



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 871

Bogotá, D. C., martes, 3 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 031 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de las funciones de las Comisiones de Regulación.*

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Respetado Presidente:

De conformidad con la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes me permito rendir ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 031 de 2015**, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de las funciones de las Comisiones de Regulación.

#### Antecedentes

El Proyecto de Ley Orgánica número 031 de 2015 Cámara, del cual es autor el honorable Representante Eloy Chichi Quintero Romero, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio del presente año. Posteriormente, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 545 de 2015 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, por ser este un Proyecto de Ley Orgánica. La Mesa Directiva de esta Comisión me designó como ponente único para primer debate mediante el Acta número 002, y se me comunicó mediante Oficio C.P.C.P.3.1-0054-2015 de fecha 12 de agosto de 2015.

#### Objeto

La presente iniciativa legislativa busca adicionar una nueva causal para que proceda la moción de censura contra los Ministros. Esta nueva causal se configura cuando la acción u omisión en el derecho al veto de los Ministros sobre las resoluciones emitidas por las Comi-

siones de Regulación, tienen impacto negativo sobre los usuarios o consumidor final. Dicho impacto se demostrará con base en el informe anual que las Comisiones de Regulación rinden ante el Congreso de la República.

Asimismo, el proyecto busca: i) garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos en Colombia; ii) que las Comisiones de Regulación respondan por su desempeño; iii) permitir por una sola vez la reelección de los expertos de las Comisiones de Regulación.

#### Justificación

##### A. Servicios Públicos Domiciliarios

Los servicios públicos domiciliarios en Colombia están definidos y reglamentados por el Capítulo V de la Constitución Política de Colombia (artículos 365 a 370) y por la Ley 142 de 1994 la cual establece el régimen aplicable a los mismos.

En Colombia, según el artículo 365 de la Constitución Política, se consideran servicios públicos domiciliarios aquellos que “son inherentes a la finalidad social del Estado; razón por la cual el mismo deberá asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por su parte, la Ley 142 de 1994 define que los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, son considerados servicios públicos domiciliarios en Colombia.

Tal como se menciona en el documento publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “*Servicios Públicos Domiciliarios. Agua Potable y Saneamiento Básico. Experiencia de Colombia*”<sup>1</sup>, la razón por la que los servicios antes

<sup>1</sup> *Servicios Públicos Domiciliarios. Agua Potable y Saneamiento Básico. Experiencia de Colombia*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); Guatemala, diciembre de 2010. En: <http://www.cepal.org/dnri/noticias/noticias/8/41958/wc01.pdf>

mencionados son catalogados de esta manera es “por- que se reciben en la residencia de las personas o en su sitio de trabajo y sirven para satisfacer necesidades básicas”. [Subrayado fuera de texto].

### **Etapas constitucionales de la prestación de los servicios públicos en Colombia**

En la historia constitucional se pueden distinguir tres etapas con relación al papel que debe cumplir el Estado en la prestación de los servicios públicos:

- Una primera etapa en donde al Estado le correspondía la prestación de los servicios públicos; él era quien asumía toda la carga; no había operadores privados; este esquema entró en crisis por la mala capacidad administradora del Estado.

- Una segunda etapa en donde el Estado entrega esa capacidad a los particulares, quienes comienzan a prestar el servicio de manera más eficiente; sin embargo, desconocieron derechos de los usuarios y especialmente de los trabajadores, lo que ocasiona que se presenten grandes revoluciones que lograron que se visibilizara la necesidad de que el Estado interviniera nuevamente.

- Finalmente, la etapa en la que nos encontramos hoy en día, que es una combinación, en donde el Estado interviene para vigilar y regular la prestación de los servicios públicos que pueden ser entregados a particulares, y el sector privado se encargará, entonces, de la organización empresarial y comercial de los mismos. Se entra pues, desde la Constitución de 1991, en un marco de Estado Social de Derecho, en donde el fin último es el interés general y debe ser asegurado por el Estado.

### **Evolución de los servicios públicos domiciliarios en Colombia**

- La Constitución Política de Colombia de 1991 abrió la posibilidad, por primera vez, de que los particulares participaran en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país.

- En 1992 se presenta el racionamiento de energía eléctrica que demostró los problemas estructurales y financieros por los que atravesaba el sector eléctrico en el país.

- En 1994, el Gobierno nacional impulsa la expedición de las Leyes 142 y 143, con las cuales se cede al sector privado las actividades de orden empresarial y el Estado se concentra en la planeación, regulación, control y supervisión del servicio.

- A partir de estas leyes, que constituyen las bases jurídicas de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, se construye todo el paquete normativo que tenemos hoy en día, y que está compuesto por las Leyes, los Decretos, Resoluciones, Sentencias y demás normas que regulan el funcionamiento del mercado, bajo el fin último de mejorar la calidad de vida de los colombianos.

### **Actores que intervienen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios**

En Colombia, hemos identificado los siguientes actores que intervienen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, todos responsables de la prestación de los mismos excepto los usuarios, quienes actúan como sujeto pasivo en este caso.

## **1. Presidente la República**

Mediante el artículo **75 de la Ley 142 de 1994**, se le encomienda al Presidente de la República la función de ejercer el **control, la inspección y vigilancia** de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios.

Esta labor la desarrollará por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

## **2. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

La Ley 142 de 1994 le otorga especiales funciones a la Superintendencia, bajo el entendido de que a esta se le ha encomendado especialmente el Control y la Vigilancia de la prestación adecuada de los Servicios Públicos. Para ello, está facultada para:

### **Artículo 79.**

i) Tomar posesión de las empresas de servicios públicos cuando estas no presten el servicio con la calidad y continuidad debidas; cuando los administradores de las empresas prestadoras del servicio violen de forma grave las normas a los que están sujetos; cuando se presenten casos de calamidad o perturbación del orden público, entre otros;

ii) Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, de acuerdo con los indicadores definidos por las comisiones y hacer públicas esas evaluaciones para todo aquel que esté interesado en conocerlas;

iii) Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.

**Artículo 80.** Imponer sanciones a las empresas que violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta.

## **3. Ministerios**

El artículo 67 de la Ley 142 de 1994, le encomienda las siguientes funciones a los Ministerios con relación a los servicios públicos:

i) Señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector, para garantizar la calidad del servicio;

ii) Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

Por su parte el artículo 2° de la Ley 143 de 1994, establece que el Ministerio de Minas y Energía debe definir los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios.

## **4. Comisiones de Regulación**

El artículo 73 de la Ley 142 de 1994, les concede como función principal a las Comisiones de Regulación a nivel general, *regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos*, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, deben

promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, *para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.*

Para ello tendrá las siguientes funciones y facultades especiales:

i) Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones;

ii) Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio;

iii) Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre;

iv) Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario;

v) Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; asimismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta ley.

#### 5. Usuarios

El artículo 9° de la Ley 142 de 1994 establece los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, los cuales, además de los establecidos en el Estatuto Nacional del Usuario, son:

i) Obtener, de las empresas, sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos adecuados;

ii) La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención y utilización;

iii) Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros;

iv) Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos.

#### B. Comisiones de Regulación

Las Comisiones de Regulación surgen por mandato de la Ley 142 de 1994, en la cual se estableció la posibilidad de que el Presidente de la República, quien ostenta la función de regulación de las empresas de servicios públicos, ejerciere dicha facultad directamente o a través de las Comisiones de Regulación.

Es así como se estableció la posibilidad de creación de cuatro comisiones que ostentan en la actualidad la naturaleza jurídica de unidades administrativas especiales con independencia administrativa, técnica y patrimonial, sin personería jurídica adscritas a los ministerios responsables de cada ramo:

#### 1. Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

Conformada por el Ministro de Minas y Energía, quien la preside; Ministro de Hacienda y Crédito Público; Director del Departamento de Planeación Nacional y un total de 8 expertos comisionados por el Presidente de la República.

Su principal misión es regular los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible de manera técnica, independiente y transparente, promoviendo el desarrollo de estos sectores.

#### 2. Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC)

Conformada por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien la preside; el Director del Departamento Nacional de Planeación y tres comisionados.

#### 3. Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA)

Conformada por el Ministro del Medio Ambiente, quien la preside; Ministro de Protección Social; Director del Departamento Nacional de Planeación y 4 comisionados.

#### 4. Comisión de Regulación en Salud (CRES)

Conformada por el Ministro de Salud y Protección Social, quien la preside; Ministro de Hacienda y Crédito Público y 4 comisionados.

La delegación que da el Presidente de la República a las Comisiones de Regulación corresponde a una forma de desconcentración por delegación y por adscripción o asignación legal, en donde existe un delegante que es el verdadero titular de la función, pero que a su vez traslada dichas funciones a un delegatario, que es un subalterno, inferior y subordinado del primero, para que las ejerza en nombre del delegante.

Hernán Alejandro Olano García, en su texto publicado por el Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos, de la Universidad de la Sabana, ilustra acerca de las características de la desconcentración:

1. Está dispuesta por la ley.

2. Es permanente, y para reasumirla se requiere nueva ley.

3. Limitación del ejercicio de la competencia al órgano en quien se desconcentra.

4. Se atribuyen competencias limitadas, o funciones a órganos jerárquicamente subordinados.

En el caso de las Comisiones de Regulación, se observa que no existe límite alguno de la competencia atribuida, ni mucho menos pareciere existir jerarquía alguna, pues si se observa el organigrama de los distintos sectores, se puede observar cómo las Comisiones de Regulación están al mismo nivel de los Ministerios.

Igualmente, en los textos de los decretos de las diferentes comisiones de regulación, expresamente se señala que los actos que expidan no tienen revisión alguna, salvo los de carácter individual.

#### C. Moción de Censura

En Colombia la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, son las le-

yes que definen la Moción de Censura y establecen los requisitos y procedimientos necesarios para que esta pueda ser aplicada.

El artículo 29 de la Ley 5ª de 1992 define la moción de censura como “el acto mediante el cual el Congreso en Pleno, y por mayoría absoluta reprocha la actuación de uno o varios Ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo”.

Esto no es otra cosa que la facultad que tiene el legislativo para exigir la remoción de los funcionarios de la Rama Ejecutiva cuando incumplan con las funciones para las cuales fueron nombrados.

Por ello, la Constitución Política de 1991, mediante el numeral 8 del artículo 135, establece como facultad del Congreso de la República proponer la moción de censura a los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos cuando no concurren, sin excusa aceptada, a las citaciones que el legislativo les haga para que rindan cuentas sobre sus actuaciones en la cartera respectiva.

Ahora bien, el numeral 9 del mismo artículo de la Constitución, así como el artículo 30 de la Ley 5ª de 1992, establecen que a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos se les podrá proponer la moción de censura por asuntos relacionados con funciones propias de su cargo y por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara; o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República, o en su defecto cuando presentada una excusa por su no asistencia, la respectiva Cámara citante la rechazare.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 6º de la Ley 5ª de 1992 establece que el Congreso de la República cumple la “Función de Control Político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado, la moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política”.

#### D. Captura del Regulador

La teoría tuvo su origen en la expresión “captura del Estado”, pensada por Marx y posteriormente introducidas a las teorías económicas modernas por George J. Stigler, quien expresaba la posibilidad de que la industria privada, utilizara el poder coercitivo del Estado para lograr rentas privadas.

Dichas ideas fueron desarrolladas posteriormente por la Escuela de Toulouse, quienes criticaron la omisión de tener en cuenta la oferta, mas no la demanda (regulador), explicando así la discreción que tiene el regulador y la posibilidad del sector privado para influir en esas decisiones.

Frédéric Boehm en su texto “Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos” explica “el ciclo vital” de las agencias reguladoras, manifestando que en un primer momento cuando la presión social y control legislativo es fuerte, la capacidad de que el sector privado influya en las decisiones del ente regulador son muy pocas, prevaleciendo entonces el interés general<sup>2</sup>.

En un segundo tiempo, el autor sostiene que cuando él la presión social y de control legislativo disminuyen, y por el otro lado las relaciones entre industriales y regulador se vuelven costumbre, este último se vuelve susceptible a la captura de los intereses privados.

El autor diferencia tres criterios:

1. Según el actor activo: el regulador es capturado por la industria o por los políticos, en este caso, expresa el autor, es el ejemplo clásico del abuso del poder y la politiquería.

2. Captura ex-ante y ex-post: en la primera la regulación no existe, razón por la cual se busca capturar el legislativo para poder influir en el diseño de la regulación y posteriores beneficios privados; en la segunda ya existe la regulación, razón por lo cual se busca capturar al poder ejecutivo con el fin de lograr los mismos beneficios.

2. Diferencia entre captura legal y oculta: al respecto el doctrinante expresa que la captura no siempre tiene que ser mediante medios corruptos, pues se da el caso en que la misma se hace en el marco de la legalidad a través del lobby.

Tal como se observa, la posibilidad de que sectores privados influyan en la toma de decisiones por parte del regulador es inminente, y este hecho genera un impacto negativo, no solo en la economía, sino también respecto al papel que debe desarrollar el Estado frente a la sociedad, en donde los servicios públicos cumplen un papel fundamental, teniendo en cuenta que están destinados exclusivamente a la satisfacción del interés general de los asociados.

En última, el interés general, el cual debe primar, termina cediendo a favor de los privados que prestan esos servicios públicos, y todo con la venia del ejecutivo quien termina regulando a favor de estos.

La problemática que hoy afronta el país respecto a la pésima prestación de servicios públicos tiene su origen primordial en las comisiones de regulación, de las cuales queda en entredicho su imparcialidad y autonomía respecto de los particulares que hoy prestan servicios públicos, y que han degenerado el mercado, enriqueciendo a las industrias privadas y al mismo tiempo perjudicando los intereses y derechos de los usuarios finales.

En este orden de ideas la posibilidad de reelección por parte de los miembros de las comisiones de regulación, vuelve susceptible al ejecutivo de ser permeado por intereses privados, problema que brinda un desequilibrio al sistema y debe ser modificado, limitando su reelección, mínimo a una vez de manera sucesiva.

#### Fundamentos constitucionales y legales

Respecto a las Funciones y atribuciones del Congreso en materia legislativa, para presentar leyes:

• **Artículo 114 de la Constitución Política**, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

• **Artículo 150 de la Constitución Política**, corresponde al Congreso hacer las leyes.

<sup>2</sup> CORRUPCIÓN Y CAPTURA EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, FRÉDÉRIC BOEHM. Revista de *Economía Institucional*, Vol. 7, N° 13, Segundo Semestre de 2005.

• **Artículo 154 de la Constitución Política**, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

• **Ley 5ª de 1992**, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

– **Artículo 6º**. Entre las funciones que se le otorgan al Congreso mediante el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992, está la función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y los códigos en todos los ramos de la legislación.

– **Artículo 140**. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley.

Respecto a la Moción de Censura:

• **Artículo 6º de la Ley 5ª de 1992**. Establece, entre otras funciones, la función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

• **Artículo 8º y 18 de la Ley 5ª de 1992**. *El Congreso en un solo cuerpo*. Una de las atribuciones que se le otorga al Congreso en Pleno es decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y la misma Ley 5ª.

• **Capítulo III de la Ley 5ª de 1992**. *La Moción de Censura*. La Ley 5ª en sus artículos 29, 30, 31 y 32 define la Moción de Censura, su procedencia y el procedimiento a seguir cuando se entable una proposición de moción de censura como reproche por la actuación de uno o varios Ministros del Despacho.

• **Artículo 249**. *Citación a los Ministros para responder cuestionarios escritos*. Cada Cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso.

• **Artículo 252**. El debate al que fue citado un ministro concluirá con una proposición aprobada por la Plenaria declarando satisfactorias las explicaciones. En caso contrario, se formulará nuevo cuestionario y se señalará nueva fecha. Si en este segundo evento de igual manera no satisfacen las explicaciones, podrá estudiarse la moción de censura y su procedencia, en los términos de la Constitución y de la Ley 5ª.

• **Artículo 261**. Como principal aplicación del control político del Congreso, el artículo 261 de la Ley 5ª establece que la moción de censura hacia los Ministros de Despacho, se ceñirá estrictamente a lo dispuesto en la Constitución y en esta ley.

Respecto a los Servicios Públicos en Colombia:

• **Artículo 365 de la Constitución Política**. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado*. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una u otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

• **Ley 142 de 1994**, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

• **Ley 143 de 1994**, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan disposiciones en materia de energética.

• **Sentencia C-150 de 2003**.

• **Artículo 48 de Ley 489 de 1998**, por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

• **Decreto número 1640 de 1994**, por el cual se aprueban los estatutos y el reglamento de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

• **Decreto número 1130 de 2000**, por el cual se establece la estructura de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT).

• **Decreto número 89 de 2010**, por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

• **Decreto número 1905 de 2000**, por el cual se modifican los Estatutos y el reglamento de funcionamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

### Derecho Comparado

La moción de censura tiene su origen en la figura del derecho Anglosajón denominada “*impeachment*”, y que puede ser traducida como impugnación o impedimento; es utilizada mayoritariamente en el sistema parlamentario, aunque se ha venido introduciendo cada vez más en los sistemas presidencialistas.

Tal es el caso de los Estados Unidos de América, que en el artículo 1º de su Constitución establece la posibilidad de que los altos funcionarios del Estado puedan ser investigados por sus conductas; en cumplimiento de dicho mandamiento, establece en cabeza de la cámara baja la posibilidad de investigar y de igual manera la función de la cámara alta de decidir sobre dicha acusación. Dicha decisión debe ser tomada por las 2/3 partes de los Senadores, y como consecuencia surge la separación del cargo del señalado.

Bajo este sistema se han destituido de su cargo, a nivel federal, a cuatro de los catorce procesados a lo largo

de la historia; por otro lado, tratándose de Presidentes, se han iniciado juicios a tres dignatarios (BILL CLINTON, ANDREW JHONSON y RICHARD NIXON), de los cuales, solo uno, fue separado de su cargo al suspender el proceso para dimitir de su cargo.

En el caso latinoamericano se pueden resaltar países como Perú, Argentina y Venezuela, tal como lo señala el Doctrinante Marcos Rosendo Medina Filigrana en su texto “LA INCLUSIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA”.

Al respecto se puede destacar el sistema argentino, en el cual existe la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien debe acudir una vez por mes, optativamente ante cualquiera de las cámaras, y asimismo puede ser interpelado por los congresistas, hecho que puede culminar en la moción de censura y posterior **separación de su cargo**.

#### Exposición de la conveniencia

La realidad que afrontan los colombianos cada día frente a los servicios públicos domiciliarios parece que no coincide con el espíritu de las normas. Con un alto grado de desilusión se puede ver cómo con el paso del tiempo la deficiente prestación de algunos de los servicios aquí mencionados, ahondan los problemas sociales de las poblaciones alejadas y vulnerables del país y en ningún momento satisfacen las necesidades básicas de nuestro pueblo.

Cabe mencionar, entonces, en esta Justificación de Motivos, un caso particular que amenaza la eficiente prestación del servicio público de energía eléctrica en la Región Caribe; no sin antes advertir y recalcar que no es esta región la única afectada, pero que en este caso, servirá de ejemplo concreto para motivar esta iniciativa.

#### Problemática del Servicio de Energía Eléctrica en la región Caribe

En primer lugar, y haciendo mención específica a los hechos que motivan esta iniciativa, el servicio público de energía eléctrica, además de estar regulado por la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, se encuentra específicamente reglamentado mediante la Ley 143 de 1994, la cual “*establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia de energía eléctrica*”.

En la Costa Caribe colombiana, la evidente presencia de un monopolio del mercado en la prestación de este servicio, el abuso de la posición dominante de la empresa prestadora, las constantes fallas en la prestación del mismo y la violación reiterada a los derechos de los usuarios, han ocasionado fuertes alteraciones del orden público y la convivencia pacífica, generando violencia, desigualdad, pobreza y retraso en el desarrollo socioeconómico de la región.

Prueba de ello la encontramos en que según el censo del año 2005 del DANE, el **42.2%** de las personas de la región Caribe presentan alguna Necesidad Básica Insatisfecha; ante esto, vale la pena preguntarse, ¿qué se podrá encontrar entonces en las demás regiones si los siete departamentos que componen la región Caribe, le

aportan el 14.83% al PIB Total Nacional y representan la cuarta parte de la población de Colombia?<sup>3</sup>.

Después del pasado debate de Control Político realizado en la Plenaria de la Cámara de Representantes y con base en el estudio realizado por la doctora Carmenza Chahín Álvarez y el doctor Carlos Alfonso Rojas Hernández, titulado “*Alternativas para garantizar la sostenibilidad de la prestación del servicio eléctrico en la Costa Caribe*”, se detectó que una de las principales causas de la pésima prestación del servicio público de energía eléctrica en la Costa Caribe se debe a demasiadas falencias y deficiencias normativas que afectan directamente a los usuarios.

Lo más grave y censurable de esta situación es el silencio prácticamente cómplice de la mayor parte de los actores que intervienen en el sistema, lo cual deja un sinsabor y descontento sobre la existencia de autoridades que controlen y vigilen la prestación del servicio con calidad.

Se puede entonces sentir que por parte de la CREG, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, e incluso, por parte del Ministerio de Minas y Energía y del mismo Presidente de la República, hay una complicidad con la empresa prestadora del servicio, en lo que respecta a la permisividad con la que la han dejado actuar, pero sobre todo legislar, en torno a la prestación del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe.

Son permanentes los abusos por parte de esta empresa con el pueblo caribeño. Por su parte la CREG ha demostrado su intención de legislar a favor del prestador, aprovechando los vacíos jurídicos y ambigüedades de las Leyes 142 y 143 de 1994.

Ejemplo de ello, se puede visibilizar en el Contrato de Condiciones Uniformes que el cliente debe aceptar, de forma obligada, para poder acceder al servicio de energía eléctrica.

En este caso, la empresa prestadora es quien, única y exclusivamente, crea, decide, incluye o excluye unilateralmente las cláusulas que comprende el famoso contrato, constituyéndose en un claro y evidente abuso de su posición dominante en el mercado.

Los usuarios nunca participan en la elaboración y concertación de esas cláusulas. A pesar de que la misma Ley 142 de 1994 establece que es “*un contrato consensual*”, tal consensualidad no ocurre.

Desde el mismo momento que el usuario solicita a la Empresa Electricaribe el servicio de energía eléctrica, inicia una relación comercial en franca y real desventaja, y que, entre cosas, nunca es firmado por las partes.

Uno de los puntos que más afecta a los usuarios en este Contrato de Condiciones Uniformes es el tema de la DESVIACIÓN SIGNIFICATIVA.

De conformidad a la Cláusula Tercera del Contrato de Condiciones Uniformes, la desviación significativa es el aumento o reducción del consumo en un periodo de facturación en comparación con el consumo promedio de los últimos seis (6) periodos de facturación.

<sup>3</sup> Fuente: Regionalización del Presupuesto de Inversión 2015; Departamento Nacional de Planeación.

Para usuarios residenciales

Se considera desviación significativa por aumento, si el consumo presenta aumento igual o superior al 400% respecto al promedio aludido.

Se considera desviación significativa por disminución, si el consumo presenta una disminución del 100% respecto al promedio aludido.

Para usuarios comerciales e industriales

Se considera desviación significativa por aumento, si el consumo presenta aumento igual o superior al 100% respecto al promedio aludido.

Se considera desviación significativa por disminución, si el consumo presenta una disminución del 100% respecto al promedio aludido.

Es decir, que para que una persona pueda reclamar ante la empresa por un aumento injustificado en el valor de su factura, el reclamo procede si el aumento es más del 400%. A modo de ejemplo: si el valor de consumo promedio mes en mi factura llega por \$50.000, esta debe llegar en un mes por \$200.000, para que mi reclamo sea aceptado. Si la factura me llega por \$150.000 a sabiendas de que no he aumentado mi consumo promedio mensual de energía eléctrica, debo pagar ese valor porque la empresa no lo considera como un valor entre el rango de posibles desviaciones significativas por aumento.

Estos casos ejemplificados aquí, no son más que el reflejo de la complejidad normativa y el cúmulo de resoluciones que las Comisiones de Regulación emiten cada año, las cuales en la mayoría de los casos terminan favoreciendo a las empresas prestadoras de los servicios y no a los usuarios.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), por ejemplo, ha emitido 153 resoluciones en los últimos años; 25 resoluciones anuales en promedio. Solo en lo que va corrido de 2015 esta Comisión ha emitido 12 resoluciones.

La pregunta que cabe hacerse es: ¿los usuarios alcanzamos a tener conocimiento sobre las 153 normas que rigen el servicio de energía y gas en el país?

Es evidente que lo que principalmente está afectando a todos los actores que intervienen en el servicio público de energía eléctrica (a las empresas que prestan los servicios de energía eléctrica, al Estado que está desangrándose con subsidios y a los usuarios que se ven sometidos a recibir un servicio de pésima calidad y precios poco justos) es una REGULACIÓN DEFICIENTE QUE PRESENTA DEMASIADAS FALENCIAS:

- Por una parte, tenemos a la CREG, que tal como lo hemos visto, funciona como una Comisión Reguladora que no le rinde cuentas a nadie. Cada vez que emite una norma que resulta teniendo un impacto negativo sobre los usuarios o el servicio, nadie los llama al orden.

- Actualmente hay una discusión clara sobre ese tema, y es que por la Ley 142 de 1994, la CREG actúa por delegación del Presidente de la República, y cuando el Presidente lo considere necesario, podría recoger sus funciones; sin embargo, en la Ley 143, la asignación de funciones fue directa del Congreso a la CREG, por ejemplo.

- Eso no quiere decir que el Gobierno a punta de decretos no pueda dar directrices a las Comisiones de Regulación sobre lo que puede y debe hacer. Pero cada vez que se emite un decreto, que pretenda controlar las actuaciones de estas, se empieza el *lobby* para tumbiar esos decretos.

- Entonces, valdría la pena preguntarse, si es que no se tiene en la cuenta que la política es una cosa y la regulación es otra. Sí se necesita y se requiere la independencia regulatoria, pero lo que no se puede permitir es la impunidad regulatoria.

- La regulación, desde hace una década, se ha vuelto cada vez más compleja. Los usuarios y los inversionistas, la mayoría de las veces, no logran entender la complejidad de las fórmulas por medio de las cuales se establecen las tarifas y el funcionamiento del mercado. Esto debe solucionarse. La regulación debe ser clara. Expresada en términos simples. Todos los colombianos debemos entender cómo funciona nuestro mercado de servicios públicos domiciliarios.

- Lo que se debería hacer en este caso es que el Ministerio dicte las políticas de acción, y las Comisiones de Regulación se limiten a instrumentalizar esas políticas.

- Con este proyecto de ley buscamos que se establezca un control al Regulador, para que cada resolución que se expida, esté acompañada de una evaluación de efectos. Con esto lograremos que no solo la CREG cumpla, sino que todas las comisiones reguladoras de los servicios públicos deban rendir cuentas porque tienen en su control miles de millones de pesos de la nación.

- Las reglas mínimas que se proponen en este proyecto de ley deben ser obligatorias para todas las Comisiones de Regulación que existen en el país. Las decisiones de las comisiones tienen un impacto directo en términos económicos y si no se controlan sus actuaciones beneficiarán a las empresas o a los usuarios sin un equilibrio justo y racional, tal como está pasando actualmente, en donde la tendencia es favorecer a las empresas prestadoras más que a los usuarios.

**Contenido del proyecto**

El Proyecto de Ley Orgánica en consideración se compone de seis (6) artículos así:

**Artículo 1°.** Adiciona un numeral al artículo 30 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, en el cual se incluye dentro de las causales que darán procedencia al debate y solicitud de moción de censura sobre los Ministros del Despacho que hacen parte de las Comisiones de Regulación, y que, por su acción u omisión en su derecho al veto sobre las resoluciones que estas emiten, se impacte de forma negativa a los usuarios lo cual se comprobará con base en el informe semestral que se deberá rendir al Congreso de la República.

**Artículo 2°.** Establece la obligatoriedad de que las Comisiones de Regulación rindan un informe anual al Congreso de la República, en el cual se exponga la evolución de los costos y la calidad en la prestación de los servicios del año inmediatamente anterior.

**Artículo 3°.** Se propone incluir un artículo nuevo al texto inicial, con el objetivo de modificar el último inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 para darle coherencia con lo propuesto en el artículo 2° del proyecto de ley orgánica a consideración, pues tal como

se concibe actualmente, el inciso a modificar establece que salvo que la Ley 142 de 1994 diga lo contrario, “no se requiere el envío rutinario de información” por parte de las Comisiones de Regulación ni de las empresas prestadoras de los servicios públicos a los que se refiere esa ley.

**Artículo 4°.** Adiciona un artículo nuevo a la Ley 142 de 1994 con el objetivo de que las Comisiones de Regulación presenten ante las Comisiones Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes que correspondan, un informe previo a la emisión de nuevas resoluciones de carácter general, en el cual se incluyan como mínimo el objeto o propósito de la nueva normativa, el impacto fiscal que esta tendrá, la población objetivo a beneficiar y la evaluación de los efectos posteriores que se espera lograr con la nueva norma.

**Artículo 5°.** Modifica el Decreto número 2474 de 1999 en lo referente a la reelección de los expertos de las Comisiones de Regulación estableciendo que solo podrán ser reelegidos por una sola vez de manera sucesiva.

**Artículo 6°.** Establece la vigencia y derogatorias de la ley.

**Pliego de modificaciones**

Con base en el texto del Proyecto de Ley Orgánica número 031 de 2015 de autoría del honorable representante Eloy Chichi Quintero Romero, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 545 de 2015, propongo las siguientes modificaciones:

**Artículo 1°.** Se modifica la redacción del artículo 1° sin cambiar el sentido del mismo, con el objetivo de darle mayor claridad al mismo. Asimismo se modifica la periodicidad del informe que se presentará al Congreso de la República, ampliándolo a un informe anual y no semestral, en aras de que el Congreso de la República pueda hacer la evaluación de los resultados de un año completo. De esta manera se identificarán con mayor precisión y facilidad las actuaciones que tengan impactos negativos sobre los usuarios.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese un numeral al artículo 30 de la Ley 5° de 1992, el cual quedará así: 3. Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, y por acción u omisión en su derecho al veto sobre las resoluciones emitidas por las Comisiones de Regulación, que tuviesen un impacto negativo sobre el usuario o consumidor final, con base en el informe semestral rendido ante el Congreso de la República.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese un numeral al artículo 30 de la Ley 5° de 1992, el cual quedará así: 3. Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, con fundamento en el impacto negativo que tenga sobre el usuario o consumidor final, la acción u omisión en su derecho al veto sobre las resoluciones emitidas por las Comisiones de Regulación. Dicho impacto se demostrará con base en el informe <del>semestral</del> <b>anual</b> que las Comisiones de Regulación rinden ante el Congreso de la República.</p>

**Artículo 2°.** Se corrige un error de digitación, respecto al año de promulgación de la Ley 142, que es 1994 y no 1992 como se publicó en el texto propuesto.

Por otra parte, se modifica la redacción del artículo respecto a la periodicidad en la presentación del infor-

me al Congreso de la República, en aras de que sea concordante con la modificación propuesta para el artículo 1°.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese un inciso al artículo 73 de la Ley 142 de 1992 el cual quedará así: 73.27: Rendir un informe semestral al Congreso de la República en el cual se informe sobre la evolución durante el año inmediatamente previo, de los costos y la calidad de los servicios públicos prestados a los usuarios en el correspondiente periodo de tiempo. Se deberán incluir los criterios e indicadores tenidos en la cuenta por las Comisiones de Regulación para medir la eficiencia, gestión técnica, administrativa, financiera y la calidad del servicio que prestan las empresas de servicios públicos. El informe también contendrá los criterios utilizados para evaluar la realización de obras e instalación de equipos, la forma en que se fija la tarifa y los requisitos de utilización de redes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso, el Congreso podrá requerir a las Comisiones de Regulación, con el fin de tratar temas específicos cuando así lo considere.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese un inciso al artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así: 73.27: Rendir un informe <del>semestral</del> <b>anual</b> al Congreso de la República en el cual se <del>informe sobre</del> <del>exponga</del> la evolución <del>durante el año inmediatamente previo</del>, de los costos y la calidad de los servicios públicos prestados a los usuarios <del>en el</del> <del>durante el</del> <del>correspondiente periodo de tiempo</del> <del>año inmediatamente anterior</del>. Se deberán incluir los criterios e indicadores tenidos en la cuenta por las Comisiones de Regulación para medir la eficiencia, gestión técnica, administrativa, financiera y la calidad del servicio que prestan las empresas de servicios públicos. El informe también contendrá los criterios utilizados para evaluar la realización de obras e instalación de equipos, la forma en que se fija la tarifa y los requisitos de utilización de redes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso, el Congreso podrá requerir a las Comisiones de Regulación, con el fin de tratar temas específicos cuando así lo considere.</p>

**Artículo nuevo.** Se propone incluir un artículo nuevo al texto inicial, con el objetivo de modificar el último inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 para darle coherencia con lo propuesto en el artículo 2° del proyecto de ley orgánica a consideración, pues tal como se concibe actualmente, el inciso a modificar establece que salvo que la Ley 142 de 1994 diga lo contrario, “no se requiere el envío rutinario de información” por parte de las Comisiones de Regulación ni de las empresas prestadoras de los servicios públicos a los que se refiere esa ley. Así pues, el artículo nuevo propuesto para primer debate será el artículo 3° en la ponencia para primer debate así:

**Artículo 3°.** Modifíquese el último inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

Salvo cuando esta ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos. Con el objeto de dar cumplimiento al numeral 73.27 de este artículo, las comisiones pedirán información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

**Artículo 3°.** El artículo 3° inicial del texto propuesto pasa a ser artículo 4°. Adicionalmente, se modifica la redacción del mismo así:



PROYECTO DE LEY ORGÁNICA	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Las Comisiones de Regulación deberán presentar ante las Comisiones Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que correspondan según el tema a regular, un informe previo a la emisión de nuevas resoluciones de carácter general, en el cual se incluya la motivación de las mismas y que contenga como mínimo, la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por qué se está haciendo la modificación que se propone.</li> <li>2. El impacto fiscal.</li> </ol> <p>3. A quién beneficiará la resolución que se va a expedir.</p> <p>4. Evaluación de los efectos de la nueva norma.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Comisiones Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado que correspondan, emitirán concepto sobre la resolución a emitir, el cual, en caso de ser negativo, deberá ser tenido en la cuenta por las Comisiones de Regulación para modificar, adicionar o suprimir aquello que lo cause, antes de la expedición de las nuevas normativas. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	<p><b>Artículo 3-4°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Las Comisiones de Regulación deberán presentar ante las Comisiones Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que correspondan según el tema a regular, un informe previo a la emisión de nuevas resoluciones de carácter general, en el cual se incluya la motivación de las mismas y que contenga como mínimo, la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por qué se está haciendo <b>Objeto de</b> la modificación que se propone.</li> <li>2. El impacto fiscal de la nueva norma.</li> <li>3. A quién beneficiará <b>Población objetivo de</b> la resolución que se va a expedir, <b>en caso de que la hubiere.</b></li> <li>4. Evaluación de los efectos de la nueva norma.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Las Comisiones Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado que correspondan, emitirán concepto sobre la resolución a emitir, el cual, en caso de ser negativo, deberá ser tenido en la cuenta por las Comisiones de Regulación para modificar, adicionar o suprimir aquello que lo cause, antes de la expedición de las nuevas normativas. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>

**Artículo 4°.** El artículo 4° pasa a ser artículo 5°. Adicionalmente, se propone modificar este artículo, en el sentido en el que los dos artículos que inicialmente se propone modificar fueron derogados por el Decreto número 2474 de 1999. En ese orden de ideas, la modificación recaerá sobre el Decreto número 2474 de 1999 y no sobre el artículo 71.2 de la Ley 142 de 1994 ni sobre el artículo 21 de la Ley 143 de 1994.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquense los artículos 71.2 de la Ley 142 de 1994 y el parágrafo 2° del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, en lo referente a la reelección de los expertos de las Comisiones de Regulación, que en lo atinente quedarán así:</p> <p>Los expertos de las Comisiones de Regulación solo podrán ser reelegidos por una sola vez de manera sucesiva.</p>	<p><b>Artículo 4-5°.</b> Modifíquense los artículos 71.2 de la Ley 142 de 1994 y el parágrafo 2° del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, Adiciónese un artículo nuevo al Decreto número 2474 de 1999 en lo referente a la reelección de los expertos de las Comisiones de Regulación, que en lo atinente quedarán así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Los expertos de las Comisiones de Regulación solo podrán ser reelegidos por una sola vez de manera sucesiva.</p>

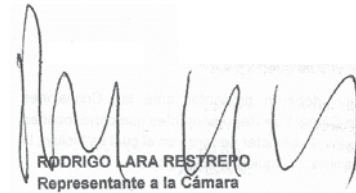
**Artículo 5°.** Por orden de numeración, pasa a ser artículo 6°.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica** número 031 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de las*

*funciones de las Comisiones de Regulación, conforme al texto propuesto en esta ponencia.*

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 031 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de las funciones de las Comisiones de Regulación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese un numeral al artículo 30 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Quando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, con fundamento en el impacto negativo que tenga sobre el usuario o consumidor final, la acción u omisión en su derecho al voto sobre las resoluciones emitidas por las Comisiones de Regulación. Dicho impacto se demostrará con base en el informe anual que las Comisiones de Regulación rinden ante el Congreso de la República.

**Artículo 2°.** Adiciónese un inciso al artículo 73 de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

73.27: Rendir un informe anual al Congreso de la República en el cual se exponga la evolución de los costos y la calidad de los servicios públicos prestados a los usuarios durante el año inmediatamente anterior. Se deberán incluir los criterios e indicadores tenidos en la cuenta por las Comisiones de Regulación para medir la eficiencia, gestión técnica, administrativa, financiera y la calidad del servicio que prestan las empresas de servicios públicos.

El informe también contendrá los criterios utilizados para evaluar la realización de obras e instalación de equipos, la forma en que se fija la tarifa y los requisitos de utilización de redes.

**Parágrafo.** En todo caso, el Congreso podrá requerir a las Comisiones de Regulación, con el fin de tratar temas específicos cuando así lo considere.

**Artículo 3°.** Modifíquese el último inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así: Salvo cuando esta ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos. Con el objeto de dar cumplimiento al numeral 73.27 de este artículo, las comisiones pedirán información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo a la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** Las Comisiones de Regulación deberán presentar ante las Comisiones Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que correspondan un informe previo a la emisión de nuevas resoluciones de carácter general, en el cual se incluya la motivación de las mismas y que contenga como mínimo, la siguiente información:

1. Objeto de la modificación que se propone.
2. El impacto fiscal de la nueva norma.
3. Población objetivo de la resolución que se va a expedir, en caso de que la hubiere.
4. Evaluación de los efectos de la nueva norma.

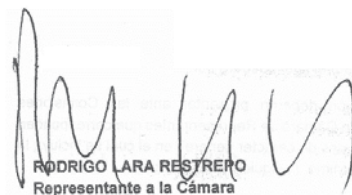
Parágrafo. Las Comisiones Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado que correspondan, emitirán concepto sobre la resolución a emitir, el cual, en caso de ser negativo, deberá ser tenido en la cuenta por las Comisiones de Regulación para modificar, adicionar o suprimir aquello que lo cause, antes de la expedición de las nuevas normativas. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo al Decreto número 2474 de 1999 en lo referente a la reelección de los expertos de las Comisiones de Regulación, que en lo atinente quedarán así:

**Artículo nuevo.** Los expertos de las Comisiones de Regulación solo podrán ser reelegidos por una sola vez de manera sucesiva.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013  
DE 2015 CÁMARA**

*Por medio de la cual se reforma y adiciona  
el Código Civil.*

Bogotá, D. C., octubre de 2015

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al “Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil*, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

**1. Trámite de la iniciativa**

El día veintiuno (21) de julio de 2015, el honorable Representante a la Cámara Rodrigo Lara radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil*. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 509 del 23 de julio de 2015.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Acta número 001, fui nombrado como ponente para rendir informe de ponencia en primer debate conforme al Oficio C.P.C3.1-0021-2015 de fecha 29 de julio de 2015.

**2. Objeto y contenido del proyecto**

Esta iniciativa de ley propone ampliar la libertad de testar, reduciendo las legítimas a una cuarta parte de la masa sucesoral y elimina la cuarta de mejoras, a fin de dejar de libre disposición las tres cuartas partes de los bienes, sin perjuicio de la porción conyugal y de los alimentos que se deban por ley. Se establece una excepción a esta norma, en lo que tiene que ver con pequeña propiedad rural; a fin de evitar la excesiva fragmentación de la tierra en microfundios, se eximen las sucesiones testadas de predios rurales de extensión inferior al equivalente de cuatro Unidades Agrícolas Familiares (UAF) del régimen de legítimas, con lo que quedan en libertad de testar sin perjuicio de la porción conyugal y de los alimentos que se deben por ley.

**3. Consideraciones**

**• Marco Jurídico Constitucional**

El marco jurídico de este proyecto encuentra sustento en los artículos 1°, 2°, 5°, 16, 42, 58 y 150 de la Carta Política:

**Artículo 1°.** “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, 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 2°.** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

**Artículo 5°.** “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

**Artículo 16.** “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

**Artículo 42.** “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. 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.

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.*

*La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.*

*Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.*

*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.*

*Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.*

*También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.*

*La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.*

**Artículo 58.** “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.*

#### • Marco jurisprudencial

Varias sentencias han hecho referencia a las normas testamentarias y a la libertad que tiene el legislador de configurar dichas normas. Empero, la Sentencia C-660 de 1996<sup>1</sup> con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz es precedente en el tema. En dicho fallo el alto tribunal al estudiar la constitucionalidad de algunas disposiciones del Código Civil dijo:

*“El derecho hereditario básicamente da respuesta a la siguiente pregunta: ¿en cabeza de quién han de quedar los bienes de una persona cuando esta fallece? ¿Qué ha de hacerse con ellos? Para responderla, son tres las líneas de argumentación que ha adoptado la tradición jurídica. Una recoge las tendencias individualistas que hallan sustento en los derechos del de cuius a la propiedad y la autonomía de la voluntad; según esa línea de pensamiento, se debe permitir al causante resolver el problema a través de la libre disposición de sus bienes, mediante el acto jurídico solemne de otorgar testamento. Otra, de corte socialista, busca que los bienes regresen a la sociedad, por ser ella quien concede los derechos de propiedad, y por ser este un mecanismo que, además, permite redistribuir la riqueza. La última línea de argumentación considera que se ha de proteger a la institución de la familia, al considerarla el núcleo básico de la sociedad; en consecuencia, se afirma que es la ley la que ha de determinar qué familiares, en qué proporción y en qué orden, han de heredar”.* (Negrillas propias).

(...)

*“Puede decirse que la Constitución define el derecho de propiedad en concordancia con los postulados del Estado Social de Derecho, autorizando al legislador para que lo concrete y regule; y a su vez el legislador, en ejercicio de tal atribución constitucional, concede a las personas, bajo ciertos supuestos legales, la posibilidad de decidir a quién, y en qué términos, dejará sus bienes. De aquí se deriva la autorización del legislador de permitir que el testador someta a condición ciertas asignaciones”.* (Negrillas propias).

(...)

En el mismo fallo, continúa la Honorable Corte diciendo: “(...) La segunda garantía constitucional en la cual se fundamentan las facultades del testador es la autonomía privada de la voluntad y aunque no existe una norma en la Constitución que la contemple en forma específica, ella se deduce de la libertad y el libre desarrollo de la personalidad, respectivamente,

<sup>1</sup> Ver otras Sentencias: C-513 de 2013, C-522 de 2014.

*los que sirven de sustento para afirmar que se ha de reconocer a las personas la posibilidad de que obren según su voluntad, siempre y cuando no atenten contra el orden jurídico y los derechos de los demás. Adicionalmente, se encuentra una serie de normas constitucionales garantes de ciertos derechos, cuyo ejercicio supone la autonomía de la voluntad*". (Negrillas propias).

En otras sentencias sobre libertad testamentaria la Corte señala que las facultades con que cuenta el testador **son conferidas por el Legislador** con base en dos garantías constitucionales conferidas a toda persona (i) el derecho a la propiedad privada y (ii) la autonomía de la voluntad.

Uno de los elementos esenciales del derecho de propiedad es que el propietario tiene la facultad de disponer libremente de sus bienes, siempre y cuando lo haga dentro de los límites señalados en el artículo 58 antes transcrito. En consecuencia, bien puede este vender, donar, o realizar cualquier otro acto translativo de dominio que la ley permita. Dentro de esta gama de posibilidades, el legislador considera que, con ocasión de la muerte, el propietario puede decidir el destino de sus bienes; obviamente según las reglas sucesorales señaladas por él. Así pues, puede decirse que la Constitución define el derecho de propiedad en concordancia con los postulados del Estado Social de Derecho, autorizando al legislador para que lo concrete y regule; y a su vez el legislador, en ejercicio de tal atribución constitucional, concede a las personas, bajo ciertos supuestos legales, la posibilidad de decidir a quién, y en qué términos, dejará sus bienes. De aquí se deriva la autorización del legislador de permitir que el testador someta a condición ciertas asignaciones.

En cuanto a la segunda, vista desde el punto de vista sucesoral, se indicó que: La ley permite que la voluntad del de cuius se manifieste a través del testamento, es decir, en un acto jurídico unilateral solemne, mediante el cual se determina la forma en que se han de repartir los bienes que se dejan al morir. Recuérdese que la facultad del testador para disponer de sus bienes no es ilimitada pues, para que el testamento sea válido, deben respetarse lo dispuesto en la ley.

#### 4. Contenido de la iniciativa

La iniciativa cuenta con veintitrés artículos los cuales se resumen así:

Sobre las reglas de la sucesión intestada del Código Civil: el artículo 1° modifica el artículo 1045 relativo al primer orden hereditario, señalando que los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal.

Sobre las asignaciones forzosas el artículo 2° del proyecto modifica el artículo 1226 del Código Civil y establece como asignaciones forzosas: 1° los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas; 2° la porción conyugal y 3° las legítimas.

Se establece una nueva definición de legitimarios, los cuales solo serán: (i) los descendientes personalmente o representados; (ii) los ascendientes (artículo 3° del proyecto de ley).

Con relación a las legítimas, el proyecto de ley busca aumentar la porción de libre disposición en los testamentos reduciendo las legítimas a un cuarto y aumen-

tando la de libre disposición a tres cuartos, así habiendo legitimarios, la cuarta parte de los bienes (previas las deducciones del artículo 1016 y las agregaciones de los artículos 1243 a 1245), se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa. Las tres cuartas partes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio (artículo 4° del proyecto de ley).

Con relación a las donaciones, el proyecto permite acumular imaginariamente al acervo líquido todas las donaciones revocables e irrevocables, hechas en razón de legítimas para computar la cuarta de legítimas. Esta cuarta se protege al punto que tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado a terceros, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, principiando por las más recientes. Si las donaciones hechas a legitimarios, excediere la cuarta parte del acervo imaginario, el exceso se imputará a las tres cuartas partes restantes, con exclusión del cónyuge sobreviviente (artículos 5° al 9° del proyecto de ley).

Las modificaciones de los artículos del Código Civil se hacen con el fin de armonizar el texto (artículos 10 al 20 del proyecto de ley).

A su turno el artículo 21 deroga los artículos 1252, 1253, 1259 y 1262 del Código Civil relativos en su orden al exceso en el monto de la cuarta de mejoras, a los asignatarios de la cuarta de mejoras, a la resolución de donación a título de mejora y a la estipulación de no donar o asignar. Estos cambios se hacen con el fin de armonizar el código con los cambios propuestos en la iniciativa legislativa.


Por otro lado, el artículo 22 establece que cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a 4 UAF, no será aplicable el régimen de legítimas.

Finalmente, el artículo 23 se reserva para la vigencia, dejando claro que la ley entrará a regir a partir del 1° de enero del año siguiente de su expedición y su no aplicación a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la fecha de entrada de vigencia de la ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

#### 5. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil*, conforme al texto propuesto por el autor.

Cordialmente,



RODRIGO LARÁ RESTREPO  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2015  
CÁMARA**

*por medio de la cual se reforma y adiciona  
el Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1045.** Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal”.

Artículo 2°. El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1226.** Asignaciones forzosas son las que el testador es obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aun con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1°. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2°. La porción conyugal.

3°. Las legítimas”.

Artículo 3°. El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1240.** Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.
2. Los ascendientes”.

Artículo 4°. El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1242.** Habiendo legitimarios, la cuarta parte de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según y reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

Las tres cuartas partes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.

Artículo 5°. El artículo 1243 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1243.** Para computar la cuarta de legítimas que se menciona en el artículo precedente, se acumularán imaginariamente al acervo líquido todas las donaciones revocables e irrevocables, hechas en razón de legítimas, según el valor que hayan tenido las cosas donadas al tiempo de la entrega, y las deducciones que, según el artículo 1234, se hagan a la porción conyugal.

Artículo 6°. El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1244.** Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extraños, y el valor de todas ellas juntas excediere a las tres cuartas partes de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios

para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas”.

Artículo 7°. El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1245.** Si fuere tal el exceso, que no solo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, principiando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

Artículo 8°. El artículo 1247 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1247.** Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare la cuarta parte del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”.

Artículo 9°. El artículo 1248 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1248.** Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la cuarta de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 9 1236, inciso 2°.

Volverán de la misma manera la cuarta de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho.

Artículo 10. El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1249.** Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2°”.

Artículo 11. El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1251.** Si las donaciones hechas a legitimarios, excediere la cuarta parte del acervo imaginario, el exceso se imputará a las tres cuartas partes restantes, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2°, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado”.

Artículo 12. El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1254.** Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata”.

Artículo 13. El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1256.** Todos los legados, todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un

legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a las tres cuartas partes de libre disposición.

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de las tres cuartas de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables.

Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.

Artículo 14. El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1257.** La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.

Artículo 15. El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1261.** Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero solo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.

Artículo 16. El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1263.** Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que este le haya donado irrevocablemente, y de un modo auténtico, no solo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.

Artículo 17. El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1264.** Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.

Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.

Artículo 18. El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1275.** En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación”.

Artículo 19. El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1277.** Contribuirán a formar o integrar lo que en razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado”.

Artículo 20. El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

“**Artículo 1520.** Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.

Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.

La prohibición general del inciso 1° de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil”.

Artículo 21. Deróganse las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos 1252, 1253, 1259 y 1262.

Artículo 22. Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a 4 UAF, no será aplicable el régimen de legítimas.

Artículo 23. Esta ley entrará a regir a partir del 1° de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
H. Representante a la Cámara

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones.*

### I. Trámite

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por la bancada del Partido Centro Democrático el día 21 de julio de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 510 de 2015.

### II. Objeto

- Establecer el cáncer infantil como un tema de urgencia médica, con el fin de que los niños reciban una atención oportuna, continua y de calidad para el tratamiento al cual deben someterse para salvar sus vidas.

- Adecuación de servicios de atención en horarios, turnos y lugares próximos que faciliten la asistencia a los controles, exámenes diagnósticos, intervenciones paraclínicas y demás procedimientos.

- Uso de internet para autorizaciones a procedimientos médicos.

- Establecer procesos de regularización y nivelación escolar para los niños, niñas y adolescentes que una vez terminados sus tratamientos vuelvan al sistema escolar, haciendo uso de las TIC, de igual manera dispondrá de un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de la ley y a sus familias en los colegios públicos y privados.

### III. Justificación de la iniciativa

- La Defensoría del Pueblo informa que anualmente se registran 2.200 nuevos casos de niños, niñas y adolescentes que presentan cáncer y destaca que esta enfermedad es la segunda causa de muerte en el grupo de niños y niñas entre 2 y 14 años.

- La situación de nuestros niños, niñas y adolescentes se agrava debido a que el nivel de supervivencia, frente a otros países es del 52%, mientras que en otros países alcanza el 75% y 80%, la razón del bajo porcentaje se debe a la falta de una atención oportuna y adecuada para el tratamiento de la enfermedad.

- “*En Colombia hay el personal, la tecnología y en general existen los medios de atención que requieren para la atención, pero las distintas barreras de acceso a los servicios impiden que los menores reciban la atención que requieren*”[1].

- Pese a existir una norma especial para la atención integral de los niños que padecen cáncer, lograr la efectiva atención de los niños sigue teniendo problemas para acceder a tratamientos con oportunidad.

- Casos como la negación de medicamentos incluidos en el POS, que demoran hasta 6 meses, casos como el de Kevin, duró 2 años, después de haberse hecho un trasplante de hígado y pese a la necesidad de un medicamento llamado Ursacol, durante dos años se le demoró su entrega, hoy su hígado presenta cirrosis.

- Los médicos tratantes siempre recalcan lo prioritario de la atención a los menores, pero para las EPS parece no ser suficiente.

- Es tal la falta de atención y dificultad en el acceso a los servicios de salud, que muchas personas deben presentar tutelas y desacatos para lograr ser atendidos. Solo por mencionar unos casos en el 2014 la Fundación Esperanza Viva, ubicada en Bucaramanga tuvo que realizar 62 acciones legales para que los menores tuvieran acceso a tratamientos con calidad, oportunidad eficacia y dignidad. Aun así cuando se gana la tutela muchas entidades hacen caso omiso, por lo cual se acude al desacato. La realidad demuestra que no es suficiente el mandato legal para acceder a los derechos, por lo cual considero se deben establecer fuertes medidas sancionatorias para que los prestadores de servicios de salud cumplan sus deberes.

- Según el Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil en el año 2011 el 93% de las familias de niños con cáncer tuvieron que recurrir a tutela para garantizar el derecho de los niños.

- La Defensoría del Pueblo en su estudio “*La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2014*” reveló que la causa por la cual hay más tutelas en el país, es por la negación en los servicios de salud, especialmente en tratamientos médicos, suministro de medicamentos y citas médicas con especialistas, siendo la segunda más solicitada la oncología.

- Otro ejemplo claro de esto, es el caso de un niño que necesitaba una ampolleta para su tratamiento, sin embargo después de esperar seis meses para que la EPS la suministrara estas nunca llegaron, se interpuso una tutela, se ganó, pero no cumplieron, se interpuso un desacato, en esta ocasión se pidió cárcel para el representante legal y por esta acción coercitiva finalmente la suministraron, pero de manera parcial, aquí hay que aclarar que para que un tratamiento sea efectivo tiene que suministrarse de manera completa y en el tiempo preciso.

- Según la Sociedad Americana de Cáncer, el primer mes de tratamiento de un menor es intenso y requiere de hospitalizaciones prolongadas para recibir tratamiento y de visitas frecuentes al médico. El niño pasa mucho de su tiempo en el hospital debido a que pueden ocurrir infecciones graves u otras complicaciones. Es muy importante que el niño tome *todas* las medicinas que se le receten. Algunas complicaciones pueden ser lo suficientemente graves como para poner en peligro la vida. Lo que demuestra que este tipo de tratamientos deben ser completos y aplicados a tiempo.

### IV. Marco constitucional y legal

#### – Constitución Política

El artículo 44. Precisa los derechos fundamentales y demás derechos de que gozan nuestros niños y establece la prevalencia de sus derechos frente al resto de personas en el territorio nacional.

**Artículo 13.** Obligación del Estado de promover condiciones de igualdad y adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

En igual sentido determina la importancia en la protección especial a quien por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

#### – Convención de los Derechos de los Niños

Artículos 3°, 6° y 24. La Convención de los Derechos del Niño establece que toda medida que sea tomada por instituciones públicas y privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas o órganos legislativos.

De igual manera se reconoce que todo niño tiene derecho a que se le garantice en máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del menor, reconociéndose el disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, donde los Estados deben esforzarse porque el niño no sea privado del derecho a los servicios sanitarios y para que se adopten las medidas apropiadas que reduzcan la mortalidad infantil y en la niñez.

#### – Legislación y normatividad reglamentaria

- **Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia**

**El artículo 27 desarrolla el derecho a la salud integral de todos** los niños, niñas y adolescentes y prohíbe que las entidades dedicadas a prestar servicios de salud se abstengan de atender a un niño, niña que requiera atención en salud y determinar que es la nación la responsable en asumir los costos de los servicios cuando los menores no figuren como beneficiarios en

el Sistema de Salud en cualquier modalidad dejando como sanción de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a las autoridades o personas que omitan la atención médica.

• **Ley 1388 de 2010 “Por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia”**, esta ley estableció como objeto disminuir la tasa de mortalidad por cáncer en los niños y personas menores de 18 años, a través de la garantía por parte de los actores de la seguridad social en salud, de todos los servicios que requieren para su detección temprana y tratamiento integral, aplicación de protocolos y guías de atención estandarizados y con la infraestructura, dotación, recurso humano y tecnología requerida, en Centros Especializados habilitados para tal fin.

Precisó además, que las Unidades de Atención de Cáncer infantil son las encargadas de prestar los servicios a los menores, conforme a los criterios médicos y conforme a las guías de atención, establece que ante la ausencia de servicios en estas Unidades se debe remitir al centro que se seleccione sin que se establezcan límites por pago de copagos o cuotas moderadoras, ni periodos de carencia.

Lo anterior, sin lugar a dudas establece un criterio claro para la atención de los niños, niñas y adolescentes con cáncer, pero con la dificultad que hasta ahora después de 4 años de expedida la ley, no se han reglamentado las unidades de atención de cáncer infantil.

• **Ley 1438 de 2011**

En el artículo 12, establece el desarrollo de un sistema en red para monitoreo, seguimiento y control del cáncer infantil y el uso de la información en la realización de estudios científicos, estructurado e implementado en armonía con el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO).

• **Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria)**

Esta ley define la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud, como autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, el cual comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud.

En desarrollo del artículo 44 establece la prevalencia de derechos de los niños para lo cual el Estado determina las medidas concretas y específicas para su atención integral según los ciclos vitales.

Es importante la previsión establecida en el artículo 14, la cual prohibió la negación de los servicios y tecnologías de la salud y la ausencia de autorizaciones administrativas entre prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios cuando se trate de atención de urgencia y dispuso que es el Gobierno nacional quien definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.

• **Ley 1733 de 2014**

Personas con enfermedades en fase terminal, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos que pretende mejorar la calidad de vida, tanto de los pacientes que afrontan estas enfermedades, como de sus familias, mediante un tratamiento integral del dolor, el alivio del sufrimiento y otros síntomas.

• **Decreto número 19 de 2012 (Ley Antitrámites)**

Establece la obligación para las Entidades Promotoras de Salud de establecer el procedimiento de suministro de medicamentos cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, asegurando la entrega completa e inmediata de los mismos y el tiempo máximo de 48 horas en caso de que su entrega no sea completa.

• **Resolución número 2590 de 2012**

Establece que la atención de un niño y/o adolescente con cáncer, en cualquiera de sus fases (diagnóstico, tratamiento y rehabilitación), será asumida como URGENCIA MANIFIESTA en los términos del artículo 8° de la Resolución número 548 de 2010 independientemente de la gravedad del cuadro clínico y en consecuencia, todos los servicios que en criterio de los médicos tratantes se requieran, estarán cubiertos así no se encuentren en el Plan Obligatorio de Salud, ni deberán surtir el trámite de aprobación previa por parte de los Comités Técnico- Científicos. Además, los trámites administrativos serán asumidos directamente por la EAPB o la Unidad de Atención Integral de Cáncer, liberando al paciente y su acudiente de la responsabilidad (17).

• **Resolución número 1552 de 2013**

**Artículo 1°.** Agendas abiertas para asignación de citas. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), de ambos regímenes, directamente o a través de la red de prestadores que definan, deberán tener agendas abiertas para la asignación de citas de medicina especializada la totalidad de días hábiles del año. Dichas entidades en el momento en que reciba la solicitud, informarán al usuario la fecha para la cual se asigna la cita, sin que les sea permitido negarse a recibir la solicitud y a fijar la fecha de la consulta requerida.

A la fecha las IPS y las EPS siguen diciendo a sus usuarios que llamen a final de mes porque las agendas están cerradas y la oportunidad sigue siendo lejana.

• **Resolución número 1440 de 2013**

**Artículo 4°.** *Los hogares de paso.* El menor de 18 años con presunción diagnóstica o diagnóstico confirmado de cáncer, cuya atención en salud deba realizarse en lugar diferente al de su residencia y que no cuente con las condiciones socioeconómicas, ni red de apoyo social para sufragar los gastos de alojamiento, será beneficiario del hogar de paso, así como un familiar o acudiente quien será su acompañante.

• **Circular número 04 de 2014 de la Supersalud**

Prestar la atención sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo la vida o la salud. **Sin negar dilatar la atención o asistencia médica requerida.**

Los menores de 18 años cuentan **con protección reforzada en salud, por ello debe brindárseles atención prioritaria e inmediata.**

**Se deben garantizar los tratamientos requeridos de manera continua, basado en el concepto del médico tratante y NO PUEDEN SER INTERRUMPIDOS por razones administrativas o económicas.**

• **Decreto número 1470 de 2013.** “Por medio del cual se reglamenta el Apoyo Académico Especial regulado en la Ley 1384 de 2010 y Ley 1388 de 2010 para la población menor de 18 años”.



En el Título II Capítulo I se desarrolla el objeto de la reglamentación y se dirige exclusivamente a lo dispuesto en la Ley 1388 de 2010, en cuanto al apoyo académico especial como estrategia para garantizar el ingreso o la continuidad en el sistema educativo de la población menor de 18 años que por motivos de exámenes diagnósticos y procedimientos especializados por sospecha de cáncer, o tratamiento y consecuencias de la enfermedad, se encuentren en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o Aulas Hospitalarias Públicas o Privadas y no pueden asistir de manera regular al establecimiento educativo.

Este decreto en ningún momento establece la reincorporación al aula escolar que es posterior a la culminación del tratamiento del menor, lo que es propio a fin de que de manera paulatina vuelva al aula escolar, esto por cuanto el sistema inmunológico es débil y podría generar recaídas que afecten la vida de los recién egresados, por lo que se hace necesario modificar el parágrafo 2° del artículo 14 de la Ley 1388 de 2010 propuesto en el presente proyecto de ley, permitiendo que a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones se continúe con el sistema educativo.

• **Decreto número 1075 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”**, compila la normatividad vigente en el sector educativo.

#### V. Consideraciones generales

Los hechos que han documentado en los últimos días los medios de comunicación demuestran cada vez más la importancia y la necesidad inmediata que hay de establecer mecanismos que determinen la atención a nuestros niños como Urgencia Médica, bien hace en señalar la editorial del periódico *El Tiempo*, del pasado 6 de septiembre, llamada Cáncer, urge un modelo integral, “*Es imperdonable que, a pesar de invertir tantos recursos en esta tarea, los resultados sean tan pobres a favor de los pacientes y la epidemiología de estos males*”.

“*De acuerdo con el Instituto Nacional de Cancerología (INC), el país, a pesar de los esfuerzos económicos y los grandes avances científicos, sigue teniendo tasas elevadas de incidencia (casos nuevos) y de mortalidad en los principales tipos de cánceres, lo que –de paso– desnuda fallas imperdonables en los diagnósticos oportunos y el acceso a los tratamientos, dos pilares fundamentales en la lucha contra este flagelo*”.

Estos señalamientos se hacen para todo tipo de cánceres, pero para cáncer infantil la situación aún es peor. “Y con los niños este tema alcanza niveles verdaderamente trágicos. No es justo, suena indolente, que un mal que en estas edades es raro y que en otras latitudes es prácticamente curable, aquí siga siendo una pena de muerte por culpa de la complejidad de un modelo de atención que pone sus balances por encima de la supervivencia de este puñado de pacientes”.

Todo esto afirma lo mencionado en la justificación de este proyecto, el problema para la atención no son los recursos ni las fallas tecnológicas, sino la inadecuada atención.

La reciente noticia sobre la suspensión de la atención para 500 niños con cáncer en el Hospital Universitario del Valle, debido a las deudas que las EPS tienen con la entidad hospitalaria, demuestran la vulneración de los derechos de la población infantil que padece esta patología, y requiere que se eliminen los procedimien-

tos que están por encima del derecho fundamental a la vida, en este caso los niños que tienen una gran probabilidad de supervivencia.

#### VI. Pliego de modificaciones

PROYECTO DE LEY	PLIEGO MODIFICACIONES
<p>“Por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer como Urgencia Médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer.</p> <p>Artículo 2°. Establézcase como Urgencia Médica la atención y tratamiento del cáncer en niños, niñas y adolescentes, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará lo pertinente y estandarizará los protocolos y guías de atención los cuales serán obligatorios.</p>	<p>“Por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto establecer como Urgencia Médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer.</p> <p>Artículo 2°. Se considera urgencia médica toda situación de prevención, diagnóstico, tratamiento, recaída o complicación, directa o que afecte el pronóstico, la calidad de vida o la vida del menor con cáncer, inclusive, cualquier situación de inoportunidad, calidad, adherencia o desvío injustificado del plan de tratamiento. Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará lo pertinente y estandarizará los protocolos y guías de atención, los cuales serán obligatorios. Para la resolución o superación de cualquiera de estas situaciones no mediará autorización alguna por parte de la EPS, aunque esta deberá ser notificada; por tanto el médico tratante o, en su defecto, el médico coordinador o responsable del servicio podrá remitir al paciente al sitio de referencia más adecuado, aun por fuera de la red de la EPS o Entidad Territorial a la cual se encuentre afiliado o adscrito el niño. La no oportunidad, pertinencia o renuencia de la EPS responsable en la atención y/o traslado del menor, será asumida por la entidad territorial, sin que se exonere de los pagos y el resto de obligaciones que le corresponden a la EPS. Parágrafo. En ningún momento se podrá supeditar la atención o prestación oportuna del servicio de salud a cuotas de recuperación.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Accesibilidad.</i> Las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud e IPS públicas y privadas a partir de la presente ley, adecuarán los servicios de atención de los niños, niñas y adolescentes en horarios, turnos y lugares próximos que faciliten la asistencia a los controles, exámenes diagnósticos, intervenciones paraclínicas y demás procedimientos, logrando una coordinación adecuada de los recursos médicos en la misma ciudad. Parágrafo. Las autorizaciones para los procedimientos médicos deberán ser en red.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Accesibilidad.</i> Las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud e IPS públicas y privadas aplican las tecnologías de la información y comunicaciones TIC para facilitar el acceso de los usuarios a los servicios que se ofrecen.</p>

PROYECTO DE LEY	PLIEGO MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 4°.</b> El parágrafo 2° del artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las instituciones prestadoras de servicios de salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en el colegio por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico. El Ministerio de Educación <b>establecerá procesos de regularización y nivelación escolar para los niños, niñas y adolescentes que una vez terminados sus tratamientos vuelvan al sistema escolar, haciendo uso de las TIC, de igual manera dispondrá de un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de la ley y a sus familias en los colegios públicos y privados.</b></p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13. Servicio de apoyo social.</b> A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento <u>para transporte entre zonas rurales, urbanas y entre áreas urbanas</u>, apoyo psicosocial, escolar, <u>apoyo nutricional en casa, orientación en ruta de atención, consulta social, articulación con redes de apoyo, auxilios de arrendamiento, gastos funerarios y complementos nutricionales</u> de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social o responsable del Centro de Atención a cargo del menor.</p> <p>Parágrafo 1°. En un plazo máximo de seis meses, el Ministerio de la Protección Social reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico. El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del Fosyga o los rendimientos financieros del mismo.</p> <p>Parágrafo 2°. En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en el colegio por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico. El Ministerio de Educación <b>establecerá procesos de regularización y nivelación escolar a fin de permitir el reingreso al sistema escolar de los menores haciendo uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.</b> De igual manera desarrollará <u>en</u> los colegios públicos y privados un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.</p>
<p><b>Artículo 5°. Régimen Sancionatorio.</b> Adiciónese al artículo 230 de la Ley 100 de 1993, el parágrafo, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Cualquier violación a lo dispuesto en cuanto a atención integral a la salud de los niños, niñas y adolescentes con cáncer como urgencia médica, será objeto del régimen sancionatorio previsto en esta norma.</p>	<p><b>Artículo 5°. Régimen Sancionatorio.</b> Las EPS o IPS que nieguen, omitan o retarden la prestación del servicio y el cumplimiento de la presente ley sin justificación, podrán ser sancionadas a través de la Superintendencia Nacional de Salud hasta 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad individual que se deriva de la vulneración de los derechos fundamentales de los pacientes.</p>

PROYECTO DE LEY	PLIEGO MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y reemplaza en lo pertinente en los artículos 13 de la Ley 1388 de 2010 y 230 de la Ley 100 de 1993 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>

**Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate al Proyecto de ley número 016 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones.**

ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ  
Representante a la Cámara

ANGELA MARÍA ROBLEDO  
Representante a la Cámara

ANA CRISTINA PAZ CARDONA  
Representante a la Cámara

GERMAN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2015**

*por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer como Urgencia Médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer.

Artículo 2°. Se considera urgencia médica toda situación de prevención, diagnóstico, tratamiento, recaída o complicación, directa o que afecte el pronóstico, la calidad de vida o la vida del menor con cáncer, inclusive, cualquier situación de inoportunidad, calidad, adherencia o desvío injustificado del plan de tratamiento.

Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentará lo pertinente y estandarizará los protocolos y guías de atención, los cuales serán obligatorios.

Para la resolución o superación de cualquiera de estas situaciones no mediará autorización alguna por parte de la EPS, aunque esta deberá ser notificada; por tanto, el médico tratante o, en su defecto, el médico coordinador o responsable del servicio podrá remitir al paciente al sitio de referencia más adecuado, aun por fuera de la red de la EPS o Entidad Territorial a la cual se encuentre afiliado o adscrito el niño.

La no oportunidad, pertinencia o renuencia de la EPS responsable en la atención y/o traslado del menor, será asumida por la entidad territorial, sin que se exonere de los pagos y el resto de obligaciones que le corresponden a la EPS.

Parágrafo. En ningún momento se podrá supeditar la atención o prestación oportuna del servicio de salud a cuotas de recuperación.

Artículo 3°. *Accesibilidad.* Las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud e IPS públicas y privadas

aplican las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso de los usuarios a los servicios que se ofrecen.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1388 de 2010 el cual quedará así:

**Artículo 13. Servicio de apoyo social.** A partir de la vigencia de la presente ley, los beneficiarios de la misma, tendrán derecho, cuando así lo exija el tratamiento o los exámenes de diagnóstico, a contar con los servicios de un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento **para transporte entre zonas rurales, urbanas y entre áreas urbanas**, apoyo psicosocial, escolar, **apoyo nutricional en casa, orientación en ruta de atención, consulta social, articulación con redes de apoyo, auxilios de arrendamiento, gastos funerarios y complementos nutricionales** de acuerdo con sus necesidades, certificadas por el Trabajador Social o responsable del Centro de Atención a cargo del menor.


**Parágrafo 1°.** En un plazo máximo de seis meses, el Ministerio de la Protección Social reglamentará lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, quien será su acompañante, durante la práctica de los exámenes de apoyo diagnóstico.


El tratamiento, o trámites administrativos, así como la fuente para sufragar los mismos, teniendo como base los recursos que no se ejecutan del Fosyga o los rendimientos financieros del mismo.


**Parágrafo 2°.** En un plazo máximo de seis (6) meses, el Ministerio de Educación, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que oferten cualquier servicio de atención a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias en el colegio por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico. El Ministerio de Educación **establecerá procesos de regularización y nivelación escolar a fin de permitir el reingreso al sistema escolar de los menores haciendo uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.** De igual manera desarrollará en los colegios públicos y privados un plan de apoyo emocional a los beneficiarios de esta ley y a sus familias.

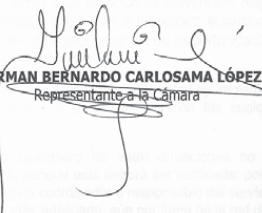
Artículo 5°. *Régimen sancionatorio.* Las EPS o IPS que nieguen, omitan o retarden la prestación del servicio y el cumplimiento de la presente ley sin justificación, podrán ser sancionadas a través de la Superintendencia Nacional de Salud hasta 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad individual que se deriva de la vulneración de los derechos fundamentales de los pacientes.

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

  
ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ  
Representante a la Cámara

  
ANA CRISTINA PAZ CARDONA  
Representante a la Cámara

  
ÁNGELA MARÍA ROBLEDO  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ  
Representante a la Cámara

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), de la Fiscalía General de la Nación.*

### I. Antecedentes del proyecto de ley

De acuerdo con lo establecido en el proyecto de ley: “la presente iniciativa legislativa fue presentada a consideración del Congreso de la República el día 6 de febrero de 2012, suscrita por el honorable Representante a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo, quien radicó ante la Secretaría General dicho proyecto de ley.

No es la primera vez que se presenta ante el Congreso de la República, puesto que en el periodo legislativo 2011-2012 radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes la misma el día 6 de febrero de 2012 correspondiéndole el Proyecto de ley número 182 de 2012.

Durante su trámite en la Cámara de Representantes, el proyecto de ley antes mencionado fue remitido de conformidad con la Ley 3ª de 1992 a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, y publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República número 043 de 2012 fue retirada al no ser debatida en ese periodo, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992.

El 22 de agosto de 2012, se radica nuevamente este proyecto de ley, siéndole asignado el número 102 de 2012, el cual se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 551 de 2012. La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, designó a las honorables Representantes Alba Luz Pinilla y Yolanda Duque Naranjo como ponentes del proyecto de ley, quienes presentaron ponencia para primer debate el 22 de octubre de 2012, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 723 de 2012, cuyo texto fue aprobado el 30 de abril de 2013 por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Para segundo debate, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente ratifica a las ponentes del proyecto de ley en primer debate para presentar ponencia ante la Plenaria de la Cámara, la cual es publicada el 29 de mayo de 2013 en la *Gaceta del Congreso* número 334 de 2013.

A pesar de que hubo sesiones en las cuales se anunció el proyecto para ser discutido y aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, el 20 de junio de 2014, se archivó esta iniciativa legislativa por no habersele dado el trámite respectivo antes de la culminación del período legislativo 2013-2014, con sujeción al artículo 162 de la Constitución Política<sup>1</sup>.

### II. Objeto del proyecto

El objeto del proyecto de ley es el de “la creación de una prima especial a favor de los servidores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, que por motivos de sus actividades de alto riesgo generan disminución de expectativa de

<sup>1</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley número 072 de la Cámara.

vida en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, toda vez que constantemente deben estar manipulando sustancias peligrosas que atentan contra su vida, salud e integridad física dentro de las diferentes diligencias que están obligados a adelantar en cumplimiento de sus funciones constitucionales y misionales...”

### III. Contenido

El proyecto contiene 3 artículos, a saber:

**Artículo 1°.** Los servidores públicos del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación que cumplen funciones permanentes de Policía Judicial, tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) de su asignación básica.

**Artículo 2°.** La Prima a que se refiere la presente ley no constituirá factor salarial.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

### IV. Consideraciones

#### IV.1 Consideraciones generales

El núcleo temático del debate de este proyecto de ley, se enmarca en las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y su compensación aplicable. En ese sentido, corresponde al legislador, con base a la cláusula general de competencia realizar las inclusiones, modificaciones o respectivos cambios en el régimen laboral.

#### IV.2 Importancia del proyecto de ley

La importancia del reconocimiento de la prima técnica a la que se refiere el presente proyecto de ley radica en que “El Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), es la única institución de Policía Judicial que apoya a la justicia penal militar, por convenio suscrito entre la Fiscalía General de la Nación y el Comando General de las Fuerzas Militares para adelantar la investigación criminal y criminalística con ocasión de las operaciones propias de las Fuerzas Militares en los que se presenten situaciones en las que se producen hechos que revisten las características del homicidio al cual se refiere el artículo 103 del Código Penal”<sup>2</sup>.

#### IV.3 Necesidad del proyecto de ley

En ese sentido y teniendo en cuenta que la actividad propia del CTI requiere el desplazamiento de los investigadores a las diferentes zonas del país donde se presenten enfrentamientos de la fuerza pública con alzados en armas o personas al margen de la ley para adelantar el apoyo investigativo y criminalística, actividades de Policía Judicial que implican de por sí una disminución de la expectativa de vida saludable de los servidores del CTI (razón por la cual tienen el beneficio de régimen especial de pensión de alto riesgo), por cuanto se encuentran expuestos por el manejo cotidiano de agentes químicos, biológicos, cadáveres, entre otros.

*Por ser un servicio de primera necesidad que se ofrece 365 días al año, 24 horas al día con el objetivo*

*de contrarrestar la delincuencia y ofrecer mejores servicios de investigación al ciudadano, los funcionarios del CTI se ven sometidos a extensas jornadas laborales, descansos no suficientemente reparadores, el no goce de vacaciones por necesidades del servicio, traslados que disgregan el núcleo familiar, recreación y eventos deportivos y culturales limitados, entre otras, producidos por los continuos requerimientos y necesidades del servicio, situaciones que producen manifestaciones de tipo emocional, cognitivo y comportamental, que disminuyen su expectativa de vida saludable. Pese a estas innumerables actividades no se les reconoce prima técnica especial por extensa que sea la jornada”<sup>3</sup>.*

#### IV.4 Fundamentos jurídicos del proyecto de ley

El presente proyecto de ley se ampara en el artículo 52 de la Constitución Política que dispone las funciones que desempeña la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, la Ley 938 de 2004, por medio de la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía contempla las funciones que ejerce el Cuerpo Técnico de Investigación.

Las funciones del CTI incluyen el ejercicio de una función de apoyo, la cual es cubierta por la institucionalidad jurídica llamada Policía Judicial, establecida como función a través de las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004.

Adicionalmente, obra como un argumento jurídico fundamental para esta ponencia positiva, que con la expedición del Decreto-ley 2090 de 2003, se redefinió el concepto de actividad de alto riesgo como “aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida”.

Es decir que, conforme al nuevo criterio introducido por el decreto, se definieron como actividades de alto riesgo las siguientes:

“Artículo 2°. *Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.*

Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

4. Trabajos con exposición a sustancias comprobablemente cancerígenas.

5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes. (Numeral 5. declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1125-04).

<sup>2</sup> El fundamento técnico tenido en cuenta por el legislador, tal y como lo indicó la el Ministerio Público en su concepto, se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 141 de 2008, tomado de la Sentencia C-853 del 2013.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-853 de 2013.

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.


7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública”.

“Posteriormente, el Congreso de la República mediante Ley 1223 de 2008, adicionó a la Ley 860 de 2003, a otro grupo de trabajadores que por virtud de convenio con la Fiscalía General de la Nación y en apoyo de la justicia penal militar, debían desempeñar funciones permanentes de policía judicial, actividad que según los estudios técnicos aportados por el legislador fue encontrada como de alto riesgo”<sup>4</sup>.


Es decir que, si bien es cierto que las anteriormente citadas normas se refieren al espectro del derecho a la pensión de vejez, proporcionan un argumento sólido en tanto que consideran que los funcionarios que cumplen funciones permanentes de policía judicial, escoltas y demás están expuestos a un alto riesgo y dado que este (el alto riesgo) es el sustento principal por el que se solicita la pensión de vejez, solicitamos en virtud de la igualdad, aprobar este proyecto de ley.

#### V. Proposición

Por las consideraciones plasmadas anteriormente, nos permitimos rendir Informe de ponencia favorable para primer debate ante a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 072 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación*, solicito a los honorables Representantes proceder a su discusión y aprobación.

  
**EDGAR GÓMEZ ROMÁN**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara por Santander  
 Partido Liberal

  
**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Centro Democrático

  
**JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS**  
 Representante a la Cámara por Tolima  
 Partido Conservador

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 27 de 2015

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 (artículos 150, 153 y 156), en mi calidad de ponente, me permito radicar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, cuyo contenido es el siguiente:

1. Antecedentes Legislativos.
  2. Propósito del proyecto de ley.
  3. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de ley.
  4. Consideraciones frente al proyecto de ley.
    - 4.1 Aspectos que deben abordarse en la atención y restablecimiento de derechos de las personas adultas mayores.
    - 4.2 El marco normativo vigente.
  5. Contenido del Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara.
  6. Conveniencia del proyecto de ley.
  7. Proposición.
  8. Texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara
- Agradezco la atención prestada.

Cordialmente,

  
 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-853 de 2013.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.*

**1. Antecedentes legislativos**

El Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, fue presentado por iniciativa parlamentaria de los honorables Representantes a la Cámara Guillermina Bravo Montaña, Carlos Eduardo Guevara Villabón y el suscrito ponente Óscar Hernán Sánchez León, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 723 de 2015 y remitido para su correspondiente estudio en primer debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**2. Propósito del proyecto de ley**

La iniciativa pretende reforzar la responsabilidad de las instituciones encargadas de proteger y cuidar a nivel nacional al adulto mayor frente a la violencia que se ejerce en contra de ellos. La existencia y funcionamiento de dichas instituciones se encuentran en las Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009.

Se propone fortalecer el esquema de protección de los adultos mayores desde el punto de vista del derecho penal, unificando el alcance de la norma a personas desde los 60 años de edad y ampliando las conductas típicas a favor de este grupo poblacional.

Igualmente, se pretende incluir dentro de las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor como instancia participativa a nivel nacional que determinará las principales acciones de prevención y protección frente a los casos de violencia contra esta población tan vulnerable.

Se incluyen otros deberes al Estado y se crea el Programa de las Granjas para Adultos Mayores, que propendan por mejorar las condiciones sociofamiliares del entorno en que vive el adulto mayor y se generen condiciones y otros programas que permitan educar desde temprana edad la realidad de la tercera edad.

**3. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de ley**

La Carta Política consagra en el artículo 46 que el Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

En los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 se desarrollaron legalmente los mencionados mandatos constitucionales.

En 1996 el Congreso de Colombia aprobó la Ley 319, por medio de la cual fue ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Esta ley plantea la protección a las personas mayores, y, entre otras, la obligación de adoptar medidas necesarias, tanto de orden interno, y mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos, a fin de lograr progresiva-

mente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo.

**Ley 60 de 1993 y Ley 100 de 1993.** Estas normas crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional para el sector salud, estableciendo las bases para su organización descentralizada y creando el Sistema General de Seguridad Social, con el objetivo de pasar del modelo asistencialista al de Seguridad Social, concebida como un instrumento para garantizar la integración y mejorar la equidad, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También contempla programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, la tercera edad y las personas con discapacidad.

**La Ley 1276 de 2009** modificó la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y estableció nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.

**Ley 1315 de 2009 estableció condiciones mínimas para dignificar la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.**

Su artículo 4° dispuso que las instituciones reguladas mediante esta ley, deberán solicitar ante la Secretaría de Salud correspondiente, sea esta departamental, distrital o municipal la autorización para su funcionamiento e instalación.

**Ley 1251 de 2008** expidió normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

**La Ley 599 de 2000 (Código Penal), dispone:** Artículo 229. *Violencia intrafamiliar.* El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta y cinco (65) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Parágrafo. A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia, y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 230. *Maltrato mediante restricción a la libertad física.* El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre

que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

**Parágrafo.** Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.

**Artículo 233. Inasistencia alimentaria.** Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1181 de 2007. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Código Civil. Artículo 251. Cuidado y auxilio a los padres.** Aunque la emancipación dé al hijo el derecho de obrar independientemente, queda siempre obligado a cuidar de los padres en su ancianidad, en el estado de demencia, y en todas las circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios.

**Artículo 252. Derechos de otros ascendientes.** Tienen derecho al mismo socorro todos los demás ascendientes legítimos, en caso de inexistencia o de insuficiencias de los inmediatos descendientes.

#### 4. Consideraciones frente al proyecto de ley

La violencia intrafamiliar se enfoca en una mayor proporción en la violencia contra la mujer o contra los menores de edad, pero hay una violencia muchas veces oculta, una violencia silenciosa que afecta a las personas de la tercera edad.

La violencia en contra del adulto mayor permanece velada por la indefensión física y la dependencia económica y afectiva en la que se encuentran las personas de este grupo etario, es por esto que se conocen muy pocas denuncias al respecto y los casos solo son visibles cuando la violencia traspasa el ámbito familiar o según la gravedad de la lesión.

Igualmente es preocupante que en Colombia crezca la práctica del maltrato por abandono, máxime cuando se trata de los miembros de una misma familia y aún más preocupante que en estos casos no exista ningún tipo de sanción.

Es necesario y muy importante señalar enfáticamente que cuando se presenta abandono o negligencia en el cuidado de una persona que por sus condiciones físicas, económicas, emocionales y/o psicológicas, como puede llegar a ser un adulto mayor, queda en situación de total dependencia de otra, rápida y fácilmente puede caer en complicadas enfermedades e incluso en la indigencia y en el peor de los casos la muerte.

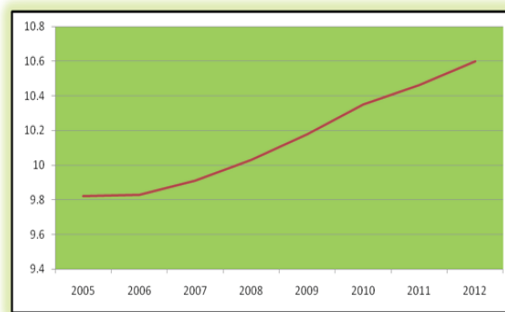
La Organización Mundial de la Salud, estipula como edad promedio del comienzo de la vejez los 60 años, aunque este planteamiento se ha estandarizado, resulta difícil definir el momento exacto en el que comienza la vejez. El geriatra colombiano Guillermo Marroquín Sánchez plantea que la tercera edad o edad de los abuelos inicia a los 49 años y subdivide este proceso en seis edades más: vejez activa (49-63 años), vejez hábil (63-

70 años), vejez pasiva (70 a 77 años); y la edad de los bisabuelos que se inicia a los 77 años, la cual a su vez se subdivide así: senectud probable (77-84 años), senectud posible (84-91 años), senectud excepcional (91-105 años). Si bien la vejez es considerada como una etapa en el desarrollo de la persona, el envejecimiento como tal es el proceso que conduce a ese momento específico y desde ciertas perspectivas se inicia perfectamente desde el nacimiento o en la concepción misma.

De acuerdo con las proyecciones del Dane, en Colombia hay más de 4.600.000 personas mayores de 60 años, cifra que representa aproximadamente el 10% del total de la población. Las mujeres mayores representan una proporción más grande que la de los hombres, con el 54,2% y el 45,8% respectivamente.

Según las cifras proyectadas por el Dane para el año 2012 (con base en el censo realizado en el 2005), el Departamento de Cundinamarca contó con una población de 2.557.623 habitantes, de los cuales 271.183 son personas mayores de 60 años, es decir, el 10,60% del total de la población, un poco por encima de la tasa promedio nacional, que está cercana al 10% de la mencionada cifra, 127.673 (es decir, el 47%) son hombres y 143.510 (el 53%) son mujeres, siendo Cundinamarca uno de los departamentos con mayor índice de población mayor a 60 años en Colombia. Estos porcentajes tienden a aumentar, ya que para 2005 era de 9,82%, en 2006 de 9,83%, en 2007 de 9,91%, en 2008 de 10,03%, en 2009 de 10,18%, en 2010 de 10,46% y en 2011 de 10,60%, como se indica en la siguiente gráfica.

PORCENTAJE DE POBLACION MAYOR DE 60 AÑOS (PROYECCIONES CENSO DANE 2005)



Las cifras del Dane, muestran que para el año 2020 habrá en el país alrededor de 6.500.000 personas mayores, lo que marca un crecimiento del 39,2% con respecto a 2011. Entre las ciudades y departamentos que más crecimiento porcentual tendrán para ese año están: Bogotá, con un 55%; Atlántico, con un 43,2%; Antioquia, con un 42,2% y Córdoba, con un 38,8%.

Otra situación que está en aumento y que las autoridades han evidenciado es que se presenta abuso físico como agresión, desatención de necesidades e incumplimiento de las obligaciones por parte de los hijos; abuso material o económico como asignación de cargas y labores, chantaje para la repartición de sus bienes o dineros; y abusos contra la libertad obligándolos, por ejemplo, a vivir en hogares de sus familiares o en hogares geriátricos.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal (Requerimiento número 351-GCRNV-2014), de enero a abril de 2014 se presentaron 391 casos de violencia in-

trafamiliar contra adultos mayores; en 2013 se presentaron 1.210 y en el año 2012, 1.497 casos.

Los casos de violencia intrafamiliar contra el adulto mayor en su mayoría son causados por los hijos o hijas o por terceros, y las ciudades con mayor número de casos reportados son Bogotá y Medellín.

Las cifras ratifican que el adulto mayor es una persona en situación de vulnerabilidad frente a un hecho violento por encontrarse en un estado de indefensión. El Instituto de Medicina Legal en su informe de *Forensis* 2012, indica que “*las cifras muestran un ascenso desde el 2007, con el pico más alto en el 2010, con 1.631 casos. Las víctimas con mayor número de casos siguen siendo las mujeres, con el 53% que corresponde a 793 casos.*”

*El rango de edad más afectado y propenso a experimentar un hecho de violencia por un familiar estuvo ubicado entre los 60 a 64 años con un total de 579 casos seguido por el grupo de edad de 65 a 69 años con 326 casos”.*

El maltrato hacia las personas mayores puede ser de tipo físico, económico (financiero, patrimonial, material), sexual, maltrato por negligencia o abandono y psicológico, siendo este último el más frecuente.

Frente a los agresores, según Medicina Legal, siguen siendo los familiares inmediatos como hijos (637 casos), otros familiares (607 casos) hermanos, cuñados, etc.

#### **4.1 Aspectos que deben abordarse en la atención y restablecimiento de derechos de las personas adultas mayores**

- **VIDA Y SUPERVIVENCIA:** Comprende el derecho que tiene todo ser humano a tener niveles de salud y nutrición adecuados, así como el acceso a servicios médicos y de seguridad social.

- **DESARROLLO:** Comprende los derechos de las personas mayores relacionados con su autonomía como seres humanos, en las dimensiones físicas, intelectual, afectiva, y social. Así como el derecho a no ser separado de su entorno familiar y social a mantener una relación y contacto directo con ellos, al acceso a todas aquellas actividades que promuevan su bienestar social, espiritual y su salud física y mental, a capacitación y/o formación que desarrolle, promueva y/o refuerce sus capacidades y habilidades.

- **PROTECCIÓN:** Comprende el derecho de la persona mayor a ser protegida contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, discriminación o cualquier práctica que atente contra su dignidad humana.

- **PARTICIPACIÓN:** Esta área comprende el derecho del Adulto Mayor, a expresar su opinión, toma de decisiones en aspectos que le conciernen y acceso a la información.

De lo expuesto hasta el momento se colige que si bien en Colombia hay una normatividad muy amplia, en el campo de los derechos específicamente de las personas de la tercera edad, son insuficientes e ineficaces los esquemas jurídicos de protección para lograr el pleno respeto y promoción de sus derechos fundamentales. Esta situación es especialmente crítica en las zonas rurales del país, en donde la cercanía directa con el conflicto armado, la marginalidad e incluso los propios procesos de urbanización van en detrimento de las con-

diciones de vida de sus pobladores, circunstancias que los adultos mayores del sector rural sufren la mayor contundencia, haciéndose más notoria la ausencia del Estado, en temas como la protección de los aspectos síquicos, afectivos, emocionales, morales; pleno acceso a bienes necesarios para una vida saludable (nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, protección social, trabajo, etc.), presencia de barreras físicas de acceso y deficiente calidad en el uso de los servicios de salud, inexistencia de condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad (especialmente personas mayores).

De otro lado, dentro de las fuentes de recursos con destino a la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez se pueden relacionar los siguientes:

- Presupuesto General de la Nación
- Sistema General de Participaciones
- Sistema General de Seguridad Social
- Recursos Propios de las Entidades Territoriales
- Recursos de la Cooperación Técnica
- Recursos Parafiscales.

De acuerdo con información publicada en la página web del Ministerio de Trabajo, el Gobierno nacional tienen como propósito alcanzar la cobertura universal de los adultos mayores que se encuentran en condición de vulnerabilidad en el transcurso de los próximos años, lo que significa beneficiar a cerca de 2.400.000 adultos mayores de 65 años en el territorio nacional, a través del programa Colombia Mayor, el cual a 31 de diciembre de 2013 se desarrolla en 1.103 municipios y 3 inspecciones departamentales, contando ya con más de 1.250.000 beneficiarios y una inversión de un billón de pesos al año.

#### **4.2 El marco normativo vigente**

La normatividad vigente, particularmente la penal, no contempla suficientes medidas para proteger de manera oportuna al adulto mayor víctima de violencia intrafamiliar, como medida de protección y prevención.

En efecto, el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) en el artículo 229 en cuanto a violencia intrafamiliar expone que la pena se aumentará cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de 65 años (...) y en el parágrafo “a la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio o residencia (...)”.

Al respecto, como se explica más adelante en detalle, en la presente iniciativa legislativa se incluyeron dentro de los rangos de edad de los sujetos pasivos de la violencia por un familiar a la persona mayor de 60 años, aludiendo que la normatividad y las políticas públicas tipifican al adulto mayor o persona mayor como aquel que tiene al menos dicha edad.

De igual forma se busca la integración de las diferentes entidades que tienen a su cargo establecer las políticas y directrices para la protección del adulto mayor y preparar al individuo en el tema de la ancianidad. Además buscar estrategias para que el adulto mayor siga siendo activo y útil a la familia y a la sociedad.



No encontramos un marco normativo que haga cumplir de manera efectiva el derecho del adulto mayor en condición de vulnerabilidad en cuanto a la obligación alimentaria a cargo de sus familiares.

### 5. Contenido del Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara

Para cumplir con el objetivo de fortalecer la responsabilidad de quienes la ley colombiana obliga brindar protección al adulto mayor frente a la ocurrencia de fenómenos de violencia, descuido y abandono que se puede ejercer en contra de ellos e igualmente busca establecer rutas y vías de asistencia ante la ocurrencia de estos fenómenos.

En un primer momento busca crear una obligación de asistencia en centros especializados de atención de adultos mayores ante la ocurrencia de fenómenos de violencia intrafamiliar, esto mediante la creación del artículo 17 A de la Ley 1315 de 2009.

Igualmente el proyecto de ley pretende, ajustar el artículo 28 de la ley, otorgar más funciones al Consejo Nacional del Adulto Mayor, como instancia participativa a nivel nacional que determinará las principales acciones de prevención y protección frente a los casos de violencia contra esta población tan vulnerable.

Se busca modificar el contenido del artículo 229 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) para hacer explícita la finalidad de reducir la edad de la víctima para la tipificación de la violencia contra el adulto mayor y se suprime el componente espacial que determina “en su domicilio o residencia”, definido en el parágrafo del artículo 229 *ibídem* para quienes incurran en la conducta sin ser integrantes del grupo familiar de la víctima.

Dicha reducción de la edad de la víctima, referente a la violencia intrafamiliar (artículo 229 del Código Penal), está encaminada en el sentido de ampliar el alcance de la circunstancia de agravación punitiva relacionada con cometer este delito sobre persona mayor de 65 años edad, dejándola desde los 60 años de edad de la víctima (sujeto pasivo), para la aplicación de dicha causal.

Al respecto debemos resaltar que existe un criterio legalmente adoptado en Colombia para establecer la edad en la que comienza la adultez mayor, a los 60 años. Así lo consagra expresamente el artículo 3<sup>o</sup> de la Ley 1251 de 2008, “por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”, de manera que resulta adecuado y se encuentra plenamente justificada la propuesta del presente proyecto de ley acá descrita.

De igual manera se adiciona un texto al artículo 230 de la Ley 599 de 2000 (...) o puesta bajo su cuidado y las personas que aún sin ser parte del núcleo familiar, sean encargadas del cuidado de uno o varios miembros de una familia.

Por último y en concordancia con lo anterior, se crea un artículo nuevo en el Código Penal (Ley 599 de

2000): Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años.

Se pretende crear un nuevo delito en el estatuto penal al buscar tipificar el descuido, negligencia o abandono del adulto mayor, ya que se ha vuelto una costumbre que las familias o las mismas instituciones encargadas de su cuidado y protección ejerzan acciones de descuido o negligencia o abandono, que en el peor de los casos lleva a los adultos mayores a vivir en las calles, a enfermarse y hasta morir.

El proyecto de ley propone igualmente crear un artículo mediante el cual se establece en cabeza del ICBF la generación de una ruta de atención inmediata y para definir cuáles serían los medios de comunicación o las líneas telefónicas correspondientes para la denuncia y orientación frente a casos de violencia intrafamiliar, en especial frente a la violencia ejercida contra el adulto mayor.

Con el fin de permitir un alcance más eficaz frente a las normas que actualmente contempla nuestro ordenamiento jurídico en aras de garantizar mayor protección a los derechos de nuestros abuelos, de manera especial frente a su seguridad alimentaria, entre otras disposiciones, se propone otorgar mayores facultades al Estado y específicamente a las Comisarias de Familia, mediante algunas adiciones a la Ley 1251 de 2008, para mejorar la eficacia en la labor de protección de los derechos de los adultos mayores.

Se incluyen otros deberes al Estado y se crea el Programa de las Granjas para Adultos Mayores, que propendan por mejorar las condiciones sociofamiliares del entorno en que vive el adulto mayor y se generen condiciones y otros programas, como las Redes de Apoyo comunitario a las personas de la tercera edad.

### 6. Conveniencia del proyecto de ley

Consideramos que debido al incremento del descuido, rechazo, maltrato y abandono de adultos mayores en Colombia, especialmente con respecto al bienestar alimentario, al igual atendiendo obligaciones de orden Constitucional, se deben tomar medidas que desde el legislativo y todas las instancias públicas competentes, propendan por dar herramientas a la sociedad, a las familias, a los adultos mayores y a las autoridades administrativas y judiciales, para que sean protegidos y reivindicados los derechos de las poblaciones más vulnerables, marco dentro del cual la presente iniciativa encaja, esto considerando que el trabajo que lleve a una real protección y reivindicación de los derechos de los colombianos de la tercera edad, está aún en gran medida pendiente de realizarse con la profundidad y alcance requerido.

En conclusión, la presente iniciativa persigue garantizar en alguna medida la protección, defensa y garantía de los derechos de los adultos mayores, propósito frente al cual naturalmente estamos de acuerdo, salvo algunos comentarios que hacemos en el acápite siguiente.

### 7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara, dar primer debate, al Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes*

<sup>1</sup> “Artículo 3<sup>o</sup>. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones:

...  
*Adulto mayor.* Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más”.

1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créese un artículo nuevo de la Ley 1315 de 2009, del siguiente tenor:

**Artículo 17A.** Los centros de protección social y de día, así como las instituciones de atención deberán acoger a los adultos mayores afectados por casos de violencia intrafamiliar como medida de protección y prevención.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, sobre las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor:

11. Asesorar la formulación y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de protección y lucha contra la violencia que se ejerza a los adultos mayores.

12. Promover la creación de redes de apoyo con el fin de asegurar los vínculos, la compañía y el apoyo del núcleo familiar del adulto y así evitar la institucionalización y la penalización. Ya que es necesario involucrar de manera directa a la familia quien es la encargada de suplir la satisfacción de necesidades biológicas y afectivas de los individuos; responde por el desarrollo integral de sus miembros y por la inserción de estos en la cultura, la transmisión de valores para que se comporten como la sociedad espera de ellos. De ahí que la pertenencia a una familia constituye la matriz de la identidad individual.

13. Promover la formulación de políticas para dar a conocer las obligaciones alimentarias de la familia para con las personas de la tercera edad, conformando grupos de enlace con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Secretarías de Desarrollo Social y las Comisarias de Familia.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 229. Violencia intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una

mujer, una persona mayor de sesenta (60) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

**Parágrafo.** A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 230. Maltrato mediante restricción a la libertad física.** El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o puesta bajo su cuidado, o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

**Parágrafo.** Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica, las personas que no siendo miembros del núcleo familiar, sean encargados del cuidado de uno o varios miembros de una familia. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.

Artículo 5°. Adiciónense el siguiente artículo a la Ley 599 de 2000:

**229A. Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años.** El que someta a condición de abandono y descuido a persona mayor, con 60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo.** El abandono de la persona mayor por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 6°. **Atención inmediata.** El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará una ruta de atención inmediata y determinará los medios de comunicación correspondientes frente a maltratos contra el adulto mayor, tanto en ambientes familiares como en los centros de protección especial y demás instituciones encargadas del cuidado y protección de los adultos mayores.

Artículo 7°. Adiciónase en el artículo 6°, numeral 1, dentro de los deberes del Estado definidos en la Ley 1251 de 2008, los siguientes literales:

p) Introducir el concepto de educación en la sociedad fomentando el autocuidado, la participación y la productividad en todas las edades para vivir, envejecer y tener una vejez digna;

q) Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive;

r) Diseñar estrategias para promover o estimular condiciones y estilos de vida que contrarresten los efectos y la discriminación acerca del envejecimiento y la vejez;

s) Generar acciones para que los programas actuales de gerontología que se adelantan en las instituciones se den con un enfoque integral dirigido a todas las edades;

t) Promover la creación de redes familiares, municipales y departamentales buscando el fortalecimiento y la participación activa de los adultos mayores en su entorno. Con el fin de permitir a los Adultos Mayores y sus familias fortalecer vínculos afectivos, comunitarios y sociales;

u) Promover la asociación para la defensa de los programas y derechos de la Tercera Edad;

v) Desarrollar actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida y mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores que están aislados o marginados.

Artículo 8°. Inclúyase en el artículo 7° de la Ley 1251 de 2008 (Objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento Vejez) el siguiente numeral:

10. Incluir medidas con el fin de capacitar a los cuidadores informales que hay en los hogares para atender a sus familiares adultos mayores que se encuentren con enfermedades crónicas o enfermedad mental.

Artículo 9°. Adiciónase en la Ley 1251 de 2008, un nuevo artículo del siguiente tenor:

**Artículo 34A. Requerimiento.** Las Comisarías de Familia podrán requerir a los familiares del adulto mayor que deban alimentos por ley y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que cumplan con dicha obligación, evento en el cual la Comisaría de familia deberá establecer la cuota alimentaria provisional. Cumplido este procedimiento deberá el Comisario de Familia remitir el expediente a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que presente en nombre del adulto mayor la demanda de alimentos ante el Juez competente.

Artículo 10. *Responsables del cubrimiento de la asistencia alimentaria de adultos mayores en condición de abandono, descuido o violencia intrafamiliar.* El hecho de que el Estado, a través de los servicios públicos establecidos para la atención de los adultos mayores en condiciones de descuido, abandono o víctimas de violencia intrafamiliar, brinde asistencia alimentaria a estas personas, no exime de responsabilidad penal y civil a quienes según las leyes colombianas, están obligados a brindar la asistencia alimentaria que los adultos mayores requieren.

Artículo 11. *Obligaciones económicas derivadas de la prestación de asistencia profesional y alimentaria.* Cuando el Estado preste servicios públicos que impliquen una asistencia alimentaria a adultos mayores que han sido objeto de abandono, descuido y/o violencia intrafamiliar, y esto conlleve la generación de un gasto a cargo del presupuesto público en cualquiera de sus niveles nacional, o territorial, o de sus entidades descen-

tralizadas, contra quienes tengan a su cargo según las normas civiles la obligación de brindar asistencia alimentaria, se impondrá a su titularidad la obligación de retribuir económicamente hasta en un 100%, los costos que se generen por concepto de asistencia alimentaria, y por las demás acciones que se hayan adelantado por el Estado en procura de brindar calidad de vida a los adultos mayores. Las entidades públicas liquidarán estas obligaciones mediante actuación administrativa que iniciará con la identificación y localización de los titulares de la obligación de brindar asistencia alimentaria, al igual que les comunicará adecuadamente la obligación que les asiste para garantizar el derecho de defensa, e igualmente terminará esta actuación, mediante celebración de contrato de transacción o acto administrativo que genere a favor de la entidad pública la obligación dineraria a cargo del responsable de la obligación o exonerar de la obligación al presunto responsable de la asistencia alimentaria. Las entidades públicas que tengan a favor acto administrativo debidamente ejecutoriado o hayan celebrado contrato de transacción, mediante el cual se reconozca a su favor la obligación de ser pagada una suma de dinero por concepto de la suplencia en el cumplimiento de asistencia alimentaria, podrá en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizar un procedimiento administrativo de cobro coactivo para lograr el recaudo de las sumas de dinero, las cuales al ingresar al tesoro de la entidad o de la Nación, serán prioritariamente destinadas al financiamiento de programas de inversión pública para brindar asistencia a población de la tercera edad.

Artículo 12. *Programa de asistencia a personas de la tercera edad.* En los municipios, distritos y departamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables.

Parágrafo 1°. Para una adecuada operación de las Granjas para Adultos Mayores, durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, generarán los lineamientos técnicos necesarios para la adecuada entrada en funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 2°. Las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria podrán incorporar en sus planes de asistencia técnica y planes operativos, el acompañamiento y asistencia permanente a los proyectos desarrollados que en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental se desarrollen en las Granjas para Adultos Mayores.

Artículo 13. *Inmuebles destinados a la operación de las Granjas para Adultos Mayores.* Las entidades del orden nacional y departamental, en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, podrán ceder inmuebles a las entidades territoriales para la puesta en funcionamiento y operación de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 1°. La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (Dian) podrá ceder a título gratuito para la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya recibido a cualquier título para la cancelación de algún tipo de obligación tributaria. Igualmente esta entidad podrá destinar los muebles o la mercancía retenida a cualquier título en el desarrollo de sus competencias administrativas, para el funcionamiento, la dotación y equipamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

Parágrafo 2°. La Fiscalía General de la Nación igualmente podrá ceder a título gratuito con destino a la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya obtenido derivado de procesos de extinción de dominio o de procesos de similar naturaleza.

Parágrafo 3°. Para poder ser cedido a título gratuito un bien mueble o inmueble de propiedad de una entidad pública a una entidad territorial, esta última deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad titular del derecho de propiedad o posesión del bien, en la cual exponga claramente su necesidad de adquirir el bien para la operación de una Granja para Adultos Mayores, igualmente acreditará con certificación del responsable del Banco de Programas y Proyectos de la entidad, la existencia de un proyecto viabilizado para el montaje y operación de la granja, y también se certificará por el representante legal de la entidad solicitante, el cumplimiento o factibilidad de ser cumplidos al momento de la entrada en operación, de los lineamientos técnicos definidos por las entidades indicadas en el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.

Artículo 14. *Redes de apoyo comunitario a las personas de la tercera edad.* El Estado, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Secretarías Municipales de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces, con la participación de las Personerías, la Defensoría del Pueblo, las IPS'S y la Policía Nacional, impulsarán la creación de Redes Sociales de Apoyo Comunitario a las personas de la tercera edad, con el fin de generar y operar canales de comunicación que brinden la posibilidad de activar alertas tempranas y efectivas para la atención oportuna, ante la ocurrencia

de eventos de abandono, descuido, violencia intrafamiliar y hechos similares que pongan en riesgo la integridad física o moral de algún adulto mayor.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

Cordialmente,



OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

**CONTENIDO**

Gaceta número 871 - Martes, 3 de noviembre de 2015  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley orgánica número 031 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones en materia de las funciones de las Comisiones de Regulación .....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara Por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil .....	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 016 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece como urgencia médica la atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes con cáncer y se dictan otras disposiciones .....	14
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la prima especial de riesgo para los empleados del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), de la Fiscalía General de la Nación .....	19
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.....	21