PAZ). (...) PARÁGRAFO TERCERO. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (Ocad Paz) garantizará los recursos de la Asignación para la Paz respetando el proceso de construcción de los PDET, teniendo en cuenta proyectos de inversión que corresponden a las iniciativas allí previstas, y que mejoren los índices de cobertura en agua potable y saneamiento básico; generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica; infraestructura vial; reactivación económica y producción agropecuaria; educación y primera infancia rural; y salud rural, favoreciendo los aspectos ambientales y demás pilares de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Para cada uno de los pilares del PDET mencionados en el presente parágrafo, no se les podrá aprobar más del 30% del total de los recursos correspondientes al adelanto señalado en el artículo 60 de la presente Ley.

De todos modos, para el caso de las Asignaciones Directas, Asignación para la Inversión Local y Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos, las entidades territoriales podrán aprobar proyectos de inversión que apunten, entre otros, al desarrollo social, tal y como lo dispone el inciso primero del artículo 361 de la Constitución Política y demás pilares señalados para cada una de las asignaciones en dicha norma y lo desarrollado en la Ley 2056 de 2020.

En suma, resulta inconstitucional establecer en una ley ordinaria la asignación de recursos del Sistema General de Regalías para el pago de una prima especial o un reconocimiento adicional a los médicos especialistas que presten sus servicios en zonas de alta dispersión geográfica y difícil acceso, toda vez que contraviene las reglas constitucionales previstas para la organización, asignación y destinación de recursos del Sistema General de Regalías, además de contradecir las disposiciones contenidas en la Ley 2056 de 2020, que como se mencionó, corresponde a una ley de iniciativa del Gobierno nacional, luego, no siendo el proyecto de ley de iniciativa de éste Gobierno contraviene, además, el mandato constitucional de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Así, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley sin el aval del Gobierno nacional en materia fiscal y presupuestal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por tanto, tendría que eliminarse del proyecto de ley las referencias al SGR o ajustar la redacción, de tal forma que se adapte la fuente de recursos del SGR en el modelo constitucional y legal vigente.

Finalmente, el literal a) del artículo 9 de la iniciativa legislativa impone como obligación al Ministerio de Educación Nacional *“Impartir directrices a las Instituciones de Educación Superior para que en los programas de especialización en salud dispongan de los cupos académicos suficientes para cubrir la demanda de personal médico respectivo conforme a las necesidades de cobertura y calidad respetando siempre la autonomía universitaria”*, obligación que podría vulnerar el artículo 69 de la Constitución Política relacionado con la autonomía que tienen las universidades para auto-dirigirse y auto-regularse, sin la intromisión de poderes externos.

Sobre este particular, la Corte Constitucional ha sostenido<sup>17</sup>:

“(…)

*Esta autonomía tiene diferentes manifestaciones, tanto en la esfera académica, como afianzamiento de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico consagrado en la Constitución, como en los ámbitos administrativo y financiero, en donde cobra relevancia en la regulación de todo lo referente con la organización interna de la institución de educación superior.*

“(…)

*Es bajo esta óptica que precisamente la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, dispone que la autonomía universitaria consagrada en la Carta reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, **crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales**, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional*

*Por tanto, conforme a la Constitución y la Ley, la capacidad de acción de las universidades se resume en las facultades de: (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) **desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos,***

<sup>17</sup> Sentencia C – 491 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**docentes, científicos y culturales**, (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos” (subrayado por fuera del texto original)

En virtud de lo señalado, las instituciones de educación superior tienen la facultad de desarrollar de manera autónoma sus planes de estudios y programas académicos como lo consideren más pertinente, por lo que lo propuesto en esta iniciativa legislativa se tornaría en inconstitucional.

Aunado a lo considerado, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, asimismo, debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>18</sup>, 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.

En atención de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico  
DGPPN/DAF/DGRESS/GR/OAJ

UJ-0117/2022

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:

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

<sup>18</sup> 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 Técnico

**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