



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - Nº 495

Bogotá, D. C., jueves 7 de diciembre de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 071 DE 2000 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 509 de 1999 sobre Seguridad Social de Madres Comunitarias.*

Doctor

GERMAN AGUIRRE

Presidente

Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 071 de 2000 Cámara.

Honorables Representantes:

Cumpliendo con la honrosa asignación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes como ponente, atentamente me permito rendir ponencia para primer debate de dicho proyecto.

#### **Finalidad del proyecto**

Este proyecto presentado por el honorable Representante Joaquín José Vives Pérez, tiene como finalidad lograr que el régimen contributivo especial que dispuso la Ley 509/1999 para las madres comunitarias del programa de hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que permite que a título personal sean beneficiarias del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, logren ellas tener el derecho viable de afiliarse a su grupo familiar al mismo régimen, y lograr de esta manera una mejor atención en servicios de salud para este grupo de personas que la misma ley les dio el carácter de afiliados al régimen subsidiado, como afiliados prioritarios. Paralelamente, dispuso otro mecanismo para su atención, pues, consagró la posibilidad de que las madres pudieran completar por su cuenta el valor total y obtener así la cobertura familiar del régimen contributivo.

Como la finalidad del proyecto es, que las madres comunitarias puedan brindarle a su familia una cobertura, plena sin las propias limitantes del régimen subsidiado es prudente considerar que el mismo Gobierno Nacional, a través del Decreto 047 de 2000, en su artículo 22 dispuso que para poder lograr la cobertura familiar la madre comunitaria deberá pagar por concepto de cotización mensual el equivalente al 12% de dos salarios mínimos mensuales legales.

Esta disposición del Gobierno Nacional está totalmente en contra del principio filosófico de la Ley 509/1999 pues, primero habla de "completar por su cuenta el valor de la cotización" y como el decreto afirma que se debe pagar el 12%, se anula de esta manera el subsidio generado por el artículo 3° de la citada ley, pues es un traslado de la UPC subsidiada al régimen contributivo.

Si la Ley 509/1999 quiso colocar a las madres en las mismas condiciones que cualquier trabajador que devenga el salario mínimo es totalmente injusto, y además discriminatorio que estas tengan que cotizar sobre dos salarios mínimos, es decir que las madres comunitarias deben pagar \$64.424 y reciben como contraprestación de sus servicios, \$134.000 mensuales.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se manifestó totalmente en contra del artículo 22 del decreto en mención originado en los Ministerios de Salud y Hacienda y mediante oficio 582 del 14 de junio/2000 dejó sentada su posición.

Por todos estos antecedentes es recomendable que el honorable Congreso de la República, tome cartas en esta situación para adoptar el mecanismo más ágil que pueda enmendar este camino equivocado de la Ley 509/1999.

#### **Puntos importantes del proyecto**

1. Es un proyecto totalmente social, encaminado a lograr el bienestar del grupo familiar de las madres comunitarias de los Hogares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
2. Tiene el proyecto todos los ingredientes para merecer el apoyo de los honorables Representantes, pues evidentemente trata de

enmendar un error de contradicción entre el Decreto Reglamentario del Gobierno Nacional (047/2000, art. 22) y la Ley 509/1999.

3. Además, permitiría que las madres comunitarias sean tratadas justamente y no de una manera discriminatoria, en lo referente a sus aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para poder afiliarse a su grupo familiar al régimen contributivo.

### Fundamentos jurídicos

Como fundamentos jurídicos, tenemos los siguientes:

#### 1. Constitución política:

Artículo 48. “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley”.

Artículo 49. “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señaladas en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.

#### 2. Ley 509 de 1999:

Artículo 1°. “En virtud de la presente ley, las Madres Comunitarias del Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se harán acreedoras a título personal a las mismas prestaciones asistenciales y económicas de que gozan los afiliados del régimen contributivo previsto por la Ley 100 de 1993. Los miembros de este grupo familiar tendrán derecho a la prestación del servicio de salud, como afiliados prioritarios del régimen subsidiado.

Parágrafo 1°. Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo, se liquidarán con base en las sumas que efectivamente reciban las Madres Comunitarias por concepto de la bonificación prevista por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 4°. La diferencia que resulte entre las Unidades de pago por Capacitación-UPC, subsidiadas, no cubierta con los aportes de las Madres Comunitarias a que hace referencia el artículo 2° de esta ley y con las transferencias previstas por el artículo 3° de la misma,

será satisfecha con el porcentaje que sea necesario, de los rendimientos producidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga, para lo cual se autoriza al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, ordenar el giro a la subcuenta de compensación, de los valores correspondientes.

Parágrafo 2°. Las Madres Comunitarias tendrán la posibilidad de completar por su cuenta el valor total de la cotización y obtener de esta manera la cobertura familiar del Régimen Contributivo”.

#### 3. Ley 100/1993:

Artículo 6°. *Objeto*. “El Sistema de Seguridad Social integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios, para alcanzar los siguientes objetivos:

3. “Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al Sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores en la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al Sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral”.

Artículo 153. Fundamentos de servicio público además de los principios generales consagrados en la Constitución Política son reglas del servicio público de salud, rectoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud las siguientes:

1. *Equidad*. El Sistema General de Seguridad Social en Salud proveerá gradualmente el Sistema en Salud de igual calidad, a todos los habitantes en Colombia independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el Sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa.

Podemos darnos cuenta, cómo constitucionalmente (arts. 48 y 49), está consagrada la obligación del Estado de suministrar a las poblaciones más vulnerables su Seguridad Social. Esto es ampliado por la Ley 100 de 1993, en su artículo 6° que señala a las Madres Comunitarias como uno de los sectores más vulnerables del Sistema.

### Viabilidad financiera

Aunque los Ministerios de Hacienda y Salud, manifiesten que esta propuesta es inviable, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en reuniones con las Madres Comunitarias, ha manifestado lo contrario. Las siguientes estadísticas, pretenden demostrar que esta fórmula sí es viable.

A 31 de diciembre de 1999 el régimen contributivo tenía 5.418.160 cotizantes compensados y 7.446.043 beneficiarios compensados, para un total de 12.864.203 personas cubiertas, es decir, 2.37 por cada cotizante.

Los 5.418.160 hacen sus aportes del 12% sobre un salario promedio de 2.08 salarios mínimos de 1999, es decir, sobre \$492.321. El mismo sistema recauda entonces \$3.841.162.487.078 que es el 12% del total de los salarios, es decir de \$492.321 por 5.418.160, que es igual a \$32.009.687.392.320.

Si al Sistema se le agregan 69.538 madres comunitarias que le representan ingresos del 12% del mismo número de salarios mínimos, es decir, de \$217.042.005.600, la nueva sumatoria de salarios sobre los que se cotiza es de \$32.207.002.858.080, los nuevos ingresos del sistema llegarían a \$3.864.840.342.970, lo que entre los ahora 5.487.698 cotizantes da un salario promedio de \$489.079,

es decir de 2.068 salarios mínimos de 1999, frente a 2.080 representa una disminución del 0.012 del promedio del salario base de cotización, que comparado con 1.68 que se necesita para el equilibrio del sistema, muestra claramente que el sistema no corre peligro con el ingreso de las Madres Comunitarias.

En pesos el asunto es así: El nuevo recaudo, es decir, el 12% de los 32.207.002.858.080 es \$3.864.840.342.970. El costo del sistema es el resultado de multiplicar su nuevo número de beneficiarios, es decir asumiendo que las madres mantienen un promedio de personas cubiertas en 2.37, agregar 165.102,35, a las 12.864.203, lo que da un total de 13.029.305.35 personas que cuestan cada una UPC de \$241.577 en 1999, lo que da 3.147.580.498.516, es decir el sistema tiene un colchón de seguridad de \$717.259.844.453.

Estas cifras trabajadas sobre datos a 31 de diciembre de 1999, que ratificaremos y explicaremos a lo largo del trámite legislativo, dan tranquilidad y seguridad al Congreso, que al interpretar con este proyecto el espíritu incontrovertible de ley 509, vulnerado por el Decreto 047/2000 no pone en peligro el Sistema General de Seguridad Social en Salud, ni mucho menos el Régimen Contributivo. El Régimen de Seguridad Social en Salud de las madres comunitarias, con cobertura familiar dentro del contributivo es financieramente viable, viabilidad que se mantiene con las proyecciones del año 2000, que no se hacen porque el Ministerio de salud no nos entregó actualizadas las cifras sobre cotizantes, beneficiarios y promedio de salarios base de cotización, pero que si se mantienen las del pasado año conservan la sostenibilidad del sistema.

Con estas cifras podemos darnos cuenta, cómo este proyecto es económica y jurídicamente viable, y que por lo tanto, no se pone en juego la estabilidad del Sistema.

### Proposición

Por todo lo anteriormente expuesto, y en vista que este proyecto es jurídico y financieramente viable; que además es necesario y conveniente, para aclarar las disposiciones relacionadas al Sistema de Seguridad Social de las Madres Comunitarias, y por lo tanto, dar a prevalecer la voluntad de justicia y compromiso social del Congreso. Me permito proponer a los honorables Representantes de la Comisión Séptima, darle primer debate al proyecto de ley número 071 de 2000 Cámara, por la cual se modifica la Ley 509 de 1999 sobre Seguridad Social de Madres Comunitarias.

Atentamente,

*Victoria E. Vargas Vives,*

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2000 CAMARA, 00 DE 2000 SENADO

*en Comisiones Económicas Conjuntas, por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y en la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2000.*

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, presentamos a consideración de las Comisiones Económicas conjuntas, ponencia para primer debate al Proyecto de ley 112 de 2000 Cámara y .../00 Senado, *por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y en la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2000.*

El Gobierno Nacional puso a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley donde se adiciona el presupuesto general de la Nación del año 2000 en casi \$824 mil millones y se efectúan unos traslados presupuestales por \$55.4 mil millones.

El objeto del proyecto es el de permitirle al Gobierno Nacional y al Congreso de la República el cumplimiento del fallo proferido por la Corte Constitucional en su sentencia C-1433/2000 del pasado 23 de octubre. Esta sentencia ordena taxativamente que se cumpla con el deber jurídico omitido en la aprobación de la Ley 547 de 1999 que aprobó el Presupuesto General de la Nación para el año 2000.

Como es sabido, en dicha ley se previó un incremento salarial del 9% para aquellos servidores del Estado que devengasen menos de dos salarios mínimos y ningún aumento, para aquellos con dos o más salarios. Sin embargo, la Corte ha expresado en su sentencia que la aprobación del presupuesto, tal como se hizo, desconoció el deber jurídico constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores públicos, a partir del 1° de enero de 2000, en un porcentaje por lo menos igual al de la inflación del año anterior. Consideró esa alta corporación que ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República pueden constitucionalmente incrementar los salarios estableciendo crecimientos diferenciales para los servidores públicos, puesto que este *“tratamiento rompe el principio de igualdad en la medida en que la situación de todos los trabajadores está igualmente afectada por la situación económica y, en especial, por el fenómeno inflacionario”*.

Así mismo, considera la Corte que, en todo caso, *“el reajuste salarial que (se) decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen”*.

En consecuencia, es imprescindible que el Congreso apruebe la presente adición presupuestal de manera que sea posible atender, antes de la expiración de la presente vigencia fiscal, el costo que representa el incremento salarial, en los términos y porcentajes ordenados por la Corte Constitucional.

A pesar de que fue motivo de discusión el aumento proporcional de los salarios para todos los empleados públicos para con ello aplicar el principio de igualdad, el Congreso aprobó esta ley en las condiciones inicialmente presentadas *“para el año 2000 se prevé un incremento salarial del 9% para aquellos servidores del Estado que devengan menos de dos salarios mínimos mensuales y ningún aumento para aquellos que reciben dos o más salarios mínimos”*. Lo anterior con base en argumentos presentados por el gobierno en materia fiscal los cuales a la letra eran:

*“Dadas las actuales circunstancias fiscales, no hay espacio para satisfacer de manera simultánea aumentos salariales junto con una nómina del tamaño que hoy existe.”*

*“No es posible ir más allá en materia salarial de lo que acá está propuesto. Los servidores públicos deben hacer el año entrante una contribución a la sanidad fiscal del país, similar a la que se le exigirá también a otros sectores, como se refleja en el presupuesto nacional.”*

*“Debe tener en cuenta que cada punto de incremento tiene un costo de \$ 100 mil millones. Dada la actual situación fiscal, cualquiera aumento en salarios debe compensarse con una reducción de la nómina a partir del mes de enero del año 2000 para utilizar*

los ahorros presupuestales que se generen una vez descontadas las indemnizaciones respectivas”.

Es preciso dejar en claro que el Congreso siempre tuvo la firme intención de que el incremento salarial fuera para todos los empleados públicos, sin embargo hay que destacar que conforme al artículo 60 del Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan las Leyes 179 del 94, 285 del 95 y 33 del 99, en el que se establece: “...Cuando a juicio de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público. (Ley 38 de 1989, artículo 44, Ley 179 de 1994 artículo 55, inc. 20)”, al Congreso le fue imposible introducir las modificaciones deseadas.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, el Congreso de la República no ha incurrido en la violación del artículo 53 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de la movilidad de todas las asignaciones de los trabajadores, en virtud del cual todos los patronos, tanto del sector público como del privado, deben reajustar periódicamente la remuneración de los servidores, tomando en cuenta la inflación ocurrida en el año anterior, de manera que se evite la disminución efectiva de sus ingresos”, conforme a los argumentos expuestos en las demandas de inexequibilidad de algunos artículos de la Ley 547 de 1999.

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

Dése primer debate al Proyecto de ley 112 de 2000 Cámara y .../00 Senado, por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000, por un monto de ochocientos veintitrés mil novecientos sesenta y dos millones cincuenta y cuatro mil setecientos treinta y un pesos moneda legal (\$823.962.054.731).

Ponentes:

*Franklin García, Alfonso Campo Escobar, Carlos Barragán,*  
Comisión Cuarta Cámara.

*Carlos Alberto Celis, José A. Gómez Hermida, Piedad Zuccardi,*  
*José Gabriel Amín Manzur,* Comisión Tercera Senado.

*Juan C. Ramos A., Emith Montilla E., Fernando Tamayo Tamayo,*  
Comisión Tercera Cámara.

\* \* \*

## **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2000 CAMARA**

*por medio de la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del Forec.*

Doctor

**BASILIO VILLAMIZAR**

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor Presidente y demás miembros de la Mesa Directiva:

Tramitado el presente proyecto de ley en las respectivas comisiones, nos permitimos presentar ponencia para el segundo debate, en los siguientes términos:

## **Antecedentes fácticos y normativos de la propuesta del Ejecutivo**

Debatida en las Comisiones Económicas, la presente propuesta legislativa fue acogida de manera unánime por los miembros que integran estas células. En consecuencia, siguiendo el trámite previsto en la Ley 5ª, con todo respeto, llevamos ante usted el resultado y la proposición final con que terminamos este informe.

El Gobierno Nacional, mediante el señor Ministro de Hacienda, presentó al Congreso el proyecto de ley en mención con el propósito de modificar el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para cubrir la financiación de los subsidios de vivienda con destino a las familias afectadas por el terremoto ocurrido en enero 25 de 1999 en la zona del Eje Cafetero.

La zona afectada está determinada en la Ley 608 de agosto 8 de 2000, conocida coloquialmente como la Ley Quimbaya. Integrada por la totalidad de los municipios del departamento del Quindío; Chinchiná, de Caldas; Pereira, Dos Quebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella, de Risaralda; Cajamarca y Roncesvalles del Tolima; Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá en el Valle.

El Forec, Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, fue creado mediante el Decreto 197 de enero 30 de 1999, expedido por el Presidente de la República, y la firma de todos los ministros del Despacho, en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Carta, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 195 de enero 29 de 1999, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón del hecho telúrico.

Este Fondo es una entidad de naturaleza especial, del orden nacional con sede en Armenia, con personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, con objeto específico hacia la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región afectada. Está adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

## **Necesidad manifiesta de las modificaciones al Presupuesto Nacional**

Según los datos suministrados por el DANE y el Forec, el sismo afectó 130.000 viviendas en los 28 municipios, muchas de las cuales estaban habitadas por más de una familia. 13.400 hogares provenientes de los estratos 1 y 2, que pagaban arriendos, no encontraron lugares diferentes de los espacios públicos y terrenos privados que aún permanecen ocupados. Cerca de 60.000 personas habitan en alojamientos temporales, generando hacinamiento y problemas de convivencia en el uso de baños, cocinas y áreas comunes. Estos factores han conllevado a la pérdida de privacidad y al aumento de algunos problemas sociales como la prostitución, drogadicción, violencia intrafamiliar, alta promiscuidad y embarazos no deseados.

El Forec, para aliviar esta dramática situación social, ha contribuido con subsidios de vivienda por la suma de \$5.900.000 para cada familia, realizando un importante ejercicio de oferta de vivienda mediante la Vitrina Inmobiliaria, para lo cual ha contado con propuestas del sector privado y público, gremial y no gubernamental (asociaciones de vivienda), entre otros. Pero el valor del subsidio sigue siendo insuficiente para que estas familias accedan a una solución de vivienda digna y puedan abandonar muy pronto los albergues temporales en los que actualmente habitan.

En general, estas personas no califican para la obtención de créditos hipotecarios con el actual sistema crediticio de la banca, debido a que la difícil situación económica y social de la región y la alta tasa de desempleo han deteriorado el crecimiento y el ingreso de esta zona del país que tanto le ha aportado a la economía nacional en años pasados. Esta situación exige contar con la figura del subsidio complementario para que las familias puedan adquirir su vivienda.

De esta manera, los arrendatarios afectados esperan contar con \$4.000.000 adicionales a los \$5.900.000, para un total de \$9.900.000, suma que les permite alcanzar una solución de vivienda en la vitrina inmobiliaria.

Propone el Ejecutivo, contracreditar el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal del año 2000 en la suma de cincuenta y cuatro mil seiscientos millones de pesos moneda legal (\$54.600.000.000 ) para abrir los correspondientes créditos por igual valor en los asuntos para la atención de emergencias y desastres, nomenclatura del presupuesto que permite dar adecuada, oportuna y eficaz respuesta al problema planteado.

Es conveniente darle el trámite a esta iniciativa del Ejecutivo, por cuanto contribuye a las soluciones de vivienda para aquellas familias que aún permanecen en total hacinamiento en los improvisados alojamientos temporales y albergues ubicados en las canchas deportivas, parques públicos y predios particulares. Además esta solución permite generar nuevo empleo en la región, reactivando diferentes sectores productivos del Eje Cafetero.

Oídas las anteriores razones, presentamos a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes, la siguiente:

#### **Proposición final**

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2000 Cámara, “por medio de la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del Forec”.

De los honorables Congresistas, vuestra Comisión:

*César Augusto Mejía Urrea,*

Representante a la Cámara, ponente Coordinador.

*Luis Felipe Villegas, Jorge Coral, Gustavo Petro Urrego, Luis Emilio Valencia,* ponentes, Representantes a la Cámara.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 80 DE 2000 SENADO, 119 DE 2000 CAMARA**

*por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996.*

Rendimos ponencia sobre este Proyecto de Ley de Reforma a las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, por medio de la cual se pretende ajustar el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios a las condiciones sociales y económicas del país.

Si a cada usuario se le cobrara lo que consume, los de menores ingresos a pesar de su bajo consumo individual, tendrían que pagar facturas que superan considerablemente su capacidad de pago. Eso haría mucho más gravoso el servicio para los estratos más bajos de la población.

Con el fin de evitar lo anterior, uno de los pocos gastos autorizados de forma expresa por la Constitución es el pago de subsidios. El planteamiento constitucional contenido de los artículos 367 y 368

de la Carta imponen la equidad y la redistribución del ingreso como los criterios que deben primar en el régimen tarifario de los servicios públicos y establece los subsidios como el mecanismo para lograr este propósito.

Para la financiación de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos de la población con menos recursos, las leyes 142 y 143 de 1994, establecieron un sistema de subsidios cruzados. Mediante este sistema, las empresas del sector respectivo cobran la denominada contribución de solidaridad a los estratos socioeconómicos 5 y 6, así como a los sectores industrial y comercial. Con esos recursos se financian los subsidios que en ningún caso pueden ser superiores al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, 40% para el estrato 2, y hasta 50% para el estrato 1. (Artículo 99.6 Ley 142/94). Estos son conocidos como subsidios “legales”.

Según la Ley 142/94 para el caso de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural –por ejemplo– los subsidios sólo se otorgan a los usuarios de menores ingresos sobre la facturación correspondiente al costo del consumo básico o de subsistencia. Se entiende como consumo de subsistencia la cantidad mínima de energía utilizada (electricidad o gas) en un mes por un usuario típico para satisfacer sus necesidades básicas de manera eficiente y económica.

La aplicación del subsidio se efectúa al usuario como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en la Ley 142/94 y en las ordenanzas y acuerdos según el caso.

Considerando que a la fecha las contribuciones de solidaridad han sido insuficientes para cubrir los costos que aplican las empresas de energía, la Nación ha venido apropiando recursos en su presupuesto para cubrir dicho faltante, pues hasta el momento los departamentos, municipios y distritos, no han hecho uso de ese derecho que les otorga la Constitución.

De acuerdo con el criterio de solidaridad y redistribución establecido por la Ley 142/194 en la definición del régimen tarifario, las comisiones de regulación pueden exigir gradualmente a los prestadores de servicios públicos que, al cobrar las tarifas, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, las comisiones de regulación definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3. Dicho factor, denominado Contribución de Solidaridad, está definido como la “suma que el usuario paga al comercializador por encima del costo del servicio, destinada a financiar subsidios, según las normas pertinentes”.

Sin embargo, en el caso de los servicios públicos de energía, así como los de agua potable y saneamiento básico, los subsidios existentes antes de las Leyes 142 y 143 de 1994 eran superiores a los establecidos allí. Este hecho afectaba de forma grave la viabilidad económica de estos servicios públicos. Por tal motivo, dichas leyes establecieron una transición para que los porcentajes aplicados en ese momento se ajustaran a lo contemplado en las mismas.

Los plazos fijados por estas leyes fueron insuficientes. Esto obligó a la intervención del Congreso, que mediante la Ley 286 de 1996 amplió el período de transición para el desmonte de los subsidios “extralegales” (aquellos que superaban el monto autorizado en las Leyes 142 y 143), hasta el 31 de diciembre del año 2000 para el servicio de energía eléctrica, y hasta el 31 de diciembre del año 2001 para el servicio de agua potable y saneamiento básico. Al

expedir dicha ley, se consideró que el tiempo de desmonte de los subsidios extralegales era suficiente. No obstante, durante los últimos dos años, el país ha vivido una recesión severa que ha afectado la capacidad de pago de los usuarios más pobres.

La imposibilidad de incrementar el valor de los servicios públicos a los estratos más pobres de la población no permitió que el desmonte de los subsidios “extralegales” se efectuara en el período inicialmente proyectado. Por esta razón, en la Ley 508 de 1999 (Plan Nacional de Desarrollo), se extendió aún más el período de desmonte de los subsidios. Este período mantuvo vigencia en el posteriormente expedido Decreto 955 de 2000 (decreto dictado a raíz de la declaratoria de inexecutable del Plan Nacional de Desarrollo).

Declarado inconstitucional el Decreto 955, el desmonte de los subsidios extralegales deberá realizarse a más tardar el 31 de diciembre del presente año para el servicio de energía, a más tardar el 31 de diciembre de 2001 para agua potable y saneamiento básico y a diciembre de 2001 para aseo, con los consecuentes impactos tarifarios en la población, sobre todo la más pobre.

Por estas razones se hace imperiosa la necesidad de que el Congreso de la República intervenga en este delicado y sensible tema con el fin de evitar mayores cargas a la población más pobre del país.

Para cumplir este objetivo presentamos el siguiente pliego de modificaciones al proyecto de ley de la referencia.

Por lo anterior los suscritos Representantes a la Cámara solicitamos respetuosamente a la Comisión Sexta de la Corporación, dar primer debate al Proyecto de ley número 80 de 2000 Senado, 119 de 2000 Cámara, *por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996* con el pliego de modificaciones que adjuntamos.

Cordial saludo,

*Plinio Olano Becerra, María Isabel Mejía Marulanda*, Representantes a la Cámara.

**ARTICULADO CON PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY 80 DE 2000 SENADO,  
119 DE 2000 CÁMARA**

*por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143  
de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, quedará así:

“14.24. *Servicio público domiciliario de aseo.* Es el servicio de recolección, transferencia, transporte y disposición final de residuos, principalmente sólidos. También hacen parte de este concepto las actividades complementarias de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, operación comercial y actividad de limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, incluidas las actividades de barrido, corte de césped, lavado de estas vías, áreas y elementos de tal amoblamiento y los parques públicos que no estén entregados en concesión.

Artículo 2°. *Esquemas de prestación del servicio público domiciliario de aseo.* Para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los residuos de grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los

residuos y operación comercial, los municipios y distritos, responsables de asegurar su prestación, podrán aplicar el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio, en los términos y condiciones que establezca el Ministerio de Desarrollo.

Para las actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia.

Las autoridades ambientales competentes desarrollarán en adelante la planificación de proyectos regionales que optimicen el funcionamiento de la actividad de disposición final de residuos.

Artículo 3°. *Subsidios y sobrepagos en tarifas del servicio público de aseo.* Para la prestación del servicio público domiciliario de aseo se eliminan los límites que en materia de subsidios y sobrepagos fueron establecidos en la Ley 142 de 1994, artículos 89.1 y 99.6.

Compete a los municipios y distritos, como entidades tarifarias locales, definir el sistema y los porcentajes de los subsidios y sobrepagos que corresponda aplicar en su jurisdicción, teniendo en cuenta la realidad socioeconómica de la misma. Para tal propósito, estos deben considerar los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, y será su obligación asegurar los fondos necesarios para el cubrimiento de los subsidios a otorgar a los usuarios de menores ingresos, en el evento de que el esquema de solidaridad por ellos definido no sea suficiente para cubrir los subsidios.

Parágrafo 1°. En todo caso, los porcentajes máximos que podrán aplicarse en materia de subsidios y contribuciones no podrán superar los que en cada municipio y distrito se estuvieren aplicando a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. En los eventos en que, en virtud de lo establecido en el presente artículo, se decida reducir los subsidios para los estratos 1, 2 y 3, tal reducción deberá hacerse de manera escalonada y en porcentajes iguales por año, en un período que no sea inferior a cuatro (4) años.

Artículo 4°. *Régimen de subsidio para los servicios de acueducto y alcantarillado.* Se podrán seguir aplicando los factores máximos de subsidios establecidos en la Ley 142 de 1994 por un período de tiempo que no tendrá límite en esta ley sino que dependerá de las condiciones socioeconómicas de cada municipio o distrito los cuales tendrán la libertad de solicitar ante la Comisión Reguladora la aprobación de un plan de desmonte que en ningún caso podrá ser en un plazo inferior a cuatro (4) años y que deberá realizarse en proporciones anuales correspondientes y que contará con la aprobación del respectivo Concejo Municipal o Distrital.

Artículo 5°. *Régimen de subsidios para el servicio público de energía eléctrica.* Se podrá continuar aplicando subsidios dentro de los límites establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994, una vez superado el período de transición aquí establecido.

El período de transición para que las empresas que prestan el servicio público de energía eléctrica en el sistema interconectado nacional, alcancen los límites establecidos en las Leyes 142 y 143

de 1994 en materia de subsidios, no podrá exceder del 31 de diciembre del año 2001.

El plazo para que los prestadores del servicio público de energía eléctrica en las zonas no interconectadas alcancen los límites establecidos en materia de subsidios, no podrá exceder del 31 de diciembre del año 2003.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas establecerá la gradualidad con la que dichos límites serán alcanzados.

Artículo 6°. *Actualización de tarifas de los servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios no podrán reajustar sus tarifas sino una vez cada año y su fijación será aprobada por las Comisiones Reguladoras, quienes establecerán fórmulas que incluirán en su composición los conceptos de: costos de operación, mantenimiento, recuperación de la inversión, administración y utilidades sin perjuicio de establecer para cada uno de estos componentes límites porcentuales de participación en la composición total de la tarifa. No podrá incluirse en la tarifa los costos y gastos relativos a ampliaciones y expansiones de que trata el artículo 87.4 de la Ley 142, los cuales en adelante únicamente podrán ser cubiertos o financiados con fondos provenientes de cobros por derechos de conexión, tampoco podrá reflejarse en los costos relativos a la composición de la tarifa; la ocurrencia de hechos sobrevinientes, la recuperación patrimonial ni los costos de una gestión ineficiente.

Las tarifas no podrán incrementarse en más del índice de precios del consumidor determinado por el Gobierno Nacional para el año inmediatamente anterior al que se presente la solicitud.

Artículo 7°. *Factor de contribución o aporte solidario para los servicios de acueducto y alcantarillado.* Para las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, el factor a que se refiere el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, se ajustará al porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en dicha ley, y se mantenga el equilibrio. Las entidades prestadoras destinarán los recursos provenientes de la aplicación de este factor para subsidios a los usuarios atendidos por la entidad, dentro de su ámbito de operaciones.

Artículo 8°. *Utilización de excedentes del Fondo de Solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos, sectores eléctrico y gas natural distribuido por red física.* Los excedentes que se presenten en el Fondo de Solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos del sector eléctrico, luego de cubrir los déficits validados desde el 10 de enero de 1998, se utilizarán para financiación de obras de electrificación rural, incluyendo el costo de conexión y medición del usuario.

Los excedentes que se presenten en el Fondo de Solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos del sector gas natural distribuido por red física, luego de cubrir déficits validados desde el 1° de enero de 1997, se utilizarán para financiar programas que conduzcan a incrementar su cobertura en estratos 1, 2 y 3 incluyendo la conexión y medición del usuario.

Artículo 9°. *Administración de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - sectores eléctrico y gas natural distribuido por red física.* Los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - Sectores Eléctrico y Gas Natural distribuido por red física, podrán ser administrados mediante fiducia o contratando directamente su

manejo con un fondo público de carácter financiero con facultad para hacerlo.

Artículo 10. *Contabilización de contribuciones de solidaridad.* Las contribuciones de solidaridad reguladas en las Leyes 142 y 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996, se contabilizarán por el monto facturado por las empresas.

Los montos facturados de la contribución de solidaridad que se apliquen a subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra nuevas contribuciones seis (6) meses después de facturados. Si posteriormente se produce el recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución.

No se podrán girar recursos para pagar subsidios con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación o del “Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos” aquellas empresas que no entreguen la información en los términos y la oportunidad señalada en el reglamento que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía.

Si el cálculo del excedente que reporte una empresa es inferior al excedente estimado por el Ministerio de Minas y Energía se girará inicialmente a las empresas que presenten déficit en la misma zona territorial o al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, según el caso, el monto del excedente estimado por la empresa. Si en el término de tres (3) meses, contados desde la fecha en que se emitió la instrucción de giro por parte del Ministerio de Minas y Energía, la empresa no ha justificado, a juicio de este, la diferencia entre las estimaciones del Ministerio y las suyas, deberá girar a las empresas de la misma zona territorial o al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, el monto de la diferencia entre el primer giro realizado y el valor estimado por el Ministerio de Minas y Energía como excedente, con los intereses corrientes generados hasta la fecha que se efectúe el giro.

Artículo 11. El artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

“Artículo 89.8. En el evento de que los ‘Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos’ no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional”.

Artículo 12. *Consumo de subsistencia.* El Ministerio de Minas y Energía, por intermedio de la unidad de planeación mineroenergética determinará para los sectores eléctricos y gas natural distribuidos por red física, que se entiende por consumo de subsistencia, así como el periodo de transición en el cual este se deberá ajustar.

Artículo 13. *Planes de gestión y resultados.*

El parágrafo del Artículo 52 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

“Las empresas de servicios públicos presentarán ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios un plan de gestión de corto plazo (1 año), mediano plazo (5 años), largo plazo (20 años) que servirá de base para el control que deben ejercer las auditorías externas de acuerdo con lo que definan las comisiones reguladoras según el inciso anterior.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

*Plinio Olano Becerra, María Isabel Mejía Marulanda,* Representantes a la Cámara.

Bogotá, D.C., diciembre 4 de 2000

Doctora

MARIA TERESA URIBE BENT

Presidenta Comisión Sexta Cámara de Representantes

Ciudad

Respetada doctora:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso y dentro de la oportunidad señalada por usted, presentamos a su consideración y por su conducto a los miembros de la comisión la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 80-00S, 219-00C, “por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996”, el cual nos fue encomendado por esa presidencia,

Cordialmente,

*Plinio Olano Becerra, María Isabel Mejía Marulanda, Representantes a la Cámara.*

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 124 DE 2000 CÁMARA, 083 DE 2000 SENADO**

*por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.*

Honorables Representantes

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Por designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, conforme lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia para primer debate del Proyecto de ley 124 de 2000 Cámara, 083 de 2000 Senado, *por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.*

#### **Antecedentes**

Este proyecto de ley fue presentado por el Ministerio de Comunicaciones, mediante su titular, a consideración del Congreso de la República, ante el honorable Senado, realizado primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente fue aprobado y llevado a la plenaria junto con proposición sustitutiva en la cual se atendieron criterios expuestos por Caprecom, entidad encargada del cubrimiento del pago pensional que nos ocupa.

Se presentan modificaciones aprobadas por el Honorable Senado de la República.

#### **Contenido del proyecto**

El proyecto contiene doce (12) artículos, el último trata sobre la entrada en vigencia de la ley y las derogatorias expresas, creando una excepción especial.

#### **Consideraciones generales**

El proyecto en estudio procura la creación de un patrimonio autónomo para sacar de la crisis pensional a Telecom atendiendo su

pasivo pensional; actualmente cuenta la entidad con 1.2 billón de pesos representados en títulos de inversión de tesorería y en dinero en efectivo que la empresa ha venido reservando con el propósito de dar cumplimiento a sus obligaciones pensionales, dinero que ingresará una vez conformado dicho patrimonio.

En el artículo 1º se dispone el término de 15 años para la existencia de patrimonio autónomo creado con el fin de servir como mecanismo de conmutación pensional para las obligaciones pensionales de Telecom, tal plazo se adoptó en la plenaria del Senado, sin que se presente justificación alguna para tal plazo.

Debe suprimirse el término dispuesto.

En el artículo 2º del proyecto se debe aclarar en el numeral 4 que el representante de los pensionados debe ser de Telecom para evitar complicaciones en la interpretación que posteriormente se haga para su aplicación.

El artículo 3º trata la diferencia entre el valor del cálculo actuarial y la suma disponible ya anotada será aportada al patrimonio mediante la suscripción de un pagaré a cargo de Telecom y a favor del patrimonio autónomo, en las condiciones de plazo, amortización y tasa de interés que se determinen con base en las posibilidades reales de pago de la empresa avaladas por el Confis, las cuales no se deben limitar a las posibilidades reales de pago que presente Telecom, toda vez que si tal entidad señala que no es posible realizar pagos simplemente produciría la iliquidez o quiebra del patrimonio acá creado. Se hace necesario dar un alcance especial a la prelación del pagaré de que se trata.

El artículo 4º se ocupa de la amortización del capital contemplado en el pagaré, pero no determina una fecha u oportunidad real de inicio de tal amortización, lo que se debe aclarar para evitar el debilitamiento del patrimonio autónomo y que llegue a un estado de iliquidez que haga precisa su liquidación anticipada y por lo tanto el incumplimiento de los objetivos de esta ley.

Suprimido el término de existencia del patrimonio autónomo, se debe modificar el contenido del artículo 7º, toda vez que este en el proyecto señala que “A la expiración de término de vigencia del patrimonio autónomo que se autoriza, sus recursos se trasladarán al Foncap ...”.

Es del caso exceptuar a Telecom de todo lo dispuesto en la Ley 314 de 1996 y no sólo de lo dispuesto en el artículo 4º en su literal b y párrafo primero, por lo que se debe ajustar en lo correspondiente el proyecto.

#### **Proposición**

*Atendiendo lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, se propone a los honorables Representantes dar primer debate al Proyecto de ley 124 de 2000 Cámara, 083 de 2000 Senado, por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, conforme el pliego de modificaciones propuesto.*

Queda así presentada la ponencia para primer debate.

Cordialmente,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano, Gustavo López Cortes, Plinio Edilberto Olano Becerra, Santiago Manuel Guerrero S., Luis Carlos Ordosgoitia Santana, Mauro Antonio Tapias Delgado, Carlos Arturo Ramos Maldonado, María Teresa Uribe Bent, Representantes a la Cámara.*



## PLIEGO DE MODIFICACIONES

### Modifícase el artículo 1°

Suprímase del párrafo inicial del artículo 1° la frase “*por el término de quince (15) años,*” y la palabra “*exclusivo*”, agregando “*y de carácter irrevocable*”, quedando su primer párrafo así:

“*Autorízase a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un Patrimonio Autónomo de naturaleza pública y de carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional para las obligaciones pensionales de la Empresa frente a sus trabajadores, que por virtud de la ley y las disposiciones convencionales, adquirieron el derecho de pensión o lo adquieran en el futuro.*”

Agréguese al parágrafo 2° del artículo 1° la expresión “*ordenar los pagos de*” en reemplazo de “*pagar*”. quedando así:

“*Parágrafo 2°. En ningún caso el patrimonio autónomo constituido por la presente ley podrá actuar como entidad administradora de los regímenes solidarios del sistema general de pensiones, contemplados en el artículo 12 de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia no tendrá competencia para reconocer y ordenar los pagos de las prestaciones económicas contempladas en dicho sistema general, incluidas aquellas existentes en virtud del régimen de transición del artículo 36 de la citada ley y sus decretos reglamentarios.*”

Suprímase del parágrafo 3° del artículo 1° la frase “*y en los términos de la Ley 314 de 1996*”.

### Modifícase el artículo 2°

Adiciónese el numeral 4° del artículo 2°, el cual quedará así “*Un representante de los pensionados de Telecom*”.

### Modifícase el artículo 3°

Suprímase del parágrafo 2° del artículo 3° la frase “*de conformidad con sus reales posibilidades de pago,*” agregando “*Al pagaré aquí previsto le será aplicable la prelación de pago que tienen los créditos laborales.*”, por lo que tal parágrafo quedará así:

“*El valor del cálculo actuarial que no alcance a ser pagado por Telecom, en efectivo y mediante los títulos de inversión mencionados en este artículo, será sustituido por un pagaré, suscrito por la Empresa a favor del Patrimonio Autónomo, en las condiciones de plazo, amortización y tasa de interés determinadas por la administración de la misma y avaladas por el Confis. Al pagaré aquí previsto le será aplicable la prelación de pago que tienen los créditos laborales.*”

### Modifícase el artículo 4°

Suprimir del párrafo inicial del artículo cuarto “*únicamente a partir de la fecha en que el flujo de caja del Patrimonio Autónomo no resulte suficiente para atender el pago efectivo y oportuno de las obligaciones pensionales que se vayan haciendo exigibles.*” reemplazándolo por “*a partir del primer año de la constitución del patrimonio autónomo.*” quedando el párrafo así:

“*La amortización del capital contemplado en el pagaré de que trata el artículo anterior, se hará a partir del primer año de la constitución del patrimonio autónomo. No obstante, los excedentes financieros que resulten, después de efectuadas las inversiones necesarias para su normal desarrollo empresarial, de los ejercicios anuales de Telecom, y de los eventuales dividendos o excedentes que le correspondan por su participación accionaria en las compañías telefónicas telesociadas, serán destinados prioritariamente a*

*la amortización anticipada de interés del pagaré, o a constituir una reserva de capital para tal fin. El Confis velará por que ello se cumpla.*”

### Modifícase el artículo 7°

El artículo 7° quedará así:

“*El patrimonio autónomo a que se refiere esta ley, estará vigente hasta aquella fecha en que subsistan beneficiarios del mismo. Una vez extinguidas las obligaciones pensionales, el patrimonio será liquidado y su remanente se trasladará a Telecom.*”

### Modifícase el artículo 12°

Suprímase del artículo doce las frases “*en lo pertinente y por el tiempo previsto en el artículo primero*” y “*en el literal b y parágrafo primero del artículo 4°*”, quedando así:

“*La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y exceptúa a Telecom de lo dispuesto en la Ley 314 de 1996.*”

\* \* \*

## PONENCIA PARA SEGUNDO 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 segundo debate al Proyecto de ley número 038 de 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 antro-po-heredo-biológicos 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 antro-po-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 1°, ordinal 4, 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, ente 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 2, 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 *ibídem* señala que los Estados Partes pondrán máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de 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”.

Así mismo 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 responsabi-

dad 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 de 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 aun 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 impugnabile.

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 de 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 atreví a presentar las modificaciones del caso, teniendo por soporte los argumentos que a continuación les expreso:

Como estaba concebido el proyecto inicial, al establecer en sus artículos 1°, 2° y 3° 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; estos en sesenta días, contados desde que tuvieron conocimiento de la legitimación; aquellos 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:

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

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

3. 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, ibídem, establece: “Durante el juicio se presumirá la 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 4, 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 serio. 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 impugnable conforme al artículo 5º de esta misma ley”.

No obstante lo anterior, debemos de 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 podía 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 de 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 solo dicho de la madre en el sentido de 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 de 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-biológicos 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 les 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 VNTR (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 aquellos 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 peritaje, ‘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 posgrado, 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 posgrado 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 microsatélites o secuencias cortas de nucleótidos repetidas una a continuación de otra (STR), esto debido a que los STR 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 “**DICTAMENES PERICIALES POR EL ICBF**”, el Decreto 1137 de 1999, en su artículo 17, establece: “**Función**”. 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”.

En la Comisión fue discutido y aprobado el proyecto de ley en mención el día miércoles 7 de noviembre de 2000, y consta en el Acta número 13 de la fecha de acuerdo al Reglamento de la Ley 5ª de 1992, por lo tanto y cumpliendo con lo antes prometido, procedo a presentar la siguiente:

### Proposición

Fundamentado en lo hasta aquí dicho solicito a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley 038 de 2000 Cámara, “por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968”.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2000.

De los honorables Representantes,

*Luis Javier Castaño Ochoa,*

Representante a la Cámara por Antioquia.

### TEXTO DEFINITIVO

**al Proyecto de ley número 038 de 2000 Cámara, por medio del 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 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 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 ó 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”.

*Luis Javier Castaño Ochoa,*

Representante a la Cámara por Antioquia.

## CONTENIDO

Gaceta número 495 - Jueves 7 de diciembre de 2000

### CAMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

|  | Págs. |
|--|-------|
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 071 de 2000 Cámara, por la cual se modifica la Ley 509 de 1999 sobre Seguridad Social de Madres Comunitarias .....   | 1     |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2000 Cámara, 00 de 2000 Senado, en Comisiones Económicas Conjuntas, por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y en la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal de 2000....  | 3     |
| Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 2000 Cámara, por medio de la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del Forec .....   | 4     |
| Ponencia para primer debate y articulado con Pliego de modificaciones al Proyecto de ley 80 de 2000 Senado, 119 de 2000 Cámara, por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996 .....  | 5     |
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley 124 de 2000 Cámara, 083 de 2000 Senado, por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional ..... | 8     |
| Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 038 de 2000 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 75 de 1968 ...   | 9     |