



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 414

Bogotá, D. C., jueves 3 de octubre de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 87 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se garantiza la atención integral gratuita a quienes viven con VIH/Sida, a partir de la fabricación y producción de medicamentos genéricos antirretrovirales en el territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todos los ciudadanos Colombianos viviendo con VIH y Sida tendrán derecho a la atención integral gratuita, oportuna y permanente con los medicamentos antirretrovirales genéricos según los lineamientos internacionales de atención.

Artículo 2°. Fortalezcase y protéjase la capacidad y la participación de la industria nacional para masificar la producción de medicamentos genéricos antirretrovirales, basados en los que según la lista de la OMS, “no están sujetos a patentes y pueden obtenerse de diversas fuentes”, así como los aprobados en el país de acuerdo con la legislación vigente.

Artículo 3°. Autorícese la adaptación, desarrollo y combinación de los medicamentos genéricos antirretrovirales en su presentación, para su uso en el tratamiento contra el VIH y Sida, teniendo en cuenta los mecanismos de absorción y eliminación en el ser humano.

Artículo 4°. Autorícese a la Industria Farmacéutica Colombiana para efectuar estudios de biodisponibilidad y bioequivalencia para garantizar la calidad y efectividad de los medicamentos genéricos antirretrovirales de producción nacional para el tratamiento de VIH y Sida.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno para que reglamente todo lo concerniente a la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su aprobación y publicación

Ovidio Claros Polanco,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los Colombianos todos representados en los legisladores, estamos llamados a proteger y defender la Constitución, para que por ella lleguemos al respeto de nuestros principios fundamentales como el derecho a la vida (artículo 11), pues caminamos en los límites de la negación de la misma, al no facilitarles un tratamiento integral gratuito a las personas que viven con VIH y Sida, expidiendo normas que limitan el acceso a sus medicinas básicas olvidándonos que somos una Nación “...fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” artículo 1° de la Constitución Nacional.

Dada la situación de recesión económica del país, el desempleo, el difícil acceso de la población a los medicamentos esenciales, al incumplimiento de las normas establecidas y a que las personas que viven con VIH y Sida sean tratadas integralmente por los altos costos de los medicamento de marca, se hace necesario legislar conscientes de la importancia de producir los medicamentos genéricos antirretrovirales para disminuir los costos y ampliar el cubrimiento de personas infectadas con la epidemia del VIH y Sida.

Según un informe de la Liga Colombiana Contra el Sida, “Desde 1983 hasta junio de 2002 se había reportado un total de 23.685 casos de infección por VIH y Sida, pasando de ocupar en 1991 el lugar número 97 como causa de mortalidad, al puesto 29 en 1998. De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Salud, el número estimado de personas viviendo con el VIH/Sida en el país en la actualidad estaría entre 140.000 y 173.000”. Es de anotar que las personas más afectadas se encuentran en edad productiva entre los 15 y 49 años; por lo que la epidemia se sitúa en el año 2001 en la cuarta causa de mortalidad en este grupo de edad.

Además de lo anterior se ha demostrado que la reducción en costos de la fabricación de medicamentos genéricos antirretrovirales es sensiblemente abrumadora; existe el caso concreto, ejemplo para el mundo, que fabrica estos medicamentos más baratos y es el programa nacional del Sida de Brasil, logrando la reducción en un 70% del precio de la combinación de medicamentos contra el Sida,

actuando bajo una ley de mayo del 96, mediante la cual el Congreso aprobó la cobertura universal para el VIH/Sida, argumentando un descenso de los precios gastando en promedio US 300 millones para enfermedades retrovirales y “ si no hubiera la producción de genéricos, Brasil estaría gastando cuatro o cinco veces más que ahora” .

En cuanto al derecho consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta , acorde con la Sentencia T-177/99 emanada de la Corte Constitucional que expresa “ El sistema de distribución del gasto público en materia de política social en salud, es el que se debe adecuar a la específica situación de debilidad manifiesta de los enfermos que sufren de afecciones epidémicas como el Sida y no estos a la regulación administrativa” ; por lo que en todos los temas susceptibles de ser legislados se deben garantizar los derechos fundamentales, a la dignidad, a la vida y a la igualdad, toda vez que generalmente se estigmatiza socialmente la atención, en cuanto a convivencia de las personas que viven con VIH y Sida y no a la provisión de medicamentos que prolonguen su existencia y mejoren su calidad de vida, por lo que la presente ley protege el derecho a la igualdad (artículo 13) de la Constitución Nacional por cuanto el Estado está en la obligación de brindar especial protección a las personas que por su condición económica física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta” .

Ovidio Claros Polanco,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de septiembre del año 2002 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 87 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Ovidio Claros Polanco*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 88 DE 2002 CAMARA

por medio de la cual se introducen modificaciones al artículo 2º de la Ley 54 de 1990, sobre unión marital de hecho y régimen patrimonial.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Los literales a) y b) del artículo 2º de la Ley 54 de 1990 quedarán así:

Artículo 2º. Se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando exista unión marital de hecho, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;

b) Cuando exista una unión marital de hecho e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

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

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado Colombiano, a partir de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991, ha experimentado una gran transformación en sus instituciones políticas y sociales. Algunas de las más importantes tienen que ver con la familia. En este sentido, el artículo 42 Superior actualiza en lo normativo la realidad social

de la familia colombiana. El régimen anterior a 1991, sometía el concepto de familia a la existencia de un contrato solemne llamado matrimonio. Por lo mismo, no eran consideradas familias en sentido constitucional, una gran cantidad de uniones respecto de las cuales, aunque concurrían diversos elementos -convivencia, afecto, permanencia, aporte económico, procreación, notoriedad pública, entre otros-, no lograban ser consideradas uniones familiares. El constituyente de 1991, con buen criterio, introdujo, por vía normativa, condiciones de igualdad para las uniones; así, en la cláusula del artículo 42 estableció literalmente que la familia “*se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla*” . De esta manera, por primera vez en el país, la voluntad de la pareja pasa a ser el elemento constitutivo de la unión familiar. Con ello, y en atención al principio de prevalencia del derecho sustancial, el régimen jurídico entra a proteger todas aquellas uniones que, aunque no mediadas por el contrato de matrimonio, comparten sus elementos constitutivos. Es justo en este universo comprensivo, en el que se concibe la unión marital de hecho. Bajo el nuevo concepto constitucional contemporáneo de familia, la ley habrá de desarrollar los contenidos fijados por la norma superior. En el sistema colombiano el antecedente de la unión marital de hecho se encuentra en la Ley 54 de 1990, es decir, una ley concebida en el modelo comprensivo de la familia que regía en la Constitución de 1886.

Esta ley significó un innegable aporte, pues entró a regular la situación de numerosas familias colombianas cuya existencia no estaba mediada por el contrato de matrimonio. A pesar de tan notorio avance, que ha propiciado relativas condiciones de igualdad entre parejas, resulta necesario recontextualizar tal norma al modelo hermenéutico y comprensivo de la Constitución de 1991.

De acuerdo con el querer del constituyente, fijado entre otras normas en el Preámbulo y en el artículo 1º de la Carta, es la igualdad en tanto principio y valor constitucional, uno de los ejes interpretativos de la Constitución. Por lo mismo, las diversas instituciones que se desarrollan, entre ellas la de la familia, habrán de cumplir el contenido material de tales valores y principios. La norma, cuya reforma se plantea, establece en la actualidad una diferencia de trato entre las parejas que hayan tenido unión marital durante menos de dos años y las parejas que hayan tenido una superior a ese lapso. Esa discriminación debe ser resuelta legislativamente, pues resulta contrario al interés del constituyente y atentatoria del derecho a la igualdad.

En efecto, si se acepta con el artículo 42 Superior, que la voluntad es el elemento constitutivo de la familia, no se entiende por qué habrá de someterse la voluntad de las partes a un límite temporal, en este caso de dos años. Es claro que el legislador goza del libre ejercicio de su potestad legislativa en virtud del artículo 150 de la Carta, y por ello señaló un límite temporal que consideró adecuado. No obstante, después de 1991, no resulta razonable sostener tal límite temporal, pues crea una odiosa discriminación entre las parejas mediadas por contrato de matrimonio y las que no. Así, se presenta, insisto, una odiosa discriminación que la Constitución suprimió.

Baste para el efecto, simplemente considerar una familia surgida del contrato de matrimonio cuya unión tan sólo dure 3 o 6 meses, respecto de una familia surgida de la voluntad, que permanezca durante el mismo tiempo ¿Con qué criterio, con qué legitimidad podrá afirmarse que en la primera se perfeccionó el régimen de la convivencia y el régimen patrimonial, y en la segunda no?

Si se adopta la fórmula de la Ley 54 de 1990, se llegaría al absurdo de afirmar que en la primera se perfeccionó el régimen de la

convivencia y el régimen de los bienes por el hecho del matrimonio, mientras que en la segunda no, ya que hay que esperar dos años para tal perfeccionamiento. Esta aplicación rompe la igualdad, pues a la familia surgida del hecho de la voluntad, se le están exigiendo requisitos adicionales para que opere como tal; es como si estuvieran siendo sometidas a prueba, sin razón alguna, pues bajo el mismo criterio, también podrían ser sometidas a prueba legalmente las familias creadas por el hecho del matrimonio.

Si se atiende a las cifras emanadas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la discriminación legislativa vigente a la fecha toma su cabal dimensión. En Colombia, de acuerdo con los estudios del precitado Instituto, un alto índice de las familias son constituidas por la voluntad de las partes; eso quiere decir que la ley discrimina a un grupo de familias en Colombia, pues les exige, repito, un período de prueba de dos años, que no existe para las familias con contrato matrimonial. Piénsese que en los dos casos hay contrato, pues hay concurrencia de voluntades, sólo que absurdamente se privilegia el contrato sometido a la formalidad de su inscripción, en detrimento de los no inscritos y de sus integrantes.

La cuestión es especialmente sensible si se atiende a los componentes de la familia. Se sabe que las mujeres y los niños han sido personas históricamente discriminadas en América Latina. Buena parte de la valiosa labor de este Congreso ha sido la de propiciar condiciones de igualdad de estos dos grupos. En este sentido, esta Corporación aprobó, por ejemplo, la Ley Estatutaria de la Mujer, así como diversos instrumentos internacionales, como la Convención de los Derechos del Niño, y la Convención de los Derechos de la Mujer. Si se mantiene el régimen tal y como está, los hijos habidos antes de dos años, se verían forzados a buscar protección únicamente en el juicio de alimentos y no en el precedente de una familia, lo que crearía una nueva barrera en el acceso a la estabilidad familiar, máxime cuando el artículo 44 de la Constitución establece como derecho fundamental de los niños el “*tener una familia*”.

Dentro de esta línea, el proyecto que aquí se presenta da la feliz oportunidad de materializar con un nuevo paso, la vieja aspiración de la igualdad. Mujeres y niños, miembros de familias nacidas de la voluntad, gozarán de un real ámbito de protección, a partir de la modificación que aquí se propone.

Presentado a la consideración del honorable Congreso de la República por:

El Representante por la circunscripción de Bogotá,

Armando Benedetti Villaneda.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 30 de septiembre del año 2002 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 88 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 2002 CAMARA

por la cual se efectúa una adición al presupuesto general de la Nación del año 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Efectúese la siguiente adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de mil treinta y siete millones ochocientos cincuenta y un mil trescientos sesenta y nueve pesos moneda legal (\$1.037.851.369), según el siguiente detalle:

Concepto	Valor
Rentas del Presupuesto General de la Nación	
I. Ingresos del presupuesto nacional	1.037.851.369
6. Fondos Especiales	1.037.851.369
III. Total adición ingresos	1.037.851.369

Artículo 2°. Adiciónese el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal de 2002, en la suma de mil treinta y siete millones ochocientos cincuenta y un mil trescientos sesenta y nueve pesos moneda legal (\$1.037.851.369), según el siguiente detalle:

Adiciones– Presupuesto General de la Nación

Cta. Subc.	Concepto	Aporte	Recursos	Total
Prog Subp		Nacional	Propios	
SECCION 2501				
DEFENSORIA DEL PUEBLO				
A. Presupuesto				
	de Funcionamiento	1.037.851.369		1.037.851.369
	Total Presupuesto Sección	1.037.851.369		1.037.851.369
	Total Adiciones	1.037.851.369		1.037.851.369

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a...

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De conformidad con lo previsto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Gobierno Nacional pone a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación del año 2002.

Este proyecto contempla una adición presupuestal por valor de \$1.037.8 millones para que la Defensoría del Pueblo, adelante el pago de la indemnización colectiva ordenada por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Sección Quinta, mediante fallo del proceso AG-013, por la Acción de Grupo adelantada por la Asociación de Pensionados del Cauca.

Los recursos provienen del Departamento del Cauca y corresponden a Fondos Especiales -Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, los cuales fueron consignados en la cuenta número 235815313 de la Defensoría del Pueblo.

Para la incorporación de estos recursos se cuenta la disponibilidad certificada por el Contador General, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Honorables Congressistas:

Por la urgencia requerida para atender las indemnizaciones de los pensionados del Cauca y dar cumplimiento al fallo proferido por el Consejo de Estado, el Gobierno Nacional somete a su ilustrada consideración el presente proyecto de ley y solicita su aprobación. Cumplido este trámite, el Gobierno Nacional expedirá el correspondiente Decreto de Liquidación.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 30 de septiembre del año 2002 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 89, con su correspondiente

exposición de motivos, por el doctor *Alberto Carrasquilla*, Ministro de Hacienda (E.).

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 92 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 142 DE 1994, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso primero del artículo 96 quedará así:

Artículo 96. *Otros cobros tarifarios.* Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión o reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran. En ningún caso se puede cobrar simultáneamente sanción por corte y a la vez reinstalación o reconexión. Estos costos deben obedecer a los reales gastos causados.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 130 de la Ley 142 de 1994 que diga:

Para llegar al cobro coactivo deberán agotarse las instancias consagradas en el precepto constitucional del debido proceso, y en ningún caso podrá hacerse cobro prejurídico.

Artículo 3°. El artículo 142 quedará así:

Artículo 142. *Restablecimiento del servicio.* Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar la causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que racionalmente la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas. Todo de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace en un plazo de veinticuatro (24) horas hábiles, después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla indemnizable del servicio.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 144 que diga:

Parágrafo. Los medidores no podrán ser reemplazados por las empresas, sin justificar la obsolescencia y falla absoluta de las características técnicas pactadas en los contratos uniformes. Siempre que se cumpla lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 5°. El inciso primero del artículo 147 quedará así:

Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios, con un anticipo mínimo de diez (10) días calendario a la fecha de su vencimiento, para determinar el valor de los bienes y servicios públicos, y el día límite de pago, sin recargos.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 148 un párrafo que diga:

Parágrafo. Se entiende por conceptos diferentes de los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, el alumbrado público, el barrido y limpieza de áreas públicas, el corte de césped y poda de árboles o arbustos ubicados en zonas públicas.

Artículo 7°. La presente Ley rige a partir de su promulgación y modifica expresamente los artículos 96, 130, 142, 144, 147 y 148 de la Ley 142 de 1994, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

Carlina Rodríguez Rodríguez,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presentación

Con el fin de interpretar muchas de las reclamaciones que a diario hacen las comunidades y los usuarios de los diferentes servicios públicos domiciliarios, regidos principalmente por la Ley 142 de julio 11 de 1994, he tratado de simplificar una propuesta que no afecte el esquema actual en la prestación de los servicios públicos, pero que corrija algunas disposiciones omitidas en la norma, o concebidas con un desequilibrio social y económico que hoy nos está afectando a todos los suscriptores o usuarios.

En los últimos tiempos se ha despertado una importante controversia en torno al incremento en las tarifas de los servicios públicos, surgiendo propuestas como la fijación de un techo supeditado al IPC; el congelamiento por un tiempo determinado; el desmonte de los subsidios, con el fin de reducir el impacto en los estratos altos; retomar su producción y comercialización por parte del Estado, etc. Concluyéndose que estas propuestas van siempre orientadas hacia el resultado final de la facturación, es decir al costo total de la tarifa, pero no a los componentes que concurren para definir las fórmulas y prácticas de tarifas autorizadas por la ley, complementadas por la delegación de funciones a las Comisiones de Regulación, o que exige replantearse para que no incidan en el excesivo impacto económico que en estos momentos está afectando el nivel de vida de todos los hogares colombianos.

La práctica abusiva de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en virtud de la autorización del cobro por servicios inherentes al consumo, hace que el costo final del producto se incremente, independientemente del consumo real, que generalmente se identifica por la lectura del medidor. Si observamos el formato de una factura en mora, encontramos los siguientes ítem: Saldo meses anteriores, recargo por mora, cargo fijo, consumo, cargo de reinstalación, impuesto al deporte, ajuste a la decena, IVA, financiación; independientemente del cobro prejurídico que lo hacen las empresas con recibo aparte, sin aparecer en la factura. Lo anterior obedece a la posición dominante que la Ley define como protección a las Empresas de Servicios Públicos, en virtud a garantizarles una recuperación de sus costos de inversión, gastos de administración, operación, mantenimiento y reposición, una tasa de rentabilidad económica, agregándose adicionalmente unos sobrecostos como ajuste por inflación y últimamente se ha observado que se está recargando un ajuste por gradualidad hasta alcanzar la tarifa meta que represente el equilibrio entre los supuestos costos e inversiones y los ingresos futuros; ajuste por emergencias (voladura de torres) y ajuste por multas e impuestos.

Esta posición dominante ha llegado a defender un piso dentro de las tarifas, con el argumento de la lealtad entre la competencia, pero no ha fijado un techo, también como elemento regulatorio. Y lo más aberrante es que la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a las empresas Conenergía S.A. y Genercauca S.A. por ofrecer tarifas de energía por debajo de los costos regulados por parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, con \$ 140.811.500 y \$ 35.236.250, respectivamente. Coligiéndose que estos organismos creados para regular los servicios públicos nunca han pensado en defender o manejar una política equitativa entre usuario-empresa, sino que al contrario se han inventado cantidad de ellos, para colgarles todos sus gastos de funcionamiento, con una significativa burocracia y otras arandelas, al costo final de las tarifas; como por ejemplo en energía: Unidad de Planeación Minera Energética, Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, Consejo Nacional de Operación, Consejo Nacional de Despacho (Centros regionales de despacho), División de Ahorro, Conservación y Uso Eficiente de la Energía, adscrita al INEA,

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ICEL. Además de la creación de una cadena de empresas que incrementan los costos desde la producción del servicio hasta el consumo final, ejemplo: Generación-Transmisión- Distribución-Interconexión-Comercialización y esta subcontrata reparación y operación, lectura de medidores, mantenimiento y recaudo.

Si a lo anterior le agregamos el incremento por ampliación de la cobertura entendemos que este sistema privatizador ha generado una desbordante alza en las tarifas de todos los servicios públicos domiciliarios que se prestan en el país.

En reciente informe de la Contraloría General de la República se dice que en los últimos cinco (5) años las tarifas de todos los servicios públicos han aumentado de manera significativa en términos reales, principalmente en acueducto y alcantarillado en un 238% promedio.

“Los incrementos tarifarios se produjeron con posterioridad a la Ley 142 de 1994, que consideraba que las tarifas hasta ese entonces no cubrirían los costos de prestación del servicio y que determinó la disminución de los subsidios para los estratos 1, 2 y 3.

Se determinaron entonces, unas tarifas meta que cubrieran la totalidad de los costos (no solo los de operación, sino también los de inversión), a los cuales debían llegar las empresas en el año 2001. Las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos establecieron la metodología según la cual las empresas debían calcular dichas tarifas meta. Resultando muy superiores a las tarifas que se estaban cobrando en el momento y que deberían alcanzarse en el año 2001. Como el impacto en los usuarios era muy fuerte, este plazo fue ampliado al año 2005.

El impacto es más pronunciado en los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, pues además del incremento en los costos del servicio, para llegar a un nivel real que incluya tanto los de operación como los de inversión necesarios, se desmontan los subsidios parcialmente.

Los aumentos tarifarios en los servicios de acueducto y alcantarillado se deben, por tanto, no solo al desmonte de subsidios mencionados, sino al hecho de que la metodología tarifaria vigente en la actualidad y determinada por la Comisión, permite a las empresas *trasladar a los usuarios el costo de sus ineficiencias*.

En la normatividad expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable, CRA, las tarifas meta determinadas con el propósito de cobrar a los usuarios el costo real del servicio, según lo establecido por la Ley 142/94, están realmente por encima de los costos eficientes. La Resolución CRA 151 de 2001, contentiva de las Resoluciones 08 y 09 de 1995, tiene fallas tanto en la metodología como en su aplicación, debido a asimetrías de información entre el regulador y las empresas”.

Lo anterior nos ayuda a entender el por qué de estos incrementos tarifarios, que son producto de todos los ítem agregados al consumo y la larga cadena de organismos creados para controlar y definir el servicio.

Normatividad

La Constitución Nacional en su artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado y su deber es asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes. En desarrollo de este mandato constitucional se expidió la Ley 142 de 1994 o Régimen General de los Servicios Públicos Domiciliarios, que junto con las diferentes leyes que la modifican y sus decretos reglamentarios, son el marco normativo. Además, existen abundantes normas para cada servicio público en particular como son: Ley 143 de 1994, Ley 226/95, Ley 286/96, Ley 632/00, Ley 689/01, Ley 715/01, Ley 99/93, Ley 373/98, Ley 430/98, Ley 72/89, Ley 37/93,

Ley 555/00, Decreto 1429/95, Decreto 1842/91, Decreto 548/96, Decreto 565/96, Decreto 605/96, Decreto 901/97, Decreto 1900/90, Decreto 2542/97, Decreto 1130/99, Decreto 1905/00, Decreto 2668/99, Decreto 421/00, Decreto 1713/02 y múltiples resoluciones.

La formulación de políticas sectoriales para los servicios de acueducto, alcantarillado corresponde al Ministerio de Desarrollo; para el servicio de telefonía corresponde al Ministerio de Comunicaciones y para los servicios de energía y gas, corresponde al Ministerio de Minas y Energía. La Ley 142 del 94 creó la figura de Comités de Desarrollo y Control Social, con el propósito de vincular la participación ciudadana en el control de los servicios públicos y a las Comisiones Reguladoras como los entes reguladores de los monopolios que prestan los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos los de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para su eficiencia económica, calidad, no abuso de la posición dominante. Lo que nos indica que entre el Gobierno y los usuarios se debe ejercer el control de este servicio considerado de carácter esencial, obligatorio, solidario y de utilidad pública; pero infortunadamente con la abundante normatividad, el apareamiento interventor de muchos organismos se ha generado una proyección alcista, que debemos contener, aplicando criterios legales para disminuir los elementos que participan con mayor impacto en el cobro total de todos los servicios.

Justificación

La propuesta de modificar la Ley 142 de 1994 en tres artículos y adicionando tres más obedece especialmente a que en la aplicación de esta norma se han notado algunas interpretaciones negativas para los usuarios que no corresponden a la intención del legislador, como son:

Para el efecto de otros cobros tarifarios autorizados, el artículo 96 establece la reconexión y reinstalación, lo que aparentemente licencia un cobro por corte y otro por reinstalación. Para lo cual se modifica la unión de la concurrencia lingüística, reemplazando la **y** por **o**, enfatizando que solo se puede hacer un cobro por este concepto, exigiéndose que debe obedecer a un examen real de los costos causados, tanto de orden técnico como operativos, para cuantificarlos en el valor por cobrar dentro de la argumentación que la empresa manifieste como justos a recuperar en el ejercicio total por este criterio.

Al proponer eliminar el cobro prejurídico, se han tenido en cuenta muchas opiniones y experiencia de los usuarios, como el criterio de juristas que comparten el argumento de que el cobro por concepto de honorarios no puede causarse sin haberse iniciado y radicado oficialmente un proceso y mucho más cuando por reglamento y autorización legal ya el deudor moroso debe cancelar los intereses por atraso en el pago, emolumento por reconexión y ha sido sancionado con corte del servicio. No tiene otra alternativa de defensa para restablecer el servicio, sino pagando la factura atrasada.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del consejero Libardo Rodríguez R., y siendo actor Dagoberto Chilito Erazo, de Popayán, Cauca, profirió la Providencia AC.6371 del ocho (8) de octubre de 1998, en la cual se expresa:

I. Antecedentes

El ciudadano Dagoberto Chilito Erazo, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Alcalde Municipal de Popayán, por la presunta violación del derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, con fundamento en los hechos que se sintetizan a continuación:

1. Es propietario del inmueble ubicado en la carrera 33 número 6-29, barrio San José, de la ciudad de Popayán, identificado con cédula catastral núm. 010500960016000.

2. En la actualidad se encuentra en mora de pagar el impuesto predial unificado. A comienzos del presente año le fue enviado por la administración municipal el recibo de cobro núm. 970469797, según el cual la deuda por concepto del mencionado impuesto asciende a \$ 31.881.

3. El 10 de agosto del año en curso acudió a las dependencias de la Tesorería Municipal de Popayán, con la finalidad de cancelar dicho impuesto, pero el funcionario encargado del recaudo se negó a aceptar el pago argumentando la existencia de la mora e informándole que debía acudir a las oficinas del abogado Javier Torres Luna y cancelarle el 10% del valor de la deuda por concepto de honorarios de cobro prejurídico.

4. Con este proceder se ha violado la competencia legal del funcionario encargado de tramitar el proceso de jurisdicción coactiva, que para el caso es el Alcalde Municipal, de acuerdo con los artículos 5°, numeral 5, de la Ley 49 de 1987 y 91, literal d), numeral 6, de la Ley 136 de 1994, delegándola en un particular, sin autorización, e imponiéndole adicionalmente una carga tributaria ilegal como es la obligación de cancelar el 10% del valor de la deuda a un particular.

5. No existe el acto administrativo de liquidación del impuesto, que es el título que habilita a la administración para actuar en su contra, por lo cual no puede obligarse a pagar expensas por un supuesto cobro prejurídico. Es deber de la administración recaudar el impuesto predial sin que pueda negarse a ello alegando la existencia de un proceso de jurisdicción coactiva que no ha iniciado, violando así mismo el derecho a la defensa, pues lo coloca en una situación de indefensión.

En consecuencia, solicita que se le reciba el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal, sin que previamente se pague el 10% del valor de la obligación al particular designado por la entidad territorial.

II. El fallo impugnado

Después de solicitar y recibir informe de la entidad demandada, el tribunal concedió la tutela solicitada y ordenó a la Tesorería Municipal de Popayán recibir al accionante el valor del impuesto adeudado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Dentro del procedimiento administrativo encaminado a la persuasión para el pago por parte de los deudores morosos del municipio, se tiene que en el presente caso el accionante se presentó a pagar la obligación por él adeudada dentro de los términos de ley. De acuerdo con el estatuto de rentas del municipio, estaba en la obligación de pagar el valor del impuesto más los intereses de mora correspondientes.

2. La negativa del municipio de Popayán, adoptada a través de los funcionarios de la Tesorería y concretamente del encargado de recibir los recaudos, riñe con el procedimiento administrativo persuasivo practicado en el caso de autos, puesto que si el deudor moroso es llamado para que acuda a pagar y se presenta para tal efecto, pero la administración no recibe el pago de la obligación adeudada, es la misma administración la que está entorpeciendo la culminación del proceso administrativo de persuasión que ha iniciado, violándose consecuentemente el debido proceso.

3. El deudor moroso de impuesto predial está obligado a pagar el monto del impuesto adeudado más los intereses en los términos de ley como única sanción susceptible de imposición y sobre esas sumas debe versar el recaudo por parte de la tesorería municipal. Al contribuyente no puede aplicársele, so pretexto de recaudar el

impuesto adeudado, términos contractuales emanados de un contrato suscrito entre el municipio y un profesional del derecho, que en ningún momento pueden afectar el patrimonio de terceros.

4. En este orden de ideas, respetando el trámite administrativo de persuasión para obtener el cobro del impuesto predial en los términos de la ley, la Tesorería del Municipio de Popayán está en la obligación de recibirle al accionante el monto de su obligación conforme a la ley, pues lo contrario implica un desconocimiento del debido proceso en la actuación, administrativa de persuasión adelantada por el municipio.

III. Los fundamentos de la impugnación

En su escrito de impugnación, la entidad demandada fundamenta su inconformidad con el fallo de primera instancia, en síntesis, en los siguientes argumentos:

1. La entidad territorial se ratifica en las apreciaciones expresadas al momento de contestar la acción de tutela, por cuanto no era viable jurídicamente tutelar el derecho fundamental del debido proceso presuntamente violado, por tener el actor otros medios de defensa.

2. El gobierno local no ha violado el derecho fundamental; simplemente el municipio suscribió con un profesional del derecho un contrato de prestación de servicios profesionales para el cobro de la cartera morosa del impuesto predial, el cual cumplió con todos los procedimientos de la gestión contractual, sin que este tipo de contratación se encuentre prohibido, por el contrario, es perfectamente viable.

3. La acción es improcedente. Además de tener otros medios de defensa, el accionante no ha logrado demostrar el perjuicio causado, máxime cuando lo que se está debatiendo es un punto de derecho. La jurisdicción competente para conocer de este conflicto, mediante las respectivas acciones, es la contenciosa administrativa por tratarse de actuaciones administrativas.

4. La etapa persuasiva de un cobro por no pago oportuno de una obligación es diferente de la etapa de la jurisdicción coactiva donde el gobierno local, motu proprio, asume su función legal de ejecutar, mediante un procedimiento breve y sumario, a todas aquellas personas naturales y jurídicas que están en mora de pagar una obligación clara, expresa y exigible, la cual es constitutiva de un título ejecutivo para la entidad pública. De ningún modo se está cobrando otra carga impositiva diferente del tributo previamente determinado.

IV. Consideraciones de la Sala

Una vez estudiada la impugnación y cotejado su contenido con la demanda, el acervo probatorio y el fallo de primera instancia, como lo ordena el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala considera lo siguiente:

1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

2. En el caso de autos, la omisión de la Alcaldía Municipal de Popayán, que ha dado lugar a la acción de tutela, consiste en negarse, a través de la Tesorería Municipal, a recibir directamente el pago del recibo de cobro número 970469797, por valor de \$31.881, más los intereses de mora, correspondiente al impuesto predial unificado sobre el inmueble del accionante.

3. La razón que aduce la entidad demandada, tanto en la contestación de la acción de tutela como en el escrito de impugnación, es la firma de un contrato de prestación de servicios con un abogado, para el cobro de la cartera morosa, en el cual se

estableció que dicho profesional podría cobrar el 10% del valor de la deuda por concepto de cobro prejurídico.

4. *La Sala comparte la apreciación del tribunal de primera instancia, el cual, con fundamento en las normas que cita y analiza en el fallo, concluye que se le está violando al accionante el derecho fundamental del debido proceso, pues dicha negativa de la Administración contraría el régimen previsto por la ley para el cobro de las deudas a su favor, para lo cual se inviste al alcalde municipal de jurisdicción coactiva, delegable en el tesorero municipal, sin que en ese régimen esté prevista para el deudor la obligación resultante del mencionado contrato, el cual, de otra parte, sólo puede regular las obligaciones entre las partes pero no frente a terceros.*

5. *No es de recibo el argumento de la entidad demandada consistente en que el accionante tiene a su disposición otro mecanismo de defensa judicial, cual es el de controvertir judicialmente el citado contrato, pues dicho argumento aparece totalmente irracional en las circunstancias del caso concreto frente a la actuación arbitraria de la Administración al pactar cláusulas que pretenden traducirse en una obligación de quienes no han intervenido en su celebración. De otra parte, podría pensarse que en el caso de autos también es procedente el proceso de pago por consignación; sin embargo, la Sala también considera totalmente irrazonable, en las mismas circunstancias, exigir al accionante el trámite de ese proceso para cumplir su obligación, como está en disposición de hacerlo.*

(Todos los subrayados anteriores son nuestros)

Por lo tanto, el fallo de primera instancia debe ser confirmado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. **Confírmase** el fallo de 2 de septiembre de 1998, proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca.

Segundo. *Notifíquese este fallo al accionante y al Alcalde Municipal de Popayán.*

Tercero. *Remítase el expediente a la honorable Corte Constitucional para la eventual revisión de esta providencia y envíese copia de esta última al Tribunal de origen*

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha ocho de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Juan Alberto Polo Figueroa,
Presidente.

En su aparte más expresa se manifiesta “la existencia de un proceso de jurisdicción coactiva que no ha iniciado, violando así mismo el derecho a la defensa, pues lo coloca en una situación de indefensión”.

Además, concluye que “se le está violando al accionante el derecho fundamental del debido proceso”.

Concluimos que aunque se tenga contrato de prestación de servicios con un abogado, para el cobro de cartera morosa por parte de la Empresa de Servicios Públicos, en el cual se establece que dicho profesional puede cobrar un porcentaje del valor de la deuda, pero ante la entidad contratante. El cual, de otra parte, solo puede regular las obligaciones entre las partes, pero no frente a terceros, como es el caso del usuario o suscriptor.

Cuando proponemos el cobro Racional por reconexión, estamos diciendo expresamente que la Empresa debe justificar los valores causados por esta operación, sin excederse en los rangos laborales

y técnicos que al momento se tengan dentro del mercado, para hacer este tipo de ejercicio, que al ejecutarse en un mayor volumen debe ser menos costoso, y nunca puede obedecer a otro privilegio de rentabilidad para la Empresa de Servicios Públicos. Puesto que su utilidad por inversión dentro de la operación total, debe corresponder a la venta del producto y no a las especies exógenas que se causen por sanciones o reparaciones.

Así como se fijan plazos perentorios para el pago oportuno, con corte inmediato del servicio; sumándose las sanciones de reinstalación, intereses por mora, etc., todo a favor de la empresa. También el usuario dentro de sus derechos debe reclamar un tiempo límite para el restablecimiento del servicio, y al incumplimiento por parte de la empresa en ese plazo perentorio, de una indemnización por el perjuicio causado; más tratándose de un servicio básico.

Si observamos hoy día casi ningún suscriptor conoce los contratos uniformes de que habla la Ley 142 de 1994, los cuales se suscriben entre la ESP, y el usuario, dejando claramente con toda la autonomía a la empresa, para que se tome un tiempo indefinido en restablecer el servicio, habiendo desaparecido la causa originaria de la suspensión y pagado las sanciones correspondientes. Pero lo más grave son los perjuicios que se causan cuando no se restablece oportunamente el servicio.

Retomando el criterio del desconocimiento, por parte del suscriptor, de los contratos uniformes, las empresas deliberadamente toman la decisión de cambiar los medidores, que siendo parte de la acometida paga por el usuario, no respetan su propiedad para consultar su reposición, ni mucho menos exponer las causales. Esta debe ser una decisión bilateral, como lo es un contrato de esta naturaleza, en la cual se argumente por parte de la empresa razones muy sólidas, como la inutilidad del contador que por el uso pierde su operatividad o por daño irreparable, exige su cambio, pero técnicamente comprobado.

Con el propósito de establecer unos términos y plazos precisos en las fechas para pago de las facturas presentadas por las empresas como valores de bienes y servicios públicos, se determinan diez (10) días calendario, como mínimo para que el usuario las conozca y pueda enterarse de su vencimiento, evitando recargos.

La intención de adicionar un parágrafo al artículo 147, es la de excepcionar ciertos cobros no contemplados dentro de las condiciones uniformes de los contratos, que hoy pretenden agregar al cobro total de la factura, las Empresas de Servicios Públicos, y que desafortunadamente las Comisiones Reguladoras lo permiten como otros conceptos diferentes, cuando ya se encuentran imputados centro de otros impuestos o sobretasas cobrados a los suscriptores, o dentro de los decretos reglamentarios de prestación del servicio público, así: El alumbrado público está incluido desde el siglo pasado dentro del impuesto predial y específicamente en Bogotá, D. C., cuando se hizo la negociación de la venta parcial de la Empresa de Energía Eléctrica quedó contemplado este gasto. Prueba de ello es la de que hasta hoy no se cobra. Además de no ser un servicio público domiciliario como lo define la Ley 142/94, puesto que debe obedecer al consumo causado individualmente por el usuario y cuantificado por el respectivo medidor que registra su aprovechamiento dentro del domicilio. Concordante con el precepto constitucional de que es el Estado por intermedio de sus autoridades competentes quien debe brindar la seguridad al ciudadano. Y que más seguridad puede ser la de iluminar las vías de circulación como instrumento prioritario para su vigilancia tanto individual, colectiva como policiva y demás.

El Decreto 605 de 1996, modificado por el decreto 1713 de agosto de 2002, expresa como elementos obligatorios dentro de los contratos de los prestadores de servicio las definiciones: Calidad del

servicio de aseo... mantener limpias las zonas atendidas. Factura del servicio de aseo es la cuenta que, en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios se entrega a remite al usuario... también incluye el valor de prestación de las actividades complementarias del mismo. Residuos de limpieza de parques y jardines: son los residuos sólidos provenientes de la limpieza o arreglo de jardines y parques, corte de césped y poda de árboles o arbustos ubicados en zonas públicas o privadas. Servicio público domiciliario de aseo: Es el servicio de recolección de residuos, principalmente sólidos, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, transporte y disposición final sanitaria...

Además en su artículo 54, se expresa que las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de las entidades prestadoras del servicio de aseo... Concluyéndose que estos conceptos ya están presupuestados dentro de las tarifas que hoy se cobran, y no deben ser objeto de cobro adicional en un futuro, por lo que debe quedar claro plasmado en una Ley de la República.

Finalmente creyendo interpretar muchos de los reclamos que la ciudadanía ha hecho en torno a las anteriores consideraciones propongo al H. Congreso de la República un estudio serio y juicioso de este proyecto de ley, como un instrumento válido para hacer justicia en nuestro país.

Cordialmente,

Carlina Rodríguez Rodríguez,
Senadora de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 1° de octubre del año 2002 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 92, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Senadora *Carlina Rodríguez Rodríguez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

INFORMES DE COMISION

INFORME DE COMISION ACCIDENTAL SOBRE OBJECION DEL GOBIERNO NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 025 DE 2000 CAMARA, NUMERO 217 DE 2001 SENADO

*por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil,
se expiden normas sobre Carrera Administrativa
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., martes 24 de septiembre de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de Comisión Accidental sobre objeción del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 de 2000 Cámara, número 217 de 2001 Senado, *por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente y honorables Representantes:

Los suscritos Representantes, en calidad de miembros de la Comisión Accidental designada por el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, para adelantar el análisis y estudio de las objeciones del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 Cámara, número 217 Senado, *por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos presentar el informe sobre la labor encomendada, en los siguientes términos:

El proyecto de ley antes mencionado fue presentado a consideración del Congreso de la República por el Gobierno anterior, por intermedio del señor Ministro del Interior y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública; fue aprobado en la legislatura pasada y objetado por el Gobierno, conformado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y del Interior.

De lo anterior puede inferirse que al no ser suscrita la objeción por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, no hay unidad de criterio en el Gobierno Nacional, frente a las objeciones y que a continuación nos permitimos analizar en el mismo orden de su presentación:

I. Objeciones por inconstitucionalidad

El Presidente de la República considera que el proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República es violatorio de los artículos 13, 113, 122, 123, 125 y 130 de la Constitución Política. Frente a lo cual nos permitimos manifestar:

1. Violación del artículo 130 de la Constitución Política

En primer lugar, según la observación planteada en el texto de las objeciones, se expone que el proyecto de ley define la Comisión Nacional del Servicio Civil como resultado de la definición que diera la Corte Constitucional en Sentencia 372 de 1999, pero de la lectura y estudio del texto del proyecto de ley y, especialmente, de su artículo 7° donde se establece su naturaleza jurídica, encontramos que es una transcripción del artículo 130 de la Constitución Política, es decir, que el proyecto no hace cosa distinta que reproducir la definición constitucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, razón por la cual no se puede considerar que el proyecto de ley no se ajuste estrictamente a la Constitución y, en consecuencia, frente a este aspecto recomendamos no aceptar la objeción planteada.

De otra parte, al hacer el análisis de las funciones consagradas en el artículo 8° del proyecto de ley y compararlo con lo dispuesto por los artículos 208, 209 y 287, no se observa que las funciones allí establecidas resulten contrarias a la creación de la entidad en la forma proyectada, por las siguientes razones:

La objeción se plantea como que "...dicha Comisión tendría la competencia sobre la totalidad del manejo del recurso humano y administración de personal...".

En relación con lo anterior, es necesario precisar que ningún artículo del proyecto de ley es de ese contenido. La competencia sobre el manejo del recurso humano y administración de personal le corresponde a cada entidad, con lo cual no se está violando el

artículo 208, pues la Comisión no está invadiendo la competencia dada a los Ministros y directores de departamento administrativo, quienes bajo la dirección del Presidente de la República son los jefes de la administración en su respectiva dependencia; igual sucede con el artículo 287, en relación con las entidades territoriales. Por el contrario, las funciones del nuevo ente desarrollan los principios constitucionales consagrados en el artículo 209, en relación con la función administrativa y el artículo 125 de la Constitución, el cual prescribe que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, lo que nos lleva a concluir que corresponde a la ley establecer los criterios y parámetros para poder llevar a la práctica este mandato constitucional, teniendo en cuenta, además, lo preceptuado en el artículo 130 constitucional.

Para mayor ilustración nos permitimos señalar el límite de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos y la competencia de la administración en los diferentes órdenes o niveles.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-372 de 1999, precisó dos aspectos en cuanto al manejo del personal al servicio del Estado. El primero, que el desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de ese personal es de competencia exclusiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil y, el segundo, que las entidades tienen a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos según los resultados de los concursos y, en consecuencia, el manejo de su personal al interior de la entidad. Dijo así la Corte:

“El propósito de las normas fundamentales al respecto no es otro que el de sustraer la carrera y su desarrollo y operación, así como la práctica de los concursos y la implementación de los procesos de selección de personal al servicio del Estado, de la conducción de la **Rama Ejecutiva del Poder Público, que tiene a su cargo los nombramientos en orden estricto de méritos – según los resultados de los concursos–**, mas no la función de manejar la carrera, privativa del ente creado por la Carta Política con las funciones muy específicas de administrarla y vigilarla en todas las dependencias estatales, excepto las que gozan de régimen especial, obrando siempre sin sujeción a las directrices ni a los mandatos gubernamentales”.

“Por otra parte, aunque se aviene a la Constitución que **las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus respectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado**, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto”.

De otra parte, según lo dispuesto en los artículos 35 y 47 del proyecto de ley, la Comisión Nacional del Servicio, en cuanto a las etapas del concurso sólo tiene competencia para la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas de selección y la conformación de la lista de elegibles. Las entidades deben realizar el nombramiento y la calificación del período de prueba, el cual una vez aprobado con calificación satisfactoria en el ejercicio de las funciones, confiere al empleado los derechos de carrera, los cuales serán declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtenerse calificación satisfactoria del período de prueba, el empleado será declarado insubsistente.

De igual manera, el manejo de las situaciones administrativas en que puede encontrarse el empleado de carrera, tales como comisiones, licencias, permisos, encargos, otorgamiento de vacaciones,

adelantamiento de procesos disciplinarios, son de competencia de la respectiva entidad.

Así mismo, no debe ser de recibo por parte de la honorable Cámara de Representantes la argumentación planteada en la objeción por inconveniencia de la creación del llamado “superorganismo”, en el sentido de que se estaría creando un ente de grandes dimensiones “contrariando la política de este nuevo Gobierno inspirada en criterios de eficiencia e ingreso por méritos a la administración pública, pero con austeridad, restricción en el gasto público y reducción de la burocracia administrativa”, por cuanto, como se puede observar en el artículo 12 del proyecto de ley, la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil está conformada solamente por tres miembros, que es el número plural mínimo posible, conformado con la mayor austeridad y que se considera será autofinanciable mediante la venta de servicios, tal como se prevé en el artículo 34, inciso final, del proyecto en estudio; de igual manera, en el proyecto se prevé que recibirá el apoyo técnico y logístico del Departamento Administrativo de la Función Pública, consistente en bienes y personal con amplia experiencia en el manejo de la Carrera Administrativa, lo que significa que el funcionamiento de ese organismo no implicaría mayores erogaciones para el Estado, por cuanto, además, contaría con los espacios físicos donde funcionaba la Comisión Nacional, antes de la declaratoria de inexequibilidad de su conformación. Por el contrario, su funcionamiento traería grandes beneficios para el país, pues los servidores públicos serían seleccionados por méritos y con criterios de eficiencia.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el proyecto de ley está inspirado en criterios de eficiencia e ingreso por méritos a la administración pública, con austeridad y restricción en el gasto público, por lo que debe negarse la objeción de inconstitucionalidad planteada.

En conclusión, la Comisión Nacional del Servicio Civil se ajusta a la política del nuevo Gobierno, inspirado en los criterios anteriormente señalados, por lo cual consideramos que no tiene fundamento la objeción por inconstitucionalidad e inconveniencia planteada, pues, reiteramos, el proyecto se ajusta a la Carta Política y a las políticas del actual Gobierno en materia de función pública.

2. Violación del artículo 113 de la Constitución Política

El Presidente de la República, en las objeciones considera que el inciso segundo, del artículo 14 del proyecto de ley, que trata sobre la designación de los integrantes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es contrario a la Constitución, por cuanto integra un comité conformado por el Presidente del Consejo de Estado, el Presidente del Congreso y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, para efectos de la entrevista, con el fin de seleccionar a los miembros de la Comisión Nacional, y el párrafo transitorio del mismo artículo dispone la designación de los primeros miembros por parte de ese Comité, lo cual conlleva interferencia de otras Ramas del Poder Público en un órgano autónomo e independiente.

El Comité integrado por representantes de las 3 ramas realiza la entrevista. Ello no significa que pueda existir influencias políticas o de cualquier otra índole en las decisiones de la Comisión. Sostener lo contrario sería aceptar que, por ejemplo, en la elección del Procurador General de la Nación, por parte del Senado de la República (de ternas presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado), existe la posibilidad de la injerencia de tales organismos, en el desarrollo de las funciones de la Procuraduría. En otros órganos, igualmente autónomos, la elección de sus miembros se realiza de ternas, como en el caso del Contralor General de la República, cuyos candidatos

son presentados, a razón de uno, por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, lo cual no significa que el Contralor sea dependiente de las Altas Cortes.

El hecho de que el proyecto de ley considere que los entrevistadores para la elección de los miembros de la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil provengan de las tres Ramas del Poder Público, no implica, en ningún momento, que exista subordinación, ni injerencia en el ejercicio de sus funciones, por el contrario, los entrevistadores son servidores públicos de las más altas condiciones que pueden tomar decisiones con un muy buen juicio que garantizará que los seleccionados sean las personas más idóneas para el ejercicio del cargo.

La designación de los primeros miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el término previsto en el proyecto, es precisamente para que ese organismo inicie labores lo antes posible; en primer lugar, para dar cumplimiento a la Sentencia C-372 de 1999, en la que se dispone que el Congreso de la República está obligado a expedir, con la mayor prontitud, la ley que estructure la Comisión Nacional del Servicio Civil y, en segundo lugar, por el cúmulo de asuntos y reclamaciones sobre Carrera Administrativa que se encuentran en las gobernaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública y en la Alcaldía Mayor de Bogotá, pendientes por resolver.

Por todo lo anterior, consideramos que no deben ser de recibo de la Corporación las objeciones planteadas al proyecto de ley.

3. Violación de los artículos 13 y 125 de la Constitución Política

En el escrito de objeciones se considera violado el artículo 125 de la Constitución Política, al establecer el artículo 44 del proyecto que a los empleados que a 30 de noviembre de 2001 se encontraban ejerciendo cargos con nombramiento provisional y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles destinadas, a proveerlos en forma definitiva, “no se les podrán exigir requisitos diferentes a los que acreditaron al momento de tomar posesión en dichos empleos y en la prueba de análisis de antecedentes se les evaluará y reconocerá, especialmente, la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio”.

Frente a lo anterior, se hizo necesario analizar el contenido del mencionado artículo y encontramos que contrario a lo afirmado en el escrito de objeciones este artículo busca garantizar que los funcionarios que se encuentren, en las condiciones mencionadas en el artículo citado, se les permita, participar en los concursos correspondientes sin que se les cambien los requisitos, por cuanto, como es de conocimiento público, en el país se tenía la costumbre de que los funcionarios que venían ocupando un cargo con carácter de provisionalidad se les cambiaran a los empleos los requisitos para que no pudieran participar en el concurso respectivo, con el proyecto de ley se pretende corregir esta situación, lo cual no es exonerarlos del cumplimiento de requisitos, ni mucho menos que se esté facilitando un ingreso automático sin el concurso respectivo.

El contenido del artículo 44 del proyecto tiene antecedentes legales, como se puede constatar en el Decreto-ley 1042 de 1978 y en la Ley 443 de 1998, artículo 16, por cuanto a un empleado que estuviere desempeñando un cargo, no se le podrá exigir nuevas calidades o requisitos diferentes a los que acreditó al momento de tomar posesión de aquel empleo.

De igual manera, considera que la norma del proyecto es violatoria del artículo 13 de la Constitución Política, en razón a que podría propiciar fenómenos similares a las incorporaciones automáticas a la carrera administrativa.

Lo anterior no se ajusta a la realidad, en razón a que no sería un ingreso automático o extraordinario a la carrera administrativa, en

razón a que el empleado deberá someterse a todas las pruebas del concurso, a diferencia de lo que sucedía en el ingreso extraordinario, en el cual, el funcionario no debía concursar, ni presentar ninguna prueba, sólo ingresaba a la carrera administrativa demostrando el cumplimiento de los requisitos para el desempeño del cargo.

En consecuencia, el mencionado artículo está garantizando el principio de transparencia e igualdad de los aspirantes a ocupar un empleo público. Por tal razón debe desestimarse la objeción de inconstitucionalidad planteada.

4. Violación de los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución Política

Se presenta objeción al artículo 82 del proyecto de ley, cuyo texto es el siguiente:

“Para el retiro del servicio de empleado con fuero sindical, por cualquiera de las causales contempladas en la ley, deberá previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente, salvo cuando el retiro deba efectuarse como consecuencia de la supresión de la entidad a la cual estaba vinculado el empleado”.

Se considera en las objeciones que la citada norma viola el artículo 123 de la Constitución Política que distingue a los empleados públicos de los trabajadores oficiales; el artículo 122 *ibidem* el cual establece que para ejercer un empleo público se requiere que esté contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos, en el presupuesto correspondiente y el artículo 125, el cual dispone que el retiro de los cargos de Carrera Administrativa se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o en la ley.

Se considera que el amparo del fuero sindical no puede regularse en la misma forma para empleados públicos y trabajadores oficiales, pues su distinción tiene sustento constitucional. Los empleados públicos tienen régimen legal y reglamentario y los trabajadores oficiales gozan de régimen contractual.

Frente a lo anterior, se considera:

La Ley 362 de 1997 mediante la cual se modificó el artículo 2° del Código Procesal del Trabajo, asignó a la jurisdicción del trabajo, los asuntos del fuero sindical que corresponden a los empleados públicos y determinó que el procedimiento en estos casos, es el mismo señalado para los trabajadores en el Código Sustantivo del Trabajo.

El artículo 405 del citado Código, dispone:

“Se denomina ‘fuero sindical’ la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez de trabajo”.

Para efectos de lo dispuesto en el artículo transcrito, podría tomarse en consideración lo que expresó la Corte Constitucional en su Sentencia SUO36 de 1999, en los siguientes términos:

“(…)

3.7 ...la administración para despedir, desmejorar las condiciones laborales o trasladar a un servidor público amparado por fuero sindical, deberá contar con la autorización del juez laboral –calificación judicial–. Para ello, será menester agotar el trámite establecido en los artículos 13 a 117 del Código Procesal del Trabajo, que regulan todo lo referente a esta autorización. La segunda, que el servidor público podrá hacer uso de la acción de reintegro que consagra el artículo 118 del mismo código, ante el juez ordinario laboral, cuando ha sido despedido, sus condiciones laborales desmejoradas o trasladado sin la mencionada calificación.

Acción que, dado el procedimiento breve y sumario que el legislador ha previsto para su trámite, hace improcedente la acción de tutela, aun como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales a la asociación y a la libertad sindical, tal como lo había reconocido esta Corporación, toda vez que sí un servidor público o trabajador particular, amparados por la garantía del fuero sindical son despedidos, trasladados o sus condiciones laborales desmejoradas, sin la calificación judicial previa, la acción de reintegro es el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos en mención.

(...)”.

La Corte Constitucional en Sentencia T-731 de 2001, sobre las reestructuraciones de las entidades y la protección que brinda el fuero sindical para que el servidor aforado no sea despedido sin autorización judicial previa, dijo: “...es necesario resaltar que la ley en ningún momento establece que el permiso judicial previo para despedir trabajadores aforados no se aplique a los casos de reestructuración de entidades administrativas...”

Cosa diferente es que la causal de despido encuentre un fundamento legal válido en las decisiones de las autoridades competentes de reestructurar una entidad pública. Sin embargo, la administración no puede calificar unilateralmente la configuración de una causal y por lo tanto, no exime a la autoridad de solicitar el permiso judicial previo...”

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión y, de acuerdo con el Código de Procedimiento Laboral el fuero sindical puede ser levantado únicamente por el Juez del Trabajo, por las causales contenidas en la ley y si la administración requiere suprimir un empleo, necesariamente deberá acudir ante el Juez del Trabajo. El proyecto de ley no hace otra cosa que reiterar que la administración debe obtener autorización judicial para el retiro de un empleado público aforado, en caso contrario, se estaría violando, el principio constitucional consagrado en los artículos 38 y 39 de la Constitución, que garantizan el derecho de libre asociación y el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Pero, igualmente, el mencionado artículo 82 del proyecto prevé que no es necesario obtenerse la autorización judicial previa cuando se trate de la supresión de la entidad a la cual estaba vinculado el empleado, por cuanto desaparece toda la entidad y sería un contrasentido que si ésta deja de existir, continúe con fuero sindical un funcionario que no estaría prestando ningún servicio, con lo cual no se está violando ningún principio constitucional.

En consecuencia, debe negarse la objeción de inconstitucionalidad planteada.

II. Objeciones por inconveniencia

INDEMNIZACION POR SUPRESION DEL EMPLEO Y FACTORES PARA LA LIQUIDACION DE LA INDEMNIZACION

En el escrito de objeciones se considera que los artículos 70 y 71 del proyecto de ley, que establecen en su orden una tabla para el reconocimiento y pago de la indemnización por supresión de empleos de carrera y los factores de liquidación, son inconvenientes por cuanto al establecer dichas condiciones en la ley se “hace inflexible una materia que podría ser de competencia del Ejecutivo, que es básicamente dinámica y que restringe la posibilidad de adecuar las indemnizaciones a un determinado momento, dadas unas circunstancias económicas y de oportunidad que en todo caso no impliquen un mayor perjuicio a los empleados de carrera cuyos cargos fueren objeto de supresión”.

Frente a lo anterior, es necesario considerar lo siguiente:

La indemnización no constituye salario ni prestación social. Claramente la jurisprudencia ha precisado que estos derechos son propios de todo trabajador, del sector público o del privado y derivan de la prestación de sus servicios. La Ley 4ª de 1992, faculta al Presidente de la República para modificar salarios y prestaciones sociales, naturaleza que no tiene una indemnización que repara el daño sufrido por la pérdida de unos derechos de carrera adquiridos. A modo de ejemplo, la Procuraduría General de la Nación tiene establecida la indemnización, por supresión de empleos de carrera, en una norma con fuerza de ley (Decreto-ley 262 de 2000, artículo 238). Para el sector privado, la indemnización, igualmente, ha sido establecida por ley.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-370 de 1999, respecto de la naturaleza de la indemnización a la que tiene derecho el empleado de Carrera Administrativa, a quien se le suprime el cargo, expresó:

“Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, porque si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (artículos 150-7 y 189-14 C. P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. artículo 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (artículo 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (artículo 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral”.

“El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de Carrera Administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríplico económico -del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público...”.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que corresponde al legislativo fijar o establecer las indemnizaciones directamente a mediante delegación que haga en el Gobierno Nacional, como es el caso de la Ley 443 de 1998 que facultó al Gobierno para que estableciera estas indemnizaciones tal como lo hizo mediante el Decreto 1572 del mismo año. El Gobierno Nacional y el honorable Congreso de la República consideraron que las tablas contenidas en el decreto antes mencionado eran justas y que por lo tanto, debía el Congreso establecerlas por ley, con el fin de garantizar el pago de la indemnización que ya ha sido aplicada.

En esta oportunidad, el Congreso de la República retoma su competencia y fija directamente la tabla de indemnización para dar mayor certeza jurídica en el reconocimiento de los derechos de los empleados públicos que gozan de derechos de carrera administrativa, razón por la cual solicitamos respetuosamente a la honorable Cámara de representantes que desestime los argumentos planteados en la objeción.

Conclusión

Los suscritos Representantes, en calidad de miembros de la Comisión Accidental designada por el Presidente de la honorable Cámara de Representantes, para adelantar el análisis y estudio de las objeciones del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 Cámara, número 217 Senado, *por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones*, concluimos que se deben negar las objeciones presentadas por el Ejecutivo al proyecto de ley antes mencionado y enviarse a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

En los anteriores términos dejamos rendido el informe encomendado.

Cordialmente,

Pedro Jiménez, Juan de Dios Alfonso,
Honorables Representantes a la Cámara.

* * *

**INFORME COMISION OBJECIONES PRESIDENCIALES
PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2001 CAMARA
Y 201 DE 2001 SENADO**

Bogotá, D. C., miércoles 18 de septiembre de 2002

Doctor

WILLIAM VELEZ MESA

Presidente Mesa Directiva

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Informe Comisión Objeciones Presidenciales

Referencia: Proyecto de ley número 170 de 2001 Cámara y 201 de 2001 Senado

Los suscritos Representantes a la Cámara, doctores: *Gustavo Francisco Petro Urrego y Javier Miguel Vargas Castro*, teniendo en cuenta que a través del oficio número SG.2.2895-02, calendado 2 de septiembre de 2002, el despacho a su cargo tuvo a bien comisionarnos para que emitiéramos un concepto acerca de la objeción que por inconstitucionalidad realizara la Presidencia de la República al proyecto de ley de la referencia, *por medio del cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas de Manaure, Guajira, y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones* comedidamente presentarnos el presente informe:

Una vez estudiado y analizado jurídicamente el texto del proyecto de ley y la única objeción que hiciera la Presidencia de la República, consideramos que la negativa a sancionar la misma es fundada, al determinar el Ejecutivo que con el artículo 6° del proyecto de ley en cuestión, se vulneran los artículos 48 y 53 constitucionales, toda vez que de aprobarse dicho artículo, se estarían entregando gratuitamente los bienes muebles e inmuebles

que forman parte de la Concesión Salinas y Alcalis de Colombia en liquidación al respectivo municipio, o sea que los recursos de la seguridad social se estarían utilizando para propósitos distintos al pago de las obligaciones pensionales.

Como consecuencia de los anteriores argumentos, esta comisión acepta en su totalidad la objeción y respetuosamente solicita a la plenaria de esta corporación legislativa, se someta a aprobación la modificación del contenido del texto del proyecto de ley, en el sentido que se excluya del mismo el artículo 6°, el cual fue materia exclusiva de la objeción y sin el cual no se afecta en manera alguna el querer de los gestores de la iniciativa legislativa.

En estos términos damos cumplimiento a la comisión, de acuerdo a lo reglado en el artículo 167 de la Constitución Política y los artículos 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Javier M. Vargas Castro,

Representante a la Cámara por el departamento del Vaupés.

Gustavo Petro Urrego,

Representante a la Cámara Circunscripción Bogotá, D. C.

CONTENIDO

Gaceta número 414-Jueves 3 de octubre de 2002

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 87 de 2002 Cámara, por medio de la cual se garantiza la atención integral gratuita a quienes viven con VIH/Sida, a partir de la fabricación y producción de medicamentos genéricos antirretrovirales en el territorio nacional.	1
Proyecto de ley número 88 de 2002 Cámara, por medio de la cual se introducen modificaciones al artículo 2° de la Ley 54 de 1990, sobre unión marital de hecho y régimen patrimonial.	2
Proyecto de ley número 89 de 2002 Cámara, por la cual se efectúa una adición al presupuesto general de la Nación del año 2002.	3
Proyecto de ley número 92 de 2002 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 142 de 1994, y se dictan otras disposiciones.	4

INFORMES DE COMISION

Informe de Comisión Accidental sobre objeción del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 de 2000 Cámara, número 217 de 2001 Senado, por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones.	8
Informe Comisión Objeciones Presidenciales Proyecto de ley número 170 de 2001 Cámara, y 201 de 2001 Senado, por medio del cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas de Manaure, Guajira, y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones.	12