



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N 0 1 2 3-9 0 6 6

AÑO IX - N° 423

Bogotá, D. C., miércoles 18 de octubre de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 50 DE 2000 CAMARA, ACUMULADO 52 DE 2000 CAMARA

por el cual se reforma la Constitución Política Colombiana para elección de Alcaldes.

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2000

Doctor

JOSE JOAQUIN VIVES PEREZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Cumpliendo con la honrosa designación que me hiciera en días pasados, de manera respetuosa, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 50 de 2000 Cámara, Acumulado 52 de 2000 Cámara, *por el cual se reforma la Constitución Política Colombiana para elección de Alcaldes*, presentado por el honorable Representante a la Cámara, Rubén Darío Quintero Villada.

El actual período es muy breve, pese a que formalmente es de tres años, la verdad es que en las actuales circunstancias, el primer año se va en tratar de conformar un equipo de gobierno y en la preparación y aprobación del plan de desarrollo a más de que recibe un presupuesto elaborado por la administración saliente, al cual es preciso efectuarles todos los ajustes. Por ende, no es posible ejecutar un programa serio de gobierno. Deja proyectos inconclusos que, infortunadamente, no tienen en muchos casos la continuidad que aconseja la eficacia de toda acción o política pública. Conduce al "cortoplacismo". Cuando el alcalde aprende a ser alcalde tiene que irse porque se le vencieron los tres años. El tercer año está marcado por la agitación política propia de los períodos preelectorales y por el temor de comenzar tareas que luego tendrán que dejar inconclusas.

Otro tanto, puede decirse de los gobernadores de departamentos grandes por el tamaño de su población, grado de desarrollo e importancia económica. De ahí surge la necesidad de ampliar a cuatro años el período de alcaldes y gobernadores. Una ampliación del período produce estabilidad política, ahorro en procesos electorales y un adecuado acoplamiento con la planeación nacional.

Unificar los períodos de los alcaldes y gobernadores al período del Presidente de la República a 4 años, ello reportaría las siguientes ventajas:

- El mayor período implicaría para las administraciones municipales un mayor tiempo para la ejecución de los programas de gobierno, pues con el actual período de tres años sólo tienen un tiempo para ejecutar las propuestas de gobierno en dos años.

- La unificación de los períodos les permite armonizar los planes de desarrollo de los departamentos y la Nación.

- Economía para la Registraduría.

- Los períodos mayores benefician la estabilidad de las políticas municipales, y de los empleados de libre nombramiento y remoción, no dándose periódicamente dichos cambios.

Similares argumentos a los esbozados son válidos para la reelección de diputados, gobernadores, alcaldes y concejales, pues si tales funcionarios demuestran a través de su administración una buena gestión, merecen que el electorado ratifique su confianza en ellos y les garantice un nuevo lapso para que logren cumplir las metas propuestas; además, el tiempo que han dedicado a su administración les permite adquirir la experiencia suficiente para que con un nuevo mandato puedan dar continuidad a su programa de gobierno y con la confianza ganada con sus administrados logren su pleno apoyo, lo cual es garantía de éxito en las gestiones correspondientes. El principal inconveniente para los gobiernos locales, seccionales y regionales es la falta, de continuidad en sus programas de gobierno, si se tiene en cuenta que la planificación, la experimentación y en algunas ocasiones la improvisación hace que las gestiones sean aplicadas tardíamente, con los consecuentes y graves inconvenientes que ello conlleva, en detrimento, principalmente, del desarrollo de dichas regiones.

En esta época histórica de nuestro país, es conveniente darles continuidad y permitir que los funcionarios de excelentes condiciones para gobernar y, por ende, buena conducta en general, puedan ser reelegidos.

De conformidad con lo expuesto, de manera respetuosa propongo a los honorables Representantes de la Comisión Primera, dar primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 50 de 2000 Cámara, Acumulado 52 de 2000 Cámara, *por el cual se reforma la Constitución Política Colombiana para elección de Alcaldes*, para lo cual se presenta el texto de la iniciativa, sin ninguna modificación, tal y como fue presentado por su autor.

Atentamente,

Francisco Canossa Guerrero, Francisco Elías Cañón Jiménez, honorables Representantes a la Cámara por Bogotá.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 005 DE 2000 CAMARA, 212 DE 1999 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá, Cundinamarca; se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social, cultural y desarrollo sostenible del medio ambiente.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de lo dispuesto por la mesa directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 005 de 2000 Cámara, 212 de 1999 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá, Cundinamarca; se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social, cultural y desarrollo sostenible del medio ambiente”, presentado a consideración del Congreso por la Senadora Carlina Rodríguez Rodríguez.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República de Colombia busca que este municipio logre durante su historia de cuatrocientos años de fundación, un equilibrio ante los demás municipios que han disfrutado de mayores oportunidades para su desarrollo en todos sus ámbitos, toda vez que ha sido una población carente de las más elementales exigencias de nuestros actuales tiempos.

Con el apoyo, la tenacidad, la dedicación de sus gentes y de la Nación, se busca darle solución a la difícil situación por la que atraviesa el municipio de Cucunubá, convirtiéndola en polo de desarrollo iniciándose así su recuperación económica de áreas deprimidas por el descuido institucional, por lo que la autora del proyecto preocupada por las condiciones de infraestructura, del lamentable servicio de acueducto, de la situación de los colegios urbanos y rurales, de la carencia de locales para la comercialización de las artesanías de la falta de centros de estimulación temprana para la atención de niños menores de cinco años, entre otros, pretende encauzar algunos recursos de la Nación para realizar las inversiones en aspectos sociales, culturales y del medio ambiente necesarias para que sea el punto de partida de un firme desarrollo de la comunidad de Cucunubá, y así mejorar la calidad y el nivel de vida.

Aspectos históricos, turísticos y culturales

El municipio de Cucunubá fue fundado por el Oidor don Luis Enríquez, el día 2 de agosto de 1600.

Esta población cuenta, con tres lagunas, la laguna de “Palacio”, convertida hoy en humedal; la laguna natural de “Suesca”, de la cual solo quedan dos apartes de su caudal por su abandono, y la laguna “Cucunubá”, de la cual solo queda una mínima parte por los sedimentos arrastrados de las partes altas del poblado por la erosión.

Estas lagunas por el abandono, el deterioro y secamiento han sido invadidas por los habitantes de la ribera, sería importante adecuar estos terrenos como bienes de servicio público, convirtiéndolos en parques naturales, y dotarlos de vías de acceso que permitan que los turistas y la misma Corporación Autónoma Regional y el municipio puedan ejecutar sus acciones.

El municipio, en la actualidad conserva su arquitectura colonial, sus calles son empedradas, las fachadas de sus viviendas se encuentran pintadas de blanco y verde colonial.

El municipio cuenta con sitios turísticos como son: El templo del Divino Salvador, las lagunas de Cucunubá y Suesca, el Cerro del Cacique, el Cementerio Indígena de Pueblo Viejo, La Cueva del Chulo, el Parque Natural de Juaytoque, la Cascada de la Chorrera, la Posada de don Pedro, y la parte histórica y arquitectónica de la zona urbana.

Aspectos económicos

La explotación carbonífera data del año 1529, hecho de gran trascendencia histórica por la resistencia que generaron los indígenas cuando los españoles quisieron imponerles el impuesto al carbón, y recomendarles métodos para una mejor explotación.

La actividad económica predominante hoy día es la minería del carbón, que actualmente se encuentra en crisis por la falta de comercialización de

este producto y abandono del Estado y empresarios, por cuanto no han tenido en cuenta que este carbón es de una mayor calidad que la del resto del país. Su cantidad demostrada en los estudios la convierten en una de las mayores reservas carboníferas del país, por lo que es necesario un parque carbonífero para su industrialización y comercialización.

En este evento consideramos que esta iniciativa legislativa debe ser apoyada sin vacilaciones en la búsqueda de encontrar el progreso para la comunidad de Cucunubá.

Aspectos jurídicos

Esta iniciativa legislativa está fundamentada sobre la base constitucional determinada en el artículo 154 de la Carta Política, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley, con la excepcionalidad allí descrita.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la Corte Constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia número S-490/94 magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, así:

“El principio predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del gobierno a las leyes a que se refieren a los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y c) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellos que ordenen participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas las que autoricen aportes o suscripciones del Estado o empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias anteriormente mencionadas, no se encuentra en la Constitución otra interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ésta se traduce en la prohibición general para que el Congreso pueda, por su propia iniciativa, dictar las leyes que tenga la virtualidad de generar su gasto público, lo cual de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden, por sí mismas, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos.”

“Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto de la iniciativa legislativa. Las excepciones, si bien cubren diversas fuentes del gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego, si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones”.

“Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Consideraciones

Estudiado y analizado el presente proyecto de ley me permito hacer la siguiente modificación:

a) El artículo 5° literal c) se adicionen las palabras “**de carácter oficial**” seguido de la palabra colegio, en atención a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Nacional. Quedando el literal así:

c) Construcción, ampliación y tecnificación de los colegios **de carácter oficial**, de secundaria, urbano y rurales lo mismo que los planteles de educación preescolar y primaria del municipio de Cucunubá.

Proposición

Por lo anterior, me permito proponer a los honorables Representantes de la Comisión Segunda, dar primer debate al Proyecto de ley número 005 de 2000 Cámara, 212 de 1999 Senado, *por medio de la cual la Nación*

se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá, Cundinamarca; se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social cultural y desarrollo sostenible del medio ambiente.

De los honorables Representantes,

Nelly Moreno Rojas,
Ponente Coordinador.

Jaime Puentes Cuéllar, Fabio Rojas Giraldo, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 1999 SENADO, 018 DE 2000 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio a la convención de extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Doctor

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ ARROYAVE

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Respetado señor Presidente y honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes como ponentes del Proyecto número 162/99 Senado, 018/00 Cámara, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo modificatorio a la convención de extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), presentamos a su consideración el informe respectivo de ponencia para primer debate.

Trámite del proyecto

Basado en los lineamientos Constitucionales; artículo 150.

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...numeral 16: Aprobar o improbar los Tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos Tratados podrá el Estado, sobre base de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa... numeral 2 “Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Artículo 224. De la Constitución Nacional. “Los Tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso...”

El Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Guillermo Fernández de Soto, y el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Fernando Villalonga, suscribieron el pasado 16 de marzo el Protocolo Modificatorio a la “Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrita en Bogotá el 23 de julio de 1892, con el fin de adaptarla a las necesidades que demandan las circunstancias del presente y perfeccionar algunos de sus términos para facilitar su aplicación.

En consecuencia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, y el Ministro de Justicia y del Derecho, Rómulo González Trujillo, sometieron la reforma al presente convenio a la consideración del Congreso Nacional para los respectivos efectos constitucionales.

Con el objeto de continuar el curso legal del presente Proyecto en la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, asumimos el encargo de presentar el informe de ponencia para primer debate, nos proponemos explicar e ilustrar el proyecto de ley en concordancia y

armonía con la exposición de motivos, y detallar su contenido y actualización y deducir su conveniencia.

Antecedentes del proyecto

Colombia y España deseosos de favorecer la recta administración de justicia y evitar que sus respectivos Estados sirvieran de refugio para eludir la represión y el castigo de los criminales o delincuentes, habían sostenido por más de un siglo, este instrumento de cooperación judicial: La Convención de Extradición se firmó el 23 de julio de 1892 y se adicionó el 19 de septiembre de 1991 mediante canje de notas.

Contenido del protocolo modificatorio

El Protocolo Modificatorio tiene por objeto mantener y actualizar el instrumento de cooperación judicial para la persecución y represión de los delitos haciendo más explícita la figura de la extradición.

I. Artículo primero

Las modificaciones previstas en el artículo primero del Protocolo son:

Limita la extradición a delitos que impliquen una pena privativa de la libertad de más un año y la supedita a una terminología y clasificación de los delitos menos rígida (artículo 3° Convención).

La cuantía de la pena delimita la extradición. Se dispone que “la extradición procederá con respecto a las personas a quienes las autoridades judiciales de la parte requirente persiguieren por algún delito o buscaren para la ejecución de una pena privativa de la libertad no inferior a un (1) año”.

Además se establece como “indiferente el que las leyes de la Partes clasifiquen o no al delito en la misma categoría de delitos o usen la misma o distinta terminología para designarlo”. Con ello la relación de delitos que originan la extradición queda abierta y se elimina la restricción a una lista cerrada o *numerus clausus* de delitos como a una terminología, nombre o categoría específica para designarlos, conservando el principio de la doble incriminación o incriminación simultánea (Exposición de Motivos).

Resuelve cualitativamente la concurrencia de solicitudes de extradición de diferentes estados (artículo 10)

En el caso de que varios países coincidan en pedir la extradición de una persona, “bien por el mismo hecho o por hechos diferentes” debe ponderarse cada solicitud bajo condiciones más cualitativas que antes, cuando prevalecía el país que hubiere hecho la primera solicitud. En consecuencia deben preverse “todas las circunstancias y especialmente la gravedad relativa y lugar de los delitos las respectivas fechas de las solicitudes, la nacionalidad de la persona reclamada y la posibilidad de una ulterior extradición a otro Estado”.

Rechaza o garantiza la exclusión de la pena de muerte si ésta es prohibida en el Estado requerido artículo 1°)

Se hace explícita la protección a la ley que prohíbe la pena de muerte en el Estado requerido. En efecto, cuando “las leyes del Estado requerido no permitan la imposición de tal sanción, se rehusará la extradición, a menos que, antes de concederse la extradición, el Estado requerido garantice a satisfacción del Estado requerido que no impondrá la pena de muerte”.

II. Artículo segundo

Facilita el trámite de la extradición cuando se hace por la vía diplomática.

Los documentos presentados con las solicitudes de extradición que se tramiten por la vía diplomática quedan exentos del requisito de legalización, con el objeto de agilizar su trámite.

III. Artículo tercero

El Protocolo tendrá la misma vigencia que la Convención de Extradición y empieza a funcionar sesenta días después que las Partes notifiquen el cumplimiento de los requisitos de la legislación interna para su entrada en vigor.

Justificación del protocolo modificatorio

En términos generales el Protocolo Modificatorio de esta Convención de Extradición precisa los términos de las solicitudes de extradición entre los países de España y Colombia, con una más amplia definición de los delitos que la supeditan, la fijación de una cuantía mínima de pena que la amerite, la exclusión de la pena de muerte si no es aceptada en el país

requerido, la resolución de solicitudes en varios países bajo una valoración de la gravedad del delito en cada uno de ellos y la agilización de trámites por la vía diplomática, que son disposiciones que justifican su aprobación.

Seguimiento de la Convención

En cumplimiento de la Ley 424 de 1998, por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia, recomendamos a la Comisión conocer el desarrollo de la Convención con sus respectivos cambios, como deberá conocerse en el próximo informe que presente el Gobierno al Congreso.

Proposición final

En consecuencia, rendimos ponencia favorable y solicitamos se le dé primer debate al Proyecto de ley número 162/99 Senado, 018/00 Cámara, “por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificador a la convención de extradición entre la República de Colombia y el Reino de España’”, suscrita en Bogotá, el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), adjuntamos para su aprobación el texto del proyecto de ley.

De los honorables Representantes,

José Fabio Rojas Giraldo, Jaime Alberto Avila Tovar, Marcos Aurelio Iguarán Iguarán, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 2000 CAMARA, 161 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se aprueba el convenio internacional del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, dado en Bruselas el 14 de junio de 1983; y el protocolo de enmienda al Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, dado en Bruselas el 24 de junio de 1986.

Por la designación que nos hiciera el Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, procedemos a rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley en mención, y así dar trámite de acuerdo con el Reglamento del Congreso de la República.

Trámite del proyecto

El presente Convenio fue firmado en Bruselas el 14 de junio de 1983 y entró en vigor el 1° de enero de 1988, conforme a lo dispuesto por el Protocolo de Enmienda firmado en la misma ciudad en 1986 y que hace parte integrante del convenio.

Teniendo en cuenta que, la negociación y celebración de los tratados, acuerdos y otros actos internacionales es de competencia primordial del Ministerio de Relaciones Exteriores, como órgano que, propone, orienta, coordina y ejecuta la política exterior de Colombia, bajo la dirección del Jefe de Estado, según lo consagrado en el artículo 189, numeral 2 de la Constitución Nacional y que le corresponde al Congreso de la República mediante ley aprobar e improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional, de acuerdo con el artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores radicó ante la Secretaría del Senado el proyecto de ley por medio de la cual se aprueba “**El Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, dado en Bruselas el 14 de junio de 1983; y el Protocolo de Enmienda al Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, dado en Bruselas el 24 de junio de 1986**”, el día 3 de noviembre de 1999.

El proyecto de ley en mención fue considerado y aprobado en Comisión Segunda del Senado de la República en primer debate, el día 17 de mayo del presente año, y en sesión plenaria se dio el segundo debate el día 31 de mayo de 2000, cumpliendo así el trámite establecido por la ley.

Introducción

El Convenio es administrado por la Organización Mundial de Aduanas, OMA (antes Consejo de Cooperación Aduanera), integrado por 146 países miembros, entre ellos Colombia, en virtud de la aprobación que le dio la Ley 10 de 1992. Actualmente lo aplican más de 160 países. El objeto fundamental de la OMA al afrontar los temas aduaneros es la búsqueda de la armonización y simplificación de los procedimientos que posibiliten cada vez más una mayor fluidez del comercio internacional. Uno de los principales instrumentos es el Sistema Armonizado.

El Sistema Armonizado es la nomenclatura que comprende las partidas, subpartidas, los códigos numéricos correspondientes, las notas de las secciones de los capítulos y de las subpartidas, así como las reglas generales para la interpretación del sistema. Su propósito fundamental es la clasificación uniforme de las mercancías para efectos de las tarifas aduaneras y la compilación de las estadísticas de comercio exterior.

La OMA desde el año de 1950, ha buscado mecanismos que permitan una mayor agilidad en el intercambio comercial, eliminando las barreras que los sistemas nacionales cerrados levantaron a lo largo de la historia. Esta experiencia se hizo primero en Europa y luego se extendió a los demás países. La implementación de la globalización exige grandes cambios y profundos avances tecnológicos en las comunicaciones y en el transporte, que, son esenciales para el comercio, se hace necesario contar con sistemas uniformes de regulación del intercambio internacional.

El gobierno en las últimas administraciones ha incrementado políticas de exportación, por lo que se requiere adecuar esa actividad a los instrumentos internacionales adoptados hace años por los países que conforman el bloque económico en el ámbito mundial entre los que se cuentan la Unión Europea y los Estados Unidos. Tal como indica la exposición de motivos el Sistema Armonizado permite el recaudo preciso de los derechos arancelarios, la disposición de estadísticas confiables, la determinación del origen de los bienes, el análisis económico, la formulación de políticas en materia de comercio internacional y en monitoreo de los movimientos transfronterizos de sustancias internacionales controladas, tales como desechos, precursores para la producción de drogas ilícitas y sustancias que reducen la capa de ozono.

Objetivos del convenio

El objetivo principal de este convenio es facilitar el comercio internacional puesto que constituye un medio universalmente aceptado para el establecimiento de la clasificación arancelaria de los bienes, lo cual es un prerrequisito para el acopio preciso de los derechos y para disponer de las estadísticas comerciales confiables. También se utiliza para determinar el origen de los bienes, el análisis económico, la formulación de políticas en materia de comercio internacional y para el monitoreo de los movimientos transfronterizos de sustancias internacionalmente controladas tales como desechos, precursores para la producción de drogas narcóticas y el control de las sustancias que reducen la capa de ozono.

Ventajas de la adhesión de Colombia al convenio

Cuando un país es Parte contratante del convenio del Sistema Armonizado goza de los siguientes beneficios:

1. Asistencia técnica: Los países en desarrollo, tienen acceso a asistencia técnica con la capacitación de personal, con el desarrollo de una infraestructura, de clasificación apropiada y con el establecimiento o mejoramiento de laboratorios que les permita la implementación y su aplicación correcta.

2. Atribuciones como país miembro del Comité Armonizado: Este comité está compuesto por las Partes contratantes del Convenio Internacional del Sistema Armonizado, que se reúne normalmente dos veces al año.

Cada parte contratante posee los siguientes derechos:

a) Formular preguntas referentes a la clasificación de bienes en el Sistema Armonizado;

b) Emitir su voto cuando el comité del Sistema Armonizado toma decisiones sobre cuestiones de clasificación;

c) Proponer enmiendas a las notas explicativas del Sistema Armonizado (que constituye la interpretación oficial del Sistema Armonizado) y al compendio de opiniones de clasificaciones (que establece la lista de opiniones de clasificación adoptadas por la OMA);

d) Ejercer su voto cuando el Comité de Sistema Armonizado decida sobre enmiendas;

e) Introducir una reserva en relación con una decisión de que trata los numerales 1 y 2 anteriormente citados y solicitar al Consejo llevar nuevamente el asunto al Comité, del Sistema Armonizado para reconsideración.

f) Proponer enmiendas del Sistema Armonizado a la luz de los cambios de la tecnología, por cambio de los patrones comerciales e internacionales o por necesidad de los usuarios del Sistema Armonizado;

g) Vetar una enmienda específica al Sistema Armonizado cuando ya ha sido adoptado por el Comité de Sistema Armonizado y recomendada por el Consejo;

h) Hacer solicitudes a la Secretaría de la OMA para obtener y transmitir información sobre asuntos relacionados con el uso y administración del Sistema Armonizado o que lleve a cabo estudios sobre dichos asuntos.

Obligaciones de las partes contratantes del Sistema Armonizado

1. Ajustar su arancel aduanero y nomenclaturas estadísticas de conformidad con el Sistema Armonizado, en especial las partidas, subpartidas, notas de sección, notas de capítulos, notas de subpartidas y las reglas generales para la interpretación del Sistema Armonizado.

2. Poner públicamente a disposición sus estadísticas de importación y exportación de conformidad con los códigos de seis dígitos del Sistema Armonizado.

3. Incorporar las enmiendas del Sistema Armonizado en su arancel de aduanas y en sus nomenclaturas estadísticas e implementarlas en el momento en que dichas enmiendas entren en vigor.

Implicaciones financieras

Colombia hace parte de la Organización Mundial de Aduanas., lo cual implica el pago de una contribución anual. Dado lo anterior, no existen obligaciones financieras adicionales por la adhesión al Convenio Internacional del Sistema Armonizado.

Justificación

La adhesión de Colombia al presente Convenio no es otra cosa que la formalización de su decisión ya tomada de aplicar el Sistema Armonizado, como lo explican los señores Ministros en la sustentación del proyecto. El arancel de aduanas colombiano está basado en la nomenclatura Andina de Naciones, Nandina, obligatoria en virtud de las normas del Acuerdo de Cartagena, que a su vez se basa en el Sistema Armonizado. Lo que significa que aunque el país es miembro de la Organización Mundial de Aduanas, cuyo principal instrumento es el Convenio, y además que lo aplica en sus actividades de comercio internacional, no goza de los beneficios que se derivan de la condición de parte del mismo.

La afirmación que hiciera nuestro colega el Senador Luis Eladio Pérez Bonilla, quien como Representante a la Cámara rindió ponencia favorable a la que luego sería Ley 10 de 1992, también es válida en este caso: “Son muchos los beneficios que nacen de la afiliación del país al Consejo de Cooperación Aduanera y grande la importancia de tener un espacio internacional que nos posibilite, así sea a través de materias específicas, nuestra ubicación en términos planetarios como uno de los propósitos básicos de las próximas décadas”. La adhesión al Sistema Armonizado, herramienta complementaria del Consejo, amplía ese espacio internacional a nuestra economía.

Por las anteriores razones expuestas anteriormente, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Segunda, dése primer debate al Proyecto de ley 029/00 Cámara, 161/99 Senado, *por medio de la cual se aprueba el convenio internacional del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías*, dado en Bruselas el 14 de junio de 1983; y el *protocolo de enmienda al Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías*, dado en Bruselas el 24 de junio de 1986.

Cordialmente,

Edgar Ruiz Ruiz, Jhony Aparicio Ramírez, Leonardo Caicedo Portura,
Representantes a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 038 DE 2000 CAMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968.

Honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes (CSpCP3.7-164), me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 038/2000, “por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968”, cuyo autor es el honorable Representante a la Cámara por Boyacá, doctor Rafael Antonio Flechas Díaz, la cual hago en la forma y términos que a continuación les expreso:

Antecedentes y concomitantes legales

El proyecto de ley en estudio establece:

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 7° de la ley 75 de 1968, quedará así:

En todos los juicios de investigación de la paternidad o la maternidad responsable, el juez de oficio ordenará como única prueba válida el examen científico del ADN, para establecer las características antropo-heredo-biológicas paralelas entre el hijo y el presunto padre o madre.

El resultado positivo del examen del ADN, constituirá plena y única prueba válida y como consecuencia, el juez de conocimiento, mediante sentencia que no admite recursos, decretará la paternidad o maternidad.

Artículo 2°. El costo total del examen será sufragado por el Estado a través del organismo destinado para tal fin.

En caso de renuencia de los interesados a la práctica de tales exámenes, el juez de oficio y sin más trámite, mediante sentencia que no admite recurso alguno, procederá a declarar la paternidad o maternidad que se le imputa.

Artículo 3°. En todos los juicios de filiación de paternidad o maternidad responsable de menores, conocerá el juez de menores del domicilio del menor mediante un procedimiento especial preferente.

Artículo 4°. El artículo 14 de la ley 75 de 1968, quedará así:

Formulada la demanda por la persona que tenga derecho a hacerlo, se le notificará personalmente al demandado, quien dispone de tres (3) días hábiles para contestarla.

Con el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará la práctica de la prueba del ADN y con el resultado positivo, el juez procederá a declarar la paternidad, sin que contra esa decisión proceda recurso alguno. En caso contrario se absolverá al demandado.

Cuando haya duda respecto de la fidelidad del resultado de la prueba, el interesado podrá objetarlo por una sola vez y pedir nuevamente la práctica de la misma con intervención de los órganos de control: La Superintendencia de Salud y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En caso de adulteración o manipulación del resultado de la prueba, quienes participen, se harán acreedores a las sanciones penales correspondientes.

Artículo 5°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para la vigilancia de los laboratorios de genética que existen en el país para garantizar la veracidad y la transparencia en los dictámenes.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

La ley que se pretende reformar establece

La ley 75 de 1968, “por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”, en sus artículos 7° y 14, signa:

Artículo 7°. En todos los juicios de investigación de la paternidad o la maternidad, el juez a solicitud de parte o, cuando fuere el caso, por su propia iniciativa, decretará los exámenes personales del hijo y sus ascendientes y de terceros, que aparezcan indispensables para reconocer pericialmente las características heredo-biológicas paralelas entre el hijo y su presunto padre o madre y ordenará peritación antropo-heredo-biológica, con análisis de los grupos y factores sanguíneos, los caracteres patológicos, morfológicos e intelectuales transmisibles que valorará según su fundamentación y pertinencia.

La renuencia de los interesados a la práctica de tales exámenes, será apreciada por el juez como indicio, según las circunstancias.

Parágrafo. El juez podrá también en todos estos juicios pedir que la respectiva administración o recaudación de hacienda nacional certifique si en la declaración de renta del presunto padre hay constancia de que el hijo o la madre, o ambos, han figurado como personas a cargo del contribuyente.

Artículo 14. Formulada la demanda por el Defensor de Menores o por cualquiera otra persona que tenga derecho a hacerlo, se le notificará personalmente al demandado, quien dispone de ocho días para contestarla.

En caso de oposición o de abstención del demandado, el negocio se abrirá a prueba por el término de veinte días, durante el cual se ordenarán

y practicarán las que sean solicitadas por las partes o que el juez decreta de oficio. Si el juez lo considera indispensable, podrá ampliar hasta por diez días más el término probatorio aquí señalado, para practicar las que estén pendientes.

En todo caso, el juez exigirá juramento al demandado conforme al artículo 1º, ordinal 4º, de esta ley, para lo cual bastará una sola citación personal de aquél y celebrará durante el término de prueba audiencias con intervención de las partes y de los testigos, a fin de esclarecer no sólo lo tocante a la filiación del menor, sino los demás asuntos por decidir en la providencia que ponga fin a la actuación y podrá decretar de oficio las pruebas que estime conducentes a los mismos fines.

Fundamentos constitucionales y jurisprudenciales

Los fundamentos constitucionales surgen de lo estipulado en los artículos 14, 42 y 44, de nuestra Constitución Política.

Con relación a los jurisprudenciales, tenemos que: La honorable Corte Constitucional, siendo Magistrado Ponente el doctor Vladimiro Naranjo Mesa, en Sentencia de marzo 13 de 1996, con Radicado número T-106-96, expresó:

...

Las sentencias que la Corte Constitucional profiere en desarrollo de su función de control abstracto de constitucionalidad tienen carácter definitivo y *erga omnes*, de modo que, a partir de su notificación en legal forma, inciden directamente en la configuración del orden jurídico que los administradores de justicia están obligados a conocer y a aplicar en la definición del Derecho.

...

Derechos fundamentales del niño a una alimentación equilibrada, a tener una familia, a la crianza, educación y establecimiento. La responsabilidad principal de los padres y subsidiaria del Estado.

El presente caso permite a la Corte insistir en que los derechos consagrados en el artículo 44 de la Constitución Política, por referirse a un sector de la población que merece cuidados superlativos y atención prioritaria, habida cuenta de su natural debilidad y de las expectativas que genera para la sociedad, tienen el carácter indudable de fundamentales, con las connotaciones y las consecuencias jurídicas que tal concepto encierra, y, además, gozan de un privilegio emanado de la misma norma superior, expresado en términos de prevalencia sobre los derechos de los demás.

Esta misma Sala se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

“Para la Corte es evidente que el sistema jurídico colombiano está edificado, entre otros, sobre el supuesto de que la familia—y, dentro de ella, los responsables de su conducción, que son los padres—, juega papel decisivo e irremplazable en el proceso de transformación social intentado por la Carta Política de 1991, uno de cuyos fundamentos reside en la dignidad de la persona humana y en la plena realización de las garantías y derechos fundamentales que se le reconocen”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-098 del 3 de marzo de 1995).

La Constitución establece que la interpretación de los derechos fundamentales en ella consagrados debe hacerse con arreglo a las pertinentes disposiciones de los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por Colombia (artículo 94 C.P.), por lo cual las normas constitucionales relativas a tales derechos no son taxativas ni su contenido protector se agota en esos mismos textos.

Sobre los derechos de los niños, que pueden resultar afectados en caso de abandono o incumplimiento de los padres y, subsidiariamente, de la sociedad y el Estado, se encuentran, entre otras, las siguientes reglas plasmadas en tratados públicos y declaraciones internacionales que obligan a Colombia y que prevalecen en el orden interno, como lo ordena el citado precepto superior:

—El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en New York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y en vigor para Colombia desde el 3 de enero de 1976, estipula en su artículo 10, como compromiso de los Estados Partes el de conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.

El mismo Tratado establece que en los Estados se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

— Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, celebrado en New York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y en vigor para Colombia desde el 23 de marzo de 1976, todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (artículo 24).

— La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), celebrada el 22 de noviembre de 1969, aprobada por Ley 16 de 1972, ratificada el 28 de mayo de 1973 y en vigor para Colombia a partir del 18 de julio de 1978, dispuso en su artículo 19 que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

— La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, celebrada en New York el 20 de diciembre de 1989, aprobada por la Ley 12 de 1991, ratificada el 28 de enero de 1991 y en vigor para Colombia desde el 27 de febrero del mismo año, estipula en su artículo 3º, numeral 2º, que los Estados Partes se comprometen “a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

El artículo 5º de la Convención obliga a los Estados Partes a respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño, de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos que le son reconocidos.

El artículo 18 *ibidem* señala que los Estados Partes pondrán máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. La norma estatuye que “incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño”. Agrega que “su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

De conformidad con el artículo 27 de la Convención, los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

El mismo precepto señala que “a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño”.

Asimismo indica que los Estados Partes “tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero”.

La disposición del artículo 44 de la Carta Colombiana enuncia con claridad los derechos integrantes del conjunto preferente de derechos que cobijan a los niños: “La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.

“Serán protegidos—agrega el precepto— contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”.

“Gozarán también—dispone finalmente—, de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.

El artículo constitucional, como se ha visto que acontece con los pactos internacionales, radica en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado la

obligación constitucional de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

A juicio de la Corte, la enunciación constitucional e internacional de tales responsables está ordenada de manera que no lo son en la misma medida, pues siendo la familia la primera obligada, el papel atribuido a la sociedad y al Estado es en buena parte subsidiario. Ello significa que el primer punto de referencia para propender la efectiva protección de los aludidos derechos infantiles es el núcleo familiar y que, dentro de él, aparecen como principales responsables los padres del menor y, a falta de éstos, los parientes de grado más próximo.

Ha señalado la Corte en la Sentencia citada:

“Resulta claro, por otra parte, que la condición de padre o madre implica necesariamente una responsabilidad ineludible, que tiene por fundamentos los enunciados principios constitucionales y que se hace exigible de acuerdo con la ley, en la cual se definen el alcance y las características de las obligaciones que por tal hecho contraen los progenitores y se contemplan los mecanismos para hacerlas efectivas, así como las sanciones aplicables.

Dejar a los menores desprotegidos, por incumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la paternidad, implica grave atentado contra sus derechos básicos, compromete su subsistencia y afecta su normal desarrollo personal y su educación, motivos que ha tenido en cuenta el legislador colombiano para establecer no solamente responsabilidades de índole civil, a partir del principio que se deben alimentos a ciertas personas, especialmente en consideración a los vínculos de sangre, sino sanciones penales aplicables a los padres que desatienden esta clase de compromisos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-098 del 3 de marzo de 1995).

Para los efectos de esta Sentencia importa subrayar, entonces, que los indicados derechos del niño resultan indudablemente afectados cuando no está definido lo referente a la maternidad –tal es el caso del niño expósito o abandonado– o la paternidad. En el segundo caso es claro que la carga exclusiva en cabeza de la madre, en especial si es desvalida, incorpora necesariamente la responsabilidad subsidiaria de la sociedad y del Estado, pues en el artículo 43 de la Constitución, toda mujer, durante el embarazo y después del parto, gozará de especial asistencia y protección estatales y recibirá subsidio alimentario oficial si entonces estuviere desempleada o desamparada. A lo cual se agrega que, por el mismo mandato constitucional, el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Esa especial preocupación del Constituyente por la atención efectiva de las necesidades del menor y de su madre, eventualmente débil desde el punto de vista económico, la cual está a cargo del Estado, no puede entenderse como argumento válido para eludir la búsqueda del padre y la utilización de los medios legales existentes para que, deducida en debida forma su responsabilidad respecto del hijo, asuma los deberes, las cargas y las obligaciones económicas y morales que le incumben.

De allí resulta que tanto la madre como el padre, supuesta la certidumbre de la filiación, cuando incumplen las obligaciones de protección y asistencia respecto de sus hijos, vulneran los derechos fundamentales de éstos y, en especial, ponen en peligro su vida, su integridad física, su salud y su desarrollo armónico e integral.

...

El acto de reconocimiento, como lo ha sostenido la Corte, obedece a la espontánea voluntad y a la convicción interna del padre (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-191 del 27 de abril de 1995) y, por tanto, en cuanto tal, no puede presumirse ni deducirse de actitudes, expresiones o acuerdos que tengan por objeto materias distintas del reconocimiento mismo. Otra cosa es que la ley, como se verá más adelante, permita al juez, en los procesos de investigación de la paternidad, precisamente cuando no media el reconocimiento, tomar ciertos hechos como indicativos de aquélla, en lo que constituye una presunción establecida por el legislador (artículo 4° Ley 45 de 1936, modificado por el 6° de la Ley 75 de 1968), pero entonces esos hechos tienen relevancia dentro del aludido proceso y no en otro, menos aún en el de tutela, al cual se ha señalado por la Carta un objeto distinto.

...

El legislador ha querido hacer posible, por distintos caminos, el acto de reconocimiento, cuando no se produce desde el primer momento mediante una de las formas indicadas.

Dispone el precepto últimamente mencionado que el hijo, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y cualquier otra persona que haya cuidado de la crianza del menor o ejerza su guarda legal, el defensor de familia o el Ministerio Público podrán pedir que el supuesto padre o madre sea citado personalmente ante el juez a declarar bajo juramento si cree serlo.

Agrega la norma que si el notificado no compareciere, pudiendo hacerlo, y se hubiere repetido una vez la citación expresándose el objeto, se mirará como reconocida la paternidad, previo trámite incidental, declaración que será impugnada.

Aquí el reconocimiento se establece por el legislador como consecuencia de la renuencia del citado a comparecer ante el juez, en un sistema de confesión ficta o presunta. No se obliga al citado a reconocer al hijo, pues se repite que ello procede únicamente de su espontánea y libre voluntad, pero la ley, en las circunstancias dichas, señala una consecuencia jurídica a su actitud renuente.

...

Dicha investigación corresponde, como ya lo indicó la Corte en la Sentencia T-191 del 27 de abril de 1995, a la actividad estatal que suple el acto de reconocimiento.

Dijo así la Corporación:

“...toda persona –y en especial el niño– tiene derecho no solamente a llevar los apellidos de sus padres, sino a obtener certeza sobre su filiación, tanto paterna como materna, con el fin de reclamar su condición de hijo y para que se cumplan, en beneficio suyo, las obligaciones de sus progenitores.

(...)

El derecho del menor a un nombre y al conocimiento de su filiación resulta fundamental no solamente por el ya aludido mandato constitucional, sino por cuanto en ello está de por medio su dignidad humana, ya que supone la posibilidad de ser identificado y diferenciado respecto de los demás individuos y el ejercicio de otros derechos, como los relativos a su alimentación, crianza, educación y establecimiento.

Objeto del proyecto

En la exposición de motivos, el honorable Representante Rafael Antonio Flechas Díaz, entre otras cosas, dice lo siguiente: “Adecuar la legislación a la Constitución Política que actualmente nos rige y cambiar la normatividad positiva para poder con ello brindar a la administración de Justicia, mecanismos expeditos para establecer con eficacia y rapidez la paternidad. Con el avance científico y tecnológico de que hoy gozamos, es hora de eliminar el complejo y obsoleto sistema de presunciones para determinar la paternidad”. En reciente fallo, la honorable Corte Suprema de Justicia, ha dicho “...Si bien los jueces deben valerse de la Ley y de las herramientas jurídicas que tienen a su alcance para determinar la paternidad de un niño, deben confiar por encima de ellas en las pruebas del ADN, que si han sido practicadas correctamente permiten establecer casi con certeza absoluta si un hombre es o no el padre de un niño...”. Es incuestionable que las normas jurídicas escritas pueden quedar día a día cortas frente al avance de la ciencia a la que el juez puede y debe remitirse para proferir sus fallos.

“Que el Estado pueda cumplir con el principio Constitucional de que la Familia es el núcleo fundamental de la Sociedad de acuerdo a lo mandado en la Constitución de 1991, pues es a través del parentesco de consanguinidad que se integra una familia y de la cual se encuentran privados muchos niños como consecuencia de la irresponsabilidad de los procreadores que se niegan a reconocer a sus hijos, generando con ello descomposición social, traumatismos psicológicos infantiles e incertidumbre ante un Estado impotente que carece de medios eficaces para asegurar el cumplimiento de los derechos constitucionales y naturales de los niños, teniendo en cuenta el interés superior del menor cuyo derecho prevalece sobre los derechos de los demás”.

“Descongestión en la administración de justicia”

Objeciones

El proyecto está lleno de buenas intenciones, contiene incisos muy importantes y plantea una descongestión judicial muy grande, fuera que

conlleva a un ahorro inmenso de tiempo, dinero y supresión de enemistades, producto de las declaraciones de quienes se ven inmiscuidos en el proceso de filiación, tiende a superar la angustia y la espera de quienes están trabados en la litis, pero para mí, salvo mejor opinión, adolece de algunas fallas jurídicas, científicas y técnicas, que creo podemos, entre todos los miembros de la comisión inicialmente y por el Congreso en general, pulir y sacar adelante, para beneficio del Estado y del pueblo colombiano. Por ello me atrevo a presentar las modificaciones del caso, teniendo por soporte los argumentos que a continuación les expreso:

Como está concebido el proyecto inicial, al establecer en sus artículos 1º, 2º y 3º que el juez dictará sentencia “que no admite recursos”, “que no admite recurso alguno” y “sin que contra esa decisión proceda recurso alguno”, sin lugar a dudas, se están violando, entre otras, las siguientes disposiciones:

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

Dentro de los derechos fundamentales, el artículo 31 de la Carta Magna, signa: “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.

El reconocimiento solamente podrá ser impugnado por las personas, en los términos y por las causas indicadas en los artículos 248 y 335 del Código Civil, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 248. En los demás casos podrá impugnarse la legitimación probando alguna de las causas siguientes:

1ª) Que el legitimado no ha podido tener por padre al legitimante.

2ª) Que el legitimado no ha tenido por madre a la legitimante; sujetándose esta alegación a lo dispuesto en el Título 18, de la maternidad disputada.

No serán oídos contra la legitimación sino los que prueben un interés actual en ello y los ascendientes legítimos del padre o madre legitimantes; éstos en sesenta días, contados desde que tuvieron conocimiento de la legitimación; aquéllos en los trescientos días subsiguientes a la fecha en que tuvieron interés actual y pudieron hacer valer su derecho”, y,

“Artículo 335. La maternidad, esto es, el hecho de ser una mujer la verdadera madre del hijo que pasa por suyo, podrá ser impugnada probándose falso parto, o suplantación del pretendido hijo al verdadero. Tienen el derecho de impugnarla:

1º. El marido de la supuesta madre y la misma madre supuesta, para desconocer la legitimidad del hijo.

2º. Los verdaderos padre y madre legítimos del hijo para conferirle a él, o a sus descendientes legítimos, los derechos de familia en la suya.

3º. La verdadera madre para exigir alimentos al hijo”.

En la *maternidad disputada*, establece el artículo 337 del Código Civil, lo siguiente: “Se concederá también esta acción a toda otra persona a quien la maternidad putativa perjudique actualmente en sus derechos sobre sucesión testamentaria o abintestato de los supuestos padre o madre.

Esta acción expirará a los sesenta días, contados desde aquél en que el actor haya sabido el fallecimiento de dichos padre o madre.

Transcurridos dos años no podrá alegarse ignorancia del fallecimiento”.

No nos es dable el desconocer que el artículo 219 del Código Civil, expresa: “Si el marido muere antes de vencido el término que le conceden las leyes para declarar que no reconoce al hijo como suyo, podrán hacerlo en los mismos términos los herederos del marido y en general toda persona a quien la pretendida legitimidad del hijo irrogare perjuicio actual.

Cesará este derecho si el padre hubiere reconocido al hijo como suyo en su testamento o en otro instrumento público” y el artículo 224, *ibidem*, establece: “Durante el juicio se presumirá a legitimidad del hijo y será mantenido y tratado como legítimo; pero declarada judicialmente la ilegitimidad tendrá derecho el marido y cualquier otro reclamante, a que la madre le indemnice de todo perjuicio que la pretendida legitimidad le haya irrogado”.

El ordinal 4º del artículo 1º, de la ley 75 de 1968, modificado por el Decreto 2272 de 1989, artículo 10, signa: “Por manifestación expresa y directa hecha ante un juez, aunque el reconocimiento no haya sido objeto único y principal del acto que lo contiene.

El hijo, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y cualquier persona que haya cuidado de la crianza del menor o ejerza su guarda legal o el defensor de familia o el Ministerio Público, podrán pedir que el supuesto padre o madre sea citado personalmente ante el juez a declarar bajo juramento si cree serlo. Si el notificado no compareciere, pudiendo hacerlo y se hubiere repetido una vez la citación expresándose el objeto, se mirará como reconocida la paternidad, previo trámite incidental, declaración que será impugnante conforme al artículo 5º de esta misma ley”.

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta lo dicho por la honorable Corte Constitucional, en Sentencia de marzo 13 de 1996, con Radicado número T-106-96, en donde expresó:

“...es función de las entidades públicas encargadas de la protección de los menores y de la familia la de contribuir eficazmente a la búsqueda de la verdadera paternidad, con miras a la garantía de los derechos que la Constitución y la ley otorgan a los hijos, el reconocimiento no es un acto que pueda supeditarse a la práctica oficial de pruebas, pues proviene de la convicción interna del padre, y, por tanto, no puede alegarse que sea el Estado el responsable de la indefensión de los niños no reconocidos con motivo de las dudas en que haya caído el sujeto en torno a su verdadera condición de padre”.

Se trata, como es comprensible a la luz de los mandatos constitucionales, de hacer efectivos los derechos fundamentales del menor sin que para ello pueda ser un obstáculo insalvable la actitud negativa de quien es señalado como el padre. De modo que, si no hay un acto de reconocimiento, la normatividad vigente ha consagrado un proceso específico, que se tramita ante la jurisdicción ordinaria, encaminado a establecer la paternidad mediante investigación cuyos resultados se definen por sentencia.

Eso sí, la disposición del artículo 1º de la Ley 75 de 1968 es muy clara en el sentido de que “mientras no sea aceptada la atribución por el notificado, o la partida de nacimiento no se haya corregido en obediencia a fallo de la autoridad competente, no se expresará el nombre del padre en las copias que de ella llegaren a expedirse”.

Ello pone de relieve que, no obstante el interés del Estado en facilitar los medios para el reconocimiento, una de cuyas finalidades consiste en garantizar al menor la certidumbre acerca de la identidad de su padre, el sistema jurídico no atribuye la paternidad a una determinada persona si no media el reconocimiento o la decisión judicial. No podría ser de otra manera, pues también en esta materia, en cuanto de la definición voluntaria o judicial sobre la paternidad se derivan consecuencias especialmente relacionadas con el señalamiento de responsabilidades, obligaciones y deberes en cabeza de quien la ostenta, tienen que ser observadas las reglas propias del debido proceso (artículo 29 C.P.).

En efecto, se parte de la presunción de inocencia, que en esta clase de situaciones tiene su manifestación en el principio que, si alguien a quien se señala como padre de una persona no acepta voluntariamente serlo, no lo es mientras no se establezca, por el juez o tribunal competente, con la plenitud de las formas propias del juicio, con la plena garantía de su derecho de defensa y la seguridad de poder controvertir las pruebas que se allegaren en su contra y de aportar aquellas en que apoye su aseveración negativa.

Por ello, a la luz del Derecho colombiano, el sólo dicho de la madre en el sentido que un hombre es el padre de su hijo no permite inferir la paternidad ni deducir las obligaciones correspondientes y menos todavía

dar lugar a medidas judiciales enderezadas a la ejecución de las mismas, en cuanto, por la misma razón, no se han radicado en su cabeza mientras no exista acto de reconocimiento o decisión judicial resultante de un debido proceso.

Desde luego, también se aplica en estos asuntos el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.), que obliga a creer la afirmación inicial de quien niegue ser el padre hasta que no se le demuestre judicialmente lo contrario.

...

Debe resaltarse sí que, como lo estatuye el artículo 17 de la Ley 75 de 1968, la determinación del estado civil que se haga por sentencia del juez de menores surte todos los efectos legales mientras no sea infirmada en el juicio de revisión por la vía ordinaria ante el juez civil competente, por acción que intenten el demandante, el demandado, los herederos de las partes y el cónyuge, en su caso (artículo 18 *eiusdem*).

La norma legal establece, sin embargo, que no se corregirá el acta de nacimiento mientras no haya vencido el término que el artículo 18 señala para incoar tal acción (dos años siguientes a la publicación del fallo para el demandado y cinco años a partir de la misma fecha para el demandante y los mismos términos que disponía el difunto en el caso de los herederos de las partes y el cónyuge, en su caso) sin que ésta se haya ejercido, o hasta que se produzca el fallo que ponga fin al juicio (de revisión) si fuere intentado”.

Al establecer el proyecto de ley, en estudio, en su artículo primero, que: “...el juez, de oficio ordenará como única prueba válida el examen científico del ADN, para establecer las características **antropo-heredo-biológicas paralelas entre el hijo y el presunto padre o madre.**

El resultado positivo del examen del ADN, constituirá plena prueba válida y como consecuencia, el Juez de conocimiento, mediante sentencia que no admite recursos, decretará la paternidad o maternidad” (negritas fuera del texto).

Podemos decir, sin lugar a equivocarnos, que:

La “peritación **antropoheredobiológica** con análisis de los grupos sanguíneos y los caracteres patológicos e intelectuales transmisibles”, “...cuyo resultado es impresión de paternidad: compatible o incompatible”, con el avance de la ciencia, ya han pasado a un segundo plano, porque su valor probatorio es apenas relativo en cuanto puede darse el mismo resultado con distintos varones examinados con referencia a la misma madre y a su hijo y además es aceptado por la jurisprudencia nacional que esta prueba, por sí sola, no es constitutiva de la paternidad extramatrimonial.

Las pruebas de los “caracteres patológicos, morfológicos, fisiológicos, e intelectuales transmisibles”, no tienen hoy en día el “altísimo grado de certidumbre”, “rayando en la certeza” que se le daba antes, pues la doctora M. Luisa Judith Bravo Aguiar, sostiene que: “hoy es algo que pasó a la historia y que no tiene ningún grado de certeza, pues el avance científico y la conquista de la tecnología molecular, así como el conocimiento del genoma humano, han llegado a la exclusión de la paternidad, maternidad o parentesco al grado de confiabilidad del 100%, y la inclusión con una confiabilidad hasta del 99,999999%, de igual manera para la identificación individual de las personas”. Continúa diciendo que:

“El examen genético con minisatélites o VNTRs (número variable de secuencias que se repiten), que son sistemas de marcadores altamente polimórficos, descubiertos en la década de los ochenta y que en la actualidad han sido superados por los microsátélites, debido a que por su gran longitud no puede ser automatizada su determinación, lo que encarece la prueba por tener que usar sustancias radiactivas o de un alto grado de toxicidad y por la elevada tasa de mutación que presentan estos marcadores pueden dar lugar a falsas exclusiones de paternidad, maternidad o parentesco.

La denominada prueba análoga con HLA (grupo de antígenos de los leucocitos humanos), fue muy utilizado en genética forense, primero en su estado de antígenos de los leucocitos y luego a nivel de las secuencias del ADN de los respectivos genes, pero en la actualidad debido al elevado costo de su tipificación en tiempo y en reactivos y a que la información que suministra cada locus es inferior a la de un sistema STR, ha sido reemplazado por estos últimos.

Prueba antropo-heredo-biológica con grupos sanguíneos, proteínas del plasma, encima de los eritrocitos y otros marcadores genéticos clásicos,

que sólo son productos primarios o secundarios del gen, ha sido totalmente desplazada por los marcadores a nivel del propio ADN, debido a que aquéllos son poco informativos y no registran mutaciones silenciosas del gen”.

La honorable Corte Constitucional, al hablar sobre las objeciones a los dictámenes, ha dicho: “si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos deben poner al descubierto que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de la diligencia con intervención de otros peritos” (G. J. Tomo LII, pág. 306), pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritazgo, “es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene, o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciado equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven”.

La doctora M. Luisa Judith Bravo Aguiar, Bióloga de la Universidad de Antioquia (Colombia) y Magíster *Scientiarum* del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, profesora investigadora titular de la Universidad de Antioquia, quien ha publicado diferentes artículos en revistas Internacionales y pertenece a las siguientes asociaciones: American Association for the Advancement of Science, International Society Forensic Genetics, The American Society of Human Genetics, New York Academy of Sciences; fundadora del Área de Genética Humana y de Genética Forense de la Universidad de Antioquia, a nivel de investigación y postgrado, y, actualmente, Directora del Laboratorio de Genética Forense y Huellas Digitales del DNA y catedrática de Genética Forense en los postgrados de Derecho de Familia de la Universidad de Antioquia y Universidad Autónoma Latinoamericana, Miembro de la Comisión de postgrado de Bioética de la Universidad de Antioquia. Además ha obtenido varios premios y distinciones a nivel local y nacional, entre ellos el “Aguila de Oro de la Ciencia”, concedida por la Asociación Colombiana de Ciencias Biológicas a toda una vida consagrada a la Academia, autora de la obra intitulada “Introducción a la genética forense: De las pruebas de paternidad, Primera edición, mayo de 1999, Imprenta de la Universidad de Antioquia, sostiene que la única prueba válida en los procesos de filiación natural de paternidad, maternidad o de otro tipo de parentesco, entre dos o más individuos, es la que aporta la investigación científica con marcadores genéticos a nivel del propio ADN (ácido desoxirribonucleico), los marcadores genéticos que se utilizan son los microsátélites o secuencias cortas de nucleótidos repetidas una a continuación de otra (STRs), esto debido a que los STRs son los marcadores validados internacionalmente (FBI, Ejército de Estados Unidos y Comunidad Económica Europea) y de utilización universal en Genética Forense.

El resultado del examen, antes determinado, sólo podrá ser de exclusión o de inclusión de paternidad, maternidad o parentesco.

La exclusión será con más de dos incompatibilidades o discrepancias entre el genotipo haploide que el hijo recibió de su padre y el genotipo del presunto padre.

La inclusión de la paternidad será con una probabilidad mínima de la paternidad de 0,9999 o del 99.99%, la que se basará en la perfecta concordancia entre el genotipo del presunto padre y el genotipo haploide de origen paterno del hijo.

Todos los laboratorios de Genética Forense deberán cumplir con los requisitos de laboratorio clínico (bioseguridad) y con los de genética forense, en lo que se refiere a la idoneidad del personal científico, a la tecnología adecuada y a la custodia de las muestras.

Manifiesta, además, que para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es más conveniente tener sus propios laboratorios de genética forense, porque los contratos para realizar las pruebas de paternidad con universidades estatales le significó un 60% de sobre costo, como lo están demostrando las investigaciones de la Fiscalía, Contraloría y Procuraduría. Asegura que con trescientos cincuenta millones de pesos (\$350.000.000) se puede montar un laboratorio de Genética Forense, de los más modernos del país y mejor equipados, incluyendo secuenciador de ADN, sin tener en cuenta el local, para la Regional Eje cafetero, Antioquia y Chocó”.

Fundamentado en lo anterior y teniendo en cuenta que con relación a “**dictámenes periciales por el ICBF**”, el Decreto 1137 de 1999, en su

artículo 17, establece: “**Funciones.** Son funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las siguientes:

(...)

19. Prestar la asistencia técnica necesaria para el estudio integral del menor de edad que esté bajo las órdenes de los jueces de menores del país y emitir dictámenes periciales (antropo-heredo-biológicos) en los procesos de filiación y en aspectos psicosociales cuando el juez lo solicite”.

Por lo tanto y cumpliendo con lo antes prometido, procedo a presentar el proyecto de ley definitivo, así:

MODIFICACIONES

Artículo 1°. El artículo 7° de la ley 75 de 1968, quedará así:

En todos los procesos de filiación natural de paternidad, maternidad o de otro tipo de parentesco entre dos o más individuos, el Juez o Magistrado a solicitud de parte o, cuando se den los presupuestos que trae el parágrafo segundo del presente artículo, por su propia iniciativa, decretará como única prueba válida la que aporte la investigación científica con marcadores genéticos a nivel del propio ADN (ácido desoxirribonucleico).

Parágrafo primero. Los marcadores genéticos que se utilicen serán los microsatélites o secuencias cortas de nucleótidos repetidas una a continuación de otra (STRs), esto debido a que los STRs son los marcadores validados internacionalmente y de utilización universal en Genética Forense y que constituyen verdaderas huellas digitales del ADN, denominado Genotipo.

Parágrafo segundo. En los casos en los que está el grupo familiar completo (presunto padre, madre e hijo); en aquéllos en los que sólo están presentes el presunto padre y el hijo o la presunta madre y el hijo, de acuerdo a lo que se dispute (paternidad o maternidad o parentesco), la investigación se realizará con el ADN extraído de ellos.

En los casos de presunto padre o presunta madre fallecidos, ausentes o desaparecidos, la investigación se realizará con ADN extraído de material cadavérico (huesos, dientes u otros tejidos) del presunto padre o presunta madre, o con el ADN de familiares presentes de los mismos (hijos, padres, hermanos y otros).

En todas las situaciones planteadas, el resultado del examen sólo podrá ser de exclusión o de inclusión de la paternidad, maternidad o parentesco en disputa y el diagnóstico constituirá plena y única prueba válida.

Solamente cuando el cadáver de los presuntos padre o madre no es recuperable y no se dispone de familiares o la información genética que éstos suministran es insuficiente, se recurrirá a las pruebas testimoniales y documentales para emitir el fallo correspondiente.

En el caso de presunto hijo fallecido, sólo es posible la demostración científica del parentesco mediante ADN extraído de su cadáver, salvo que se tenga ya el perfil genético producto de un examen anterior.

Parágrafo tercero. La exclusión será con más de dos incompatibilidades o discrepancias entre el genotipo haploide (condición con que se designa la mitad del número total de cromosomas de una especie o dotación genética sencilla de uno solo de los cromosomas de un individuo) o perfil sencillo de marcadores genéticos, que el hijo recibió de su padre y el genotipo diploide (composición genética de un individuo o dotación genética del par de cromosomas del individuo) o dotación doble de marcadores genéticos del presunto padre o madre. A su vez, la **inclusión** será con una probabilidad mínima de la paternidad, maternidad o parentesco de **0,9999** o del **99,99%**, la que se basará en la perfecta concordancia entre el genotipo del presunto padre o madre y el genotipo haploide de origen paterno o materno del hijo.

Parágrafo cuarto. Del resultado del examen de perfil genético o huellas digitales del ADN, se correrá traslado a las partes por tres (3) días y la parte que tenga duda de la suficiencia o de la fidelidad del resultado de la prueba, podrá objetarlo por una sola vez y pedir una contra peritación de la misma con la intervención del Defensor de Menores y del Ministerio Público.

En caso de adulteración o manipulación del resultado de la prueba, quienes participen, se harán hacedores a las sanciones penales correspondientes.

Parágrafo quinto. En firme el examen de los genotipos o huellas digitales del ADN, el juez del conocimiento, mediante sentencia, decretará la paternidad, maternidad o parentesco o la no paternidad, no maternidad o no parentesco según el diagnóstico genético, que será la plena y única prueba válida.

Artículo 2°. En los procesos a que hace referencia la presente ley, el costo total del examen de las partes que se les haya concedido amparo de pobreza y las de menores de edad que pertenecen a los estratos socioeconómicos uno (1) y dos (2), será asumido por el Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo primero. El numeral 19 del artículo 17 del Decreto 1137 de 1999, quedará así:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar creará laboratorios de genética forense altamente calificados, con investigadores que acrediten idoneidad científica en el área y que cumplan los requisitos internacionalmente establecidos como los del Grupo Español-Portugués-Sociedad Internacional de Genética Forense (GEP-ISFG) con la tecnología adecuada y serán los de referencia y control de los laboratorios de genética forense de todo el país.

Parágrafo segundo. En caso de renuencia de los implicados a la práctica de tales exámenes, el Juez, de oficio y sin más trámite, mediante sentencia que no admite recurso alguno, procederá a declarar la paternidad, parentesco o maternidad que se le imputa.

Artículo 3°. El artículo 11 de la ley 75 de 1968, quedará así:

En todos los juicios de parentesco, filiación de paternidad o maternidad responsable de menores, conocerá el juez competente del domicilio del menor mediante un procedimiento especial preferente, sin importar que haya fallecido el presunto padre, madre o el hijo.

Artículo 4°. El artículo 14 de la ley 75 de 1968, quedará así:

Formulada la demanda por la persona que tenga derecho a hacerlo, se le notificará personalmente al demandado, quien dispone de tres (3) días hábiles para contestarla.

Con el auto admisorio de la demanda, el juez o magistrado ordenará la práctica de la prueba del ADN y con el resultado positivo, en firme, el Juez procederá a declarar el parentesco, la paternidad o la maternidad. En caso contrario se absolverá al demandado.

Parágrafo. Cuando, además de la filiación, el juez tenga que tomar las providencias del caso sobre la patria potestad o guarda del menor, alimentos, regulación de visitas, salida del país, y, cuando fuere el caso, sobre la asistencia a la madre, entre otras, podrá, de oficio, decretar las pruebas del caso, para ser evacuadas en un término de diez (10) días, el expediente quedará a disposición de las partes por tres (3) días para que presenten el alegato sobre sus pretensiones y argumentos, y el Juez pronunciará la sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes.

Artículo 5°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y el Defensor de Familia, adoptarán las medidas necesarias para la vigilancia de los laboratorios de genética que existen en el país para asegurar la eficiencia científica, así como para garantizar la veracidad y la transparencia en los dictámenes.

Parágrafo. Todos los laboratorios de genética forense deberán cumplir con los requisitos de laboratorio clínico y con los de genética forense, en lo que se refiere a la bioseguridad, a la competencia científica del personal, a la tecnología y a la custodia de las muestras.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Conclusiones

Fundamentado en lo hasta aquí dicho emito ponencia favorable al proyecto de ley 038/2000 Cámara, “por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968” y consecuentemente, solicito se le dé primer debate, junto con las modificaciones presentadas, razón por la cual adjunto el proyecto de ley modificado para los fines pertinentes.

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2000.

De los honorables Representantes,

Luis Javier Castaño Ochoa,

Representante a la Cámara por Antioquia.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 038 DE 2000 CAMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 75 de 1968, quedará así:

En todos los procesos de filiación natural de paternidad, maternidad o de otro tipo de parentesco entre dos o más individuos, el Juez o Magistrado

a solicitud de parte o, cuando se den los presupuestos que trae el párrafo segundo del presente artículo, por su propia iniciativa, decretará como única prueba válida la que aporte la investigación científica con marcadores genéticos a nivel del propio ADN (ácido desoxirribonucleico).

Parágrafo 1°. Los marcadores genéticos que se utilicen serán los microsatélites o secuencias cortas de nucleótidos repetidas una a continuación de otra (STR), esto debido a que los STR son los marcadores validados internacionalmente y de utilización universal en Genética Forense, y que constituyen verdaderas huellas digitales del ADN, denominado Genotipo.

Parágrafo 2°. En los casos en los que está el grupo familiar completo (presunto padre, madre e hijo); en aquellos en los que sólo están presentes el presunto padre y el hijo o la presunta madre y el hijo, de acuerdo con lo que se dispute (paternidad o maternidad o parentesco), la investigación se realizará con el ADN extraído de ellos.

En los casos de presunto padre o presunta madre fallecidos, ausentes o desaparecidos, la investigación se realizará con ADN extraído de material cadavérico (huesos, dientes u otros tejidos) del presunto padre o presunta madre, o con el ADN de familiares presentes de los mismos (hijos, padres, hermanos y otros).

En todas las situaciones planteadas, el resultado del examen sólo podrá ser de exclusión o de inclusión de la paternidad, maternidad o parentesco en disputa, y el diagnóstico constituirá plena y única prueba válida.

Solamente cuando el cadáver de los presuntos padre o madre no es recuperable y no se dispone de familiares o la información genética que éstos suministran es insuficiente, se recurrirá a las pruebas testimoniales y documentales para emitir el fallo correspondiente.

En el caso de presunto hijo fallecido, sólo es posible la demostración científica del parentesco mediante ADN extraído de su cadáver, salvo que se tenga ya el perfil genético producto de un examen anterior.

Parágrafo 3°. La **exclusión** será con más de dos incompatibilidades o discrepancias entre el genotipo haploide (condición con que se designa la mitad del número total de cromosomas de una especie o dotación genética sencilla de uno solo de los cromosomas de un individuo) o perfil sencillo de marcadores genéticos, que el hijo recibió de su padre y el genotipo diploide (composición genética de un individuo o dotación genética del par de cromosomas del individuo) o dotación doble de marcadores genéticos del presunto padre o madre. A su vez, la **inclusión** será con una probabilidad mínima de la paternidad, maternidad o parentesco de **0,9999 o del 99,99%**, la que se basará en la perfecta concordancia entre el genotipo del presunto padre o madre y el genotipo haploide de origen paterno o materno del hijo.

Parágrafo 4°. Del resultado del examen de perfil genético o huellas digitales del ADN, se correrá traslado a las partes por tres (3) días, y la parte que tenga duda de la suficiencia o de la fidelidad del resultado de la prueba, podrá objetarlo por una sola vez y pedir una contra peritación de la misma con la intervención del Defensor de Menores y del Ministerio Público.

En caso de adulteración o manipulación del resultado de la prueba, quienes participen, se harán hacedores a las sanciones penales correspondientes.

Parágrafo 5°. En firme el examen de los genotipos o huellas digitales del ADN, el Juez del conocimiento, mediante sentencia, decretará la paternidad, maternidad o parentesco o la no paternidad, no maternidad o no parentesco según el diagnóstico genético, que será la plena y única prueba válida.

Artículo 2°. En los procesos a que hace referencia la presente ley, el costo total del examen de las partes que se les haya concedido amparo de pobreza y las de menores de edad que pertenecen a los estratos socioeconómicos uno (1) y dos (2), será asumido por el Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 1°. El numeral 19 del artículo 17 del Decreto 1137 de 1999, quedará así:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar creará laboratorios de genética forense altamente calificados, con investigadores que acrediten idoneidad científica en el área y que cumplan los requisitos internacionalmente establecidos como los del Grupo Español-Portugués -Sociedad Internacional de Genética Forense (GEP-ISFG) con la tecnología adecuada y serán los de referencia y control de los laboratorios de genética forense de todo el país.

Parágrafo 2°. En caso de renuencia de los implicados a la práctica de tales exámenes, el Juez, de oficio y sin más trámite, mediante sentencia que no admite recurso alguno, procederá a declarar la paternidad, parentesco o maternidad que se le imputa.

Artículo 3°. El artículo 11 de la Ley 75 de 1968, quedará así:

En todos los juicios de parentesco, filiación de paternidad o maternidad responsable de menores, conocerá el juez competente del domicilio del menor mediante un procedimiento especial preferente, sin importar que haya fallecido el presunto padre, madre o el hijo.

Artículo 4°. El artículo 14 de la Ley 75 de 1968, quedará así:

Formulada la demanda por la persona que tenga derecho a hacerlo, se le notificará personalmente al demandado, quien dispone de tres (3) días hábiles para contestarla.

Con el auto admisorio de la demanda, el juez o magistrado ordenará la práctica de la prueba del ADN y con el resultado positivo, en firme, el Juez procederá a declarar el parentesco, la paternidad o la maternidad. En caso contrario se absolverá al demandado.

Parágrafo. Cuando, además de la filiación, el juez tenga que tomar las providencias del caso sobre la patria potestad o guarda del menor, alimentos, regulación de visitas, salida del país, y, cuando fuere el caso, sobre la asistencia a la madre, entre otras, podrá, de oficio, decretar las pruebas del caso, para ser evacuadas en un término de diez (10) días, el expediente quedará a disposición de las partes por tres (3) días para que presenten el alegato sobre sus pretensiones y argumentos, y el Juez pronunciará la sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes.

Artículo 5°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y el Defensor de Familia, adoptarán las medidas necesarias para la vigilancia de los laboratorios de genética que existen en el país para asegurar la eficiencia científica, así como para garantizar la veracidad y la transparencia en los dictámenes.

Parágrafo. Todos los laboratorios de genética forense deberán cumplir con los requisitos de laboratorio clínico y con los de genética forense, en lo que se refiere a la bioseguridad, a la competencia científica del personal, a la tecnología y a la custodia de las muestras.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Representante a la Cámara por Antioquia,

Luis Javier Castaño Ochoa.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 047 DE 2000 CAMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 5°
de la Ley 281 de 1996.*

Honorables Representantes:

Cordialmente y en cumplimiento de lo dispuesto por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para el primer debate del Proyecto de ley número 047 de 2000 Cámara “por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 281 de 1996”.

I

COMPENDIO DEL PROYECTO

Persigue este Proyecto de Ley, conseguir que la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial (UAE-ICT) cumpla con el objetivo para la que fue creada por la Ley 281 de 1996, razón por la cual acogemos en su integridad la exposición de motivos que da origen a esta iniciativa, planteada por el autor de la misma, honorable Representante Lázaro Calderón Garrido, así como la ampliación del plazo solicitado para cumplir realmente con su cometido.

Se busca con esta iniciativa el beneficio de un gran número de familias colombianas, que se consideran marginadas de las políticas macroeconómicas reguladas por el Gobierno Nacional.

Busca este Proyecto de ley, consolidar las finanzas y los ingresos de la UAE, al garantizar el desarrollo sostenido de su actividad y financiación que se fortalece con la venta de activos y recuperación de la cartera; así mismo con los rendimientos financieros generados por las inversiones forzosas que hace la Unidad de sus excedentes financieros mensuales, una vez deducidos los gastos de funcionamiento.

Encontramos que el admirable desenvolvimiento de la Unidad, requiere del apoyo del Congreso y del Gobierno Nacional, de ahí la imperiosa

necesidad de ampliar la vigencia del proceso liquidatorio a través de este proyecto de ley, a fin de que la Unidad incremente sus recursos propios y aporte recursos adicionales a las decaídas finanzas estatales.

Esta recuperación de cartera y el cumplimiento de las funciones de la Unidad, conllevan con la ejecución de sus proyectos: al fortalecimiento, incremento y desarrollo de los necesarios e indispensables programas de vivienda de interés social, que tanto requieren nuestros compatriotas; programas que por su concepción social contribuirán de manera definitiva en el despegue de la economía y en la creación de empleo en un sector fundamental de la economía colombiana, que ha sido el abanderado en esta política.

Presenta este proyecto de ley, el apoyo de una Unidad Liquidadora sólida, que ha cumplido íntegramente con el cometido para que fue creado, además, es autosuficiente y en vez de ser una entidad onerosa para el Estado, es una Unidad que ha fortalecido con su ejecución y en la medida de sus posibilidades, las finanzas del Estado.

Es entre otras, la razón fundamental para permitir que esta Unidad prosiga por dos años más, su ejercicio, y evitar que los objetivos trazados por la Ley 281 de 1996 que han redundado en beneficio de la comunidad y del Estado, se pierdan al volver al seno del Inurbe esta tarea, para la cual resultó inoperante, de acuerdo con las cifras que analizaremos posteriormente, en el numeral 2° de Gestión Financiera y Administrativa.

II

CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA

Consideramos que el presente Proyecto de ley, enmarca principios constitucionales y legales relacionados con derechos fundamentales y con normas para la eficacia y celeridad que deben regir el funcionamiento de la Administración Pública.

Se genera con este Proyecto, un principio de equidad e igualdad con todos los usuarios sin discriminación, de los créditos de vivienda del sector financiero.

Queremos ahondar en particular, sobre dos aspectos que nos parecen importantes en relación con las actividades que cumple la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial (UAE-ICT):

1. **Lo Social:** Que hace referencia a principios fundamentales de nuestra Carta Política cuando define en su artículo 1°. Que “Colombia es un **Estado Social de Derecho** (...) participativa y pluralista, fundada en el **respeto a la dignidad humana...**” (negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y **ampara a la familia como institución básica de la sociedad**” (Artículo 5° C.N.) (negrilla fuera de texto). Bajo esta óptica social precisamos dos Derechos Constitucionales Fundamentales a saber:

1.1. **Derecho a la Vivienda Digna** (Artículo 51 C.N.), que trata de garantizar y amparar la protección de la familia. Precisamente con este criterio, el Gobierno Nacional buscó medidas para suprimir el oneroso “Sistema UPAC” y creó una nueva Ley de Vivienda. Todo el proceso de reliquidaciones y refinanciaciones de los créditos UPAC tuvo un costo aproximado a los 2.5 billones de pesos.

Frente a esta situación la crisis de los adjudicatarios y no adjudicatarios del antiguo Incredial, hoy en manos de la UAE, es un **problema mínimo financieramente hablando** (\$42 mil millones) pero **socialmente preocupante**, pues se trata de colombianos de menores recursos económicos y cuyas viviendas -en una proporción importante- fueron construidas en zonas de alto riesgo y, hoy también, en zonas de orden público. Esta cartera hipotecaria merece un cuidadoso estudio para, encontrar fórmulas adecuadas que, sin causar detrimento patrimonial para el Estado, permitan a los usuarios de los créditos atenderlos en condiciones de acuerdo con su conveniencia económica.

Desde luego, un tratamiento de esta naturaleza requiere **plena autonomía** por parte de la UAE, facultad que hoy está en cabeza del Inurbe, lo que ha retrasado el proceso de liquidación.

1.2. **Derecho a la Igualdad** (Artículo 13 C.N.) que prescribe “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, **recibirán la misma protección...** y gozarán de los mismos derechos... y oportunidades (...). El Estado **promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.** (...). El Estado **protegerá especialmente a aquellas personas**

que por su condición económica,... se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...” (negrilla fuera de texto).

Es evidente, entonces, que si el Estado adoptó medidas especiales para los usuarios del anterior sistema UPAC, con mayor capacidad económica, de la misma manera debe viabilizar mecanismos legales que contemplen y resuelvan los problemas hipotecarios de los adjudicatarios y no adjudicatarios del antiguo Incredial, que tienen créditos vigentes con problemas insolutos, y cuya capacidad de pago es infinitamente menor y/o prácticamente nula. Este solo hecho, a nuestro juicio, amerita la ampliación de la vigencia de la UAE a fin de que solucione la problemática social y económica de los adjudicatarios, la cual se vería dilatada en caso de desaparecer la Unidad Liquidadora antes de finiquitar definitivamente las operaciones a su cargo.

Trasladar estas operaciones al Inurbe y/o a otra entidad, sería desvirtuar la Ley 3ª de 1991 y la misma Ley 281 de 1996, retrasando el proceso liquidatorio, con enormes costos económicos y administrativos para el Gobierno Nacional.

Los problemas socioeconómicos derivados de la cartera hipotecaria administrada por la UAE merecen, en consecuencia, un detallado y cuidadoso estudio y la autonomía suficiente para su solución definitiva; pues no sería justo que el Estado dejara en la incertidumbre a más de 52 mil familias de los estratos bajos, desconociendo de paso el Derecho a la Igualdad consagrado en nuestra Constitución.

2. GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA UAE-ICT

En el **aspecto administrativo**, si se comparan las operaciones pendientes recibidas de Inurbe en el momento de crearse la UAE, y el avance a marzo de 2000, según se observa en el análisis detallado contenido en el Proyecto de Ley en trámite, es innegable que la Unidad Liquidadora ha venido cumpliendo en la medida de sus posibilidades los objetivos trazados en la Ley 281 de 1996 y sus Decretos Reglamentarios 1565/96 y 1958/96, mediante la consolidación de una estructura operativa y la implementación de diferentes planes de acción, bajo criterios de eficiencia y seriedad y de una **administración por resultados**, que han permitido el cumplimiento de metas importantes.

Sin embargo, se observan algunas limitaciones a esta gestión, relacionadas con la falta de autonomía para administrar la cartera hipotecaria ya que inexplicablemente el Decreto Reglamentario 1565 de 1996, artículo 11 establece que el Inurbe continuará expidiendo las normas de la administración de dicha cartera, rebasando los parámetros contemplados en la Ley 281 de 1996 que dio amplias facultades a la UAE (artículos 3° y 4°), para la terminación y liquidación de los actos, contratos y operaciones del antiguo Incredial. Asunto que debe aclararse de manera definitiva, en el presente proyecto de Ley.

En el **aspecto financiero** resaltamos los siguientes elementos de juicio:

- El saldo de la **deuda pública** con el sector financiero y asegurador -al momento de liquidarse el ICT- ascendía a \$210.200 millones; mientras que en marzo de 2000 ascendió a \$35.600 millones, de los cuales la UAE aportó para su pago la suma de \$9.535 millones. Este era el más grave de los problemas que afrontaba el Incredial y que, afortunadamente, la Unidad Liquidadora ha venido atendiendo con responsabilidad, deuda que quedará completamente saldada en diciembre de 2000.

- De conformidad con el **Informe rendido por la Subdirección Financiera de la UAE-ICT**, en agosto de 2000, a la Dirección General de la misma entidad; la evolución de los **Ingresos** a partir de junio 30 de 1998 hasta junio 30 de 2000, permite apreciar una situación muy favorable para la Unidad Liquidadora, ya que en este último período los ingresos fueron de \$21 mil millones aproximadamente.

- La evolución de los **Gastos**, permite observar una disminución sustancial ya que en diciembre 31 de 1999 eran de \$19.395 millones y a junio 30 de 2000 se ubicaron en \$7.262 millones. Este resultado demuestra que la Unidad Liquidadora ha sido prudente y cuidadosa en el manejo del gasto.

- Respecto a las **Utilidades Netas**, se observa un buen comportamiento, pues a junio 30 de 2000 de acuerdo con las cifras suministradas por la UAE-ICT éstas ascendieron a \$12.542 millones.

Los **Ingresos Proyectados con recursos propios** para el año 2001 se clasifican en los siguientes rubros presupuestales:

Rubro Presupuestal	Promedio Mensual	Total Año
Recuperación de cartera	186.521	2.238.254
Venta de bienes	2.091.666	25.100.000
Rendimientos financieros	193.750	2.325.000
Total ingresos	2.471.937	29.663.254

• En Miles de Pesos.

Como puede observarse, los ingresos proyectados con recursos propios para el año 2001, cercanos a los **\$30.000 millones**, suma que es importante, dada la recesión económica del país.

La principal **fuerza de financiación** con que cuenta la UAE son sus **recursos propios** generados en la venta de activos (inmuebles) y la recuperación de cartera, al igual que los **rendimientos financieros** obtenidos en las inversiones forzosas que hace la Unidad Liquidadora de sus excedentes financieros mensuales, una vez deducidos los gastos de funcionamiento. Estos excedentes son colocados en TES que a agosto de 2000 ascendía a \$19 mil millones y de los cuales la Unidad depositó en la Dirección del Tesoro Nacional la suma de \$15 mil millones en cumplimiento al Acuerdo 3083 de junio 23 de 2000 firmado con el CONPES.

Por lo tanto, para fortalecer esta fuente de financiamiento se requiere ampliar la vigencia del proceso liquidatorio a fin de que la Unidad incremente sus recursos propios y aporte recursos adicionales a las decaídas finanzas estatales.

Del análisis que venimos considerando **es claro que la UAE-ICT tiene un impacto fiscal positivo en las finanzas estatales ya que no representa carga para el Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, no se puede incluir dentro de las entidades que el Gobierno Nacional quiere liquidar o fusionar por ser inoperantes y/o por constituir una carga fiscal.**

III

FUNDAMENTOS DE DERECHO

En concordancia con lo anteriormente escrito concluimos que es viable la ampliación de la vigencia de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, por una sola vez y su Legalidad y Constitucionalidad está amparada en los principios rectores que crearon la UAE-ICT Ley 281 de 1996, Decretos Reglamentarios 1565/96 y 1558/96; Ley 3ª de 1991, así como los artículos 1º, 5º, 13, 51 de la Constitución Nacional.

Proposición

Analizado el contenido del Proyecto, su conveniencia y su actualidad Nacional, así como sus fundamentos y soportes técnicos y jurídicos, es nuestro deber rendir Ponencia Favorable para el primer debate del Proyecto de ley número 047 Cámara 2000. "por medio de la cual se modifica el artículo 5º de la Ley 281 de 1996". Con el pliego de modificaciones que se anexa.

Cordialmente,
Ponentes,

Diego Turbay Cote, Alfredo Cuello Dávila

Anexo: Pliego de Modificaciones y Texto del Proyecto.

PROYECTO DE LEY NUMERO 047 CAMARA DE 2000

por medio de la cual se modifica el artículo 5º de la Ley 281 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El período fijado por el artículo 5º de la Ley 281 de 1996 será ampliado por dos (2) años a partir de la vigencia de la presente Ley.

Parágrafo: Los actos y operaciones de que trata la Ley 281 de 1996, se entenderán ampliados por igual plazo.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PLIEGO DE MODIFICACIONES DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 047 CAMARA 2000

por medio de la cual se modifica el artículo 5º de la Ley 281 de 1996.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase por dos (2) años el plazo contemplado en el artículo 5º de la Ley 281 de 1996.

Parágrafo 1º. Los actos y operaciones de que trata la Ley 281 de 1996, se entenderán ampliados por igual plazo.

Parágrafo 2º. Facúltase a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, para administrar íntegramente y en forma autónoma, todos los asuntos que guarden relación con la cartera hipotecaria de vivienda a fin de que pueda cumplir con rapidez y eficiencia su función liquidadora.

Artículo 2º. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

DT- 1304-2000

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2000

Doctor

ALFREDO ROCHA

Secretario General

Comisión Cuarta Cámara

Ciudad

Ref- Ponencia Primer Debate - Proyecto de Ley número 047 Cámara 2000

Doctor Rocha:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes, rendimos Ponencia Favorable para el Primer Debate del Proyecto de Ley número 047 Cámara de 2000 "por medio de la cual se modifica el artículo 5º de la Ley 281 de 1996".

Cordial saludo,

Representante a la Cámara,

Diego Turbay Cote,

Representante a la Cámara,

Alfredo Cuello Dávila.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA PROYECTO DE LEY NUMERO 013 DE 2000 CAMARA, 054 DE 2000 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, compilado en el Decreto 111 de 1996, presentamos a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara y 054 de 2000 Senado "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001".

I. INTRODUCCION

El Gobierno puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2001 por valor de \$57.0 billones. De este monto se encuentran financiados \$55 billones. Esto significa que, en términos de financiación, el proyecto de presupuesto que el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del órgano Legislativo se encuentra desequilibrado puesto que no cuenta con los ingresos legalmente autorizados para financiar la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal de 2001. Por lo tanto, este proyecto se encuentra en la circunstancia prevista en el artículo 347 de la Constitución Política y el Congreso deberá estudiar, también muy detenidamente, la propuesta de financiación que ha presentado el gobierno.

En el cuadro número 1 se resumen las apropiaciones previstas para el año 2001. Una descripción y un análisis con mayor detalle se presentan posteriormente. Cuando se incluye el valor del servicio de la deuda, el monto previsto del presupuesto es superior al del año 2000 en un 15.6%. Sin embargo, cuando no se considera el servicio de la deuda, el monto de las apropiaciones que atienden el funcionamiento y la inversión de la Nación y de sus establecimientos públicos presenta un aumento del 8.7% que equivale a un incremento muy pequeño en términos reales. Sin embargo, no podemos menos que expresar nuestra preocupación por el peso que ha adquirido el servicio de la deuda dentro del presupuesto, casi el 40% del mismo, situación que está incidiendo negativamente sobre la composición del gasto y sobre la capacidad de la Nación para atender

necesidades urgentes de la población en un período de crisis económica y social como el que atraviesa el país.

Cuadro N° 1

Total apropiaciones presupuesto general de la Nación* 1999-2001

Billones de pesos

CONCEPTO	Valor apropiaciones			Incremento %	
	1999	2000	2001	00/99	01/00
FUNCIONAMIENTO	24.2	25.5	27.0	5.2	6.0
Gastos de personal	5.6	6.0	6.4	7.3	5.5
Gastos generales	1.7	1.6	1.3	-3.1	-20.0
Transferencias	16.6	17.5	19.0	5.4	8.7
Operación comercial	0.3	0.3	0.3	-0.7	-2.6
SERVICIO DEUDA	13.8	16.5	21.4	19.7	29.3
INVERSION	8.6	7.2	8.6	-15.3	18.1
TOTAL CON DEUDA	46.6	49.3	57.0	5.7	15.6
TOTAL SIN DEUDA	32.8	32.7	35.6	-0.2	8.7

* Presupuesto de la Nación y presupuesto de establecimientos públicos nacionales.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

II. EL CONGRESO FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL DEL PAIS

El Gobierno ha señalado que el proyecto de presupuesto contiene las apropiaciones requeridas para garantizar el funcionamiento de las ramas del poder público, el cumplimiento del servicio de la deuda y la atención de los demás compromisos del Gobierno Nacional relacionados con la prestación de los servicios a la población, considerando las limitaciones y restricciones presupuestales que imponen las actuales circunstancias económicas y fiscales del país, por lo que dicho proyecto se ha formulado teniendo como punto de referencia estrictos criterios de austeridad.

No obstante, también ha expresado el señor Ministro de Hacienda la urgencia de mantener e incrementar la inversión y el gasto social, para contrarrestar el grave deterioro que la crisis económica tiene sobre el nivel de empleo como también que ésta ha golpeado con mayor intensidad a los estratos bajos y medios de la población.

Los ponentes coincidimos, en primer lugar, respecto a la urgencia de solucionar el problema fiscal, el cual no es sostenible en el mediano plazo. Su eliminación es una condición previa necesaria para garantizar una situación cambiaria sostenible y niveles de tasas de interés que permitan un crecimiento económico más fuerte y sostenido que el observado en los últimos años. Sólo la recuperación de los niveles históricos de crecimiento permitirá reducir los escandalosos niveles de desempleo que hemos alcanzado.

Somos conscientes sobre la necesidad del ajuste fiscal y para ello los congresistas hemos estado atentos en buscar las mejores soluciones. La prueba de ello la dimos durante la pasada legislatura cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, muchas de las cuales ya aprobamos con las modificaciones que consideramos apropiadas. Otras las analizaremos en el curso de las actuales sesiones junto con aquellas nuevas que nos presente el Gobierno Nacional. La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales es nuestra contribución a la resolución del problema fiscal que permita desmontar los factores generadores del desequilibrio. Por esta razón, los ponentes creemos que el control del crecimiento del gasto público de funcionamiento debe ser un objetivo central.

También consideramos un diagnóstico válido, y éste es otro punto de coincidencia, en que la crisis y la situación de orden público han golpeado muy profundamente la situación económica y social de los colombianos, en especial la de los sectores más desprotegidos. Reducir los efectos de la crisis es una obligación indelegable del Estado, para lo cual el Gobierno Nacional debe adoptar las medidas que permitan mitigar los niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad a que ha sido conducida una parte creciente de nuestra población.

Por lo anterior, creemos firmemente en la urgencia de crear las condiciones materiales para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas, en especial de los más pobres y necesitados. Por ello mismo, podemos afirmar que los congresistas estaremos atentos a estudiar y evaluar concienzudamente la pertinencia de las propuestas que presente el

Gobierno Nacional, tanto en materia de ajuste fiscal como de financiamiento adicional del presupuesto, y a aprobar aquellas que consideremos convenientes para la salud económica y social del país, siempre y cuando estas propuestas contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Es sabido que el gasto público tiene una amplia incidencia sobre el conjunto de la economía y en general, sobre el presente y futuro de la sociedad. Hoy por hoy, el país se enfrenta a una de las coyunturas económicas más difíciles de los últimos años y el Congreso tiene la responsabilidad histórica de participar y contribuir a su solución. La ley de presupuesto para el año 2001 tendrá un importante efecto sobre el futuro de la economía colombiana, pues sabemos que forma parte muy importante de una estrategia global para conjurar la crisis actual. Atendiendo esta situación, los ponentes nos hemos reunido con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la sociedad y con numerosos académicos y estudiosos del tema económico y fiscal, con objeto de analizar el proyecto y sus implicaciones económicas y sociales y evaluar las mejores alternativas.

III. CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO

Como quiera que el presupuesto de la Nación representa más del 90% del presupuesto general, esta ponencia hace énfasis especial sobre el primero, como se describe a continuación:

1. Tamaño y composición del presupuesto de gastos para el año 2001

En conjunto, el proyecto de presupuesto general de la Nación para el 2001 asciende a \$57.0 billones, superior en 15.6% respecto al de 2000, incluyendo el servicio de la deuda, y se distribuye así: \$53.0 billones corresponden a apropiaciones con aportes de la Nación y \$4.0 billones con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$27.0 billones, el 47.4%, comprende gastos de funcionamiento, \$21.4 billones, el 37.5%, servicio de la deuda, y \$8.6 billones, el 15.1%, gastos de inversión, como ya se mostró.

2. Gastos de funcionamiento

En la presentación inicial del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia del 2001, el gobierno expresó su propósito de mantener bajo control la evolución del gasto, para lo cual la formulación del presupuesto se realizó tomando en consideración la disponibilidad de recursos y utilizando como referencia la inflación esperada para ese año.

Los gastos de funcionamiento para el 2001 sólo incluyen las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y restringe los gastos de personal y los gastos generales. Los primeros se calcularon atendiendo el costo de las nóminas, es decir, el de los cargos realmente ocupados, considerando además un incremento salarial ponderado del 6.2%.

Cerca del 95.0% del presupuesto general de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la Nación. Así, las apropiaciones previstas para atender tales gastos ascienden a \$25.5 billones, de los cuales \$5.9 billones se destinan a gastos de personal, \$1.1 billones a gastos generales y los restantes \$18.4 billones a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 72.2%.

Es de resaltar que cerca del 70% de las erogaciones para gastos de personal, financiadas con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de defensa (26.5%), Policía Nacional (24.4%) y justicia, integrada por la Rama Judicial y la Fiscalía (18.9%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto en los mismos sectores (72%). Las difíciles circunstancias por las que atraviesa el orden público y el sector justicia, contribuyen a aumentar las inflexibilidades del gasto público en estas áreas.

Si esto ocurre con el gasto para funcionamiento de la administración pública central, en el caso de las transferencias las inflexibilidades son mayores. Las transferencias financiadas con recursos de la Nación ascienden a \$18.4 billones. Este concepto de gasto incluye, entre otros, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación por \$3.6 billones y los recursos previstos para el situado fiscal por \$5.9 billones, incluyendo los créditos de la Nación para cubrir los faltantes en educación.

En otras palabras, del total de las apropiaciones para transferencias, el 52.1% tiene como destino el situado fiscal, incluyendo créditos (32.1%) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (20.0%), lo que muestra la importancia que han alcanzado las transferencias territoriales dentro del gasto público. Otras transferencias relacionadas con la seguridad social (pensiones, cesantías, FONPET, prestaciones sociales del sector salud, defensa y policía) también han llegado a niveles significativos. Para el 2001 representarán el 33.1% del total de las transferencias. Si a las anteriores, se adicionan los aportes que se asignan a las universidades públicas en cumplimiento de la Ley 30 de 1992 (5.8%),

se puede afirmar que más del 90.0% del gasto por concepto de transferencias es totalmente inflexible, respecto al cual la política fiscal no tiene posibilidad de incidir.

3. Servicio de la deuda pública nacional

El total del servicio de la deuda para el año 2001 asciende a \$21.4 billones, casi toda corresponde a deudas de la Nación y el resto, apenas \$3.700 millones, corresponde a la deuda de los establecimientos públicos que se paga con recursos de éstos. En el cuadro número 2 se presenta la composición y variación del servicio de la deuda de la Nación.

Cuadro N° 2
Servicio deuda Nación
Miles de millones de pesos

Servicio deuda	1998	1999	2000	2001	99/98	00/99	01/00
Total	11,289.6	13,809.5	16,508.9	21,390.8	22.3	19.5	29.6
Externa	2,576.1	4,407.9	5,059.6	7,489.4	71.1	14.8	48.0
Intereses	1,322.2	1,840.8	2,668.8	3,447.7	39.2	45.0	29.2
Amortizaciones	1,253.9	2,567.1	2,390.8	4,041.7	104.7	-6.9	69.1
Interna	8,713.5	9,401.6	11,449.3	13,901.4	7.9	21.8	21.4
Intereses	3,264.6	3,669.4	5,083.5	4,766.3	12.4	38.5	-6.2
Amortizaciones	5,448.9	5,732.2	6,365.8	9,135.1	5.2	11.1	43.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el caso de la deuda interna, el incremento se relaciona con la mayor rotación de TES, que inciden sobre los pagos de intereses y amortización por este concepto. Por su parte, la creciente devaluación del peso, ha contribuido a incrementar el costo del endeudamiento externo. Si se quiere mantener la sostenibilidad del endeudamiento del gobierno central, en concordancia con lo previsto en la Ley 358 de 1997, y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, no puede continuarse con los actuales niveles de endeudamiento del gobierno central.

A diferencia de años anteriores, el factor que más incide sobre el crecimiento del presupuesto de la Nación es el servicio de la deuda. En efecto, cuando se incluye el servicio de la deuda, el presupuesto de la Nación crece en 17.1%, cuando no se incluye el aumento es sólo del 10%, especialmente debido al efecto de los \$2 billones adicionales en gastos de inversión propuestos por el gobierno. Se puede afirmar que el pago del servicio de la deuda está desplazando a la inversión. Mientras que en 1995 el servicio representaba el 19% del presupuesto nacional, en 2001 será el 40% del mismo. Por el contrario, la inversión ha pasado del 20% en el primer año a sólo un 11.5% en el segundo, incluyendo los mencionados \$2 billones. Si no se incluyesen, la participación de la inversión sería apenas del 9%. Esto muestra claramente que no se puede desechar, y así lo recomiendan los ponentes al Gobierno Nacional, el análisis sobre la conveniencia de encontrar mecanismos que reduzcan el peso de la deuda pública, en especial la deuda interna, la cual se encuentra concentrada en el corto plazo. Su desplazamiento en el tiempo debería permitir liberar recursos en el corto plazo para atender inversión y gastos sociales de mayor urgencia, considerando la situación crítica, en lo económico y en lo social, por la que atraviesa el país.

4. Gastos de inversión

Las apropiaciones para inversión incluidas en el presupuesto general de la Nación ascienden a \$8.6 billones, de los cuales \$6.1 billones se financian con aportes de la Nación y \$2.5 billones, con los recursos propios de los Establecimientos Públicos.

La inversión financiada con ingresos propios guarda correspondencia con las metas fiscales del Plan Financiero para el 2001 y son básicamente los recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil, el Fondo de Comunicaciones y la Red de Solidaridad, entre otros.

Las apropiaciones programadas para gastos de inversión del año 2001 con recursos de la Nación se estiman en \$6.1 billones, cifra superior en 24.2% al valor de la inversión prevista para el presente año. El incremento se explica fundamentalmente por la decisión del Gobierno Nacional de aumentar la cuantía de la inversión y del gasto social y solicitar al Congreso aprobación del financiamiento correspondiente.

Por su parte, los \$4.6 billones que cuentan con financiación se destinarán a inversiones, especialmente relacionadas con vigencias futuras, estimadas en \$2.4 billones, y fondos especiales, \$1.3 billones. El valor restante por casi \$1 billón se destinará a otras inversiones. De esta manera, el presupuesto de inversión con recursos de la Nación para la próxima vigencia fiscal será equivalente a 2.3% del PIB.

Queremos dejar señalado de manera explícita que consideramos conveniente que el Gobierno Nacional privilegie el gasto en sectores críticos y con un alto contenido social. Esto es precisamente lo que los ponentes defendemos e impulsamos. Es necesario que el Estado entre decididamente a proveer soluciones efectivas a la población más pobre y vulnerable, en un período de la historia del país particularmente difícil y que, por lo mismo, requiere de todo el apoyo del Estado que contribuya a revertir la tendencia que está llevando a una parte importante de nuestros compatriotas a la pobreza y a la miseria por falta de oportunidades para construir un futuro digno.

Por eso, a pesar de la estrecha situación fiscal que se prevé para el 2001, los ponentes consideramos necesario que el presupuesto mantenga un gasto de inversión suficiente que permita solucionar parte de las necesidades de la población; es un criterio indispensable, si se considera la importancia que tiene para el desarrollo económico, social y ambiental de los colombianos. Consideramos también, que las características de los programas de inversión, incorporados en el presupuesto general de la Nación para el 2001, reflejan un moderado énfasis en el gasto social que, si bien permite dar cumplimiento al precepto constitucional y al artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, representa un crecimiento pequeño respecto al contenido en el presupuesto de la actual vigencia. El gasto social es la mejor vía para llegar a los sectores más pobres de la población, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Por las razones anteriores, los ponentes consideramos necesario incrementar el gasto que disminuya las disparidades regionales y contribuya a mejorar las difíciles circunstancias sociales y económicas que viven los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad. Así se lo hemos comunicado al señor Ministro de Hacienda y él ha estado de acuerdo con estos planteamientos. Por ello, ha presentado una carta de modificaciones donde se plantean traslados presupuestales que recogen algunas de estas sugerencias y se introducen ajustes a la distribución del gasto propuesta inicialmente por el gobierno, destinados a fortalecer la inversión regional en vías veredales, vivienda urbana y rural de interés social, agua potable, deporte, electrificación rural y otros rubros de gasto social, todos ellos muy importantes para satisfacer necesidades básicas de nuestras comunidades.

A fin de dotar a los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación de una herramienta adicional que permita una ejecución más ágil de las apropiaciones, los ponentes, consideramos conveniente introducir

en las disposiciones generales del presente proyecto de ley, las siguientes modificaciones:

Artículo Nuevo. Los recursos apropiados al Inurbe en la presente Ley, con destino a subsidio familiar de vivienda urbana de interés social, serán distribuidos con base en la metodología fijada por el Decreto 568 de 2000, o el que lo modifique, únicamente hasta el monto apropiado con identificación expresa de la Ley 546 de 1999.

Artículo nuevo: A los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Policía Nacional que prestan el servicio de protección y seguridad a los congresistas se les pagarán los viáticos y gastos de viaje con cargo al presupuesto del Congreso, para lo cual el Gobierno Nacional presupuestará los recursos que sean del caso.

En el artículo 9°. Cambiar la expresión “concepto de una comisión”, por la expresión: “con concepto previo de una comisión”

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En resumen, los ponentes creemos que se ha hecho un importante esfuerzo para controlar el crecimiento del gasto, en especial el relacionado con la operación propia del gobierno central. Sin embargo, queremos manifestar también nuestra preocupación por la asimetría del ajuste: Nuevamente, se le carga la mano a la remuneración de los servidores públicos. El incremento ponderado, o la negación del mismo, para ciertos niveles de la administración (dos o más salarios mínimos legales) está conduciendo a una pérdida muy alta en la capacidad de compra de estos servidores, pues, si bien la inflación se ha mitigado, de ninguna manera se puede afirmar que ha desaparecido. Por otra parte, seguramente, la reducción salarial en términos reales también está afectando la eficiencia en la prestación del servicio.

En este orden de ideas, resulta de la mayor importancia que el Gobierno Nacional estudie de manera prioritaria fuentes alternas de financiación, incluyendo una mayor gestión de la DIAN en recuperación de cartera, o mediante sustitución o reducción en otros gastos de funcionamiento y recomposición de los plazos y costos del servicio de la deuda, que permitan financiar una mayor inversión y un incremento salarial superior al propuesto por el gobierno con una mayor cobertura de servidores públicos. Estos, en los últimos años, han enfrentado una pérdida de poder adquisitivo, precisamente por ser uno de los sujetos, junto con la inversión, sobre los cuales vienen recayendo las medidas de ajuste fiscal. Como bien lo expresó el Ministro de Trabajo, la solución no se encuentra distribuyendo la pobreza y ampliando las desigualdades sociales y económicas entre los colombianos.

Los actuales momentos de crisis y empobrecimiento generalizado de la población hacen aconsejable un incremento en el gasto social. Sólo el Estado está en capacidad de proteger a los más pobres y abandonados de la sociedad. Es más, constitucionalmente es su obligación. Con esto estamos de acuerdo, pues es de la mayor conveniencia, replantear la composición del gasto y mejorar la asignación del gasto social y de la inversión. Está demostrado que la reducción de la inversión y del gasto social genera un empeoramiento en los niveles distributivos y afecta la productividad de la Nación al no asegurar el mejoramiento del capital humano y de la infraestructura básica, elementos éstos que tienen un gran impacto sobre la competitividad de los productos nacionales.

Finalmente, queremos hacer una mención de reconocimiento a la dedicación, contribución y aporte de los ponentes y demás miembros del Congreso, Representantes y Senadores de la República, que con su activa participación contribuyeron a mejorar el proyecto de Ley de Presupuesto. Es de resaltar que ya en el primer debate, las Comisiones Económicas introdujeron algunos cambios al articulado del proyecto inicial, en especial, los que incluyen una reglamentación que mejora el mecanismo de compensación educativo para financiar faltantes del situado fiscal de las

entidades territoriales y un reglamento para elaborar indicadores de gestión para la educación superior.

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2001, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso cumplirá con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la Ley.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley inicial con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara y 054 de 2000 Senado, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”, por un monto de **cincuenta y seis billones novecientos setenta y siete mil cuatrocientos noventa y dos millones setecientos veintitrés mil novecientos treinta y dos pesos moneda legal (\$56.977.492.723.932)**, incluyendo las modificaciones propuestas por los ponentes y la carta de modificaciones presentada por el Ministro de Hacienda.

Comisión Cuarta Cámara
Ponentes

Gerardo Tamayo, Guillermo Gaviria,
Coordinadores.

C O N T E N I D O

Gaceta número 423 - Miércoles 18 de octubre de 2000
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
P O N E N C I A S	
Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 50 de 2000 Cámara, Acumulado 52 de 2000 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política Colombiana para elección de Alcaldes.	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 005 de 2000 Cámara, 212 de 1999 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá, Cundinamarca; se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social, cultural y desarrollo sostenible del medio ambiente.	2
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 162 de 1999 Senado, 018 de 2000 Cámara, por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio a la convención de extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).	3
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 029 de 2000 Cámara, 161 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el convenio internacional del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, dado en Bruselas el 14 de junio de 1983; y el protocolo de enmienda al Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, dado en Bruselas el 24 de junio de 1986	4
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 038 de 2000 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968.	5
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 047 de 2000 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 281 de 1996. .	11
Ponencia para segundo debate en plenaria proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara, 054 de 2000 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001.	13