REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XIX - Nº 1.030 Bogotá, D. C., viernes, 3 de diciembre de 2010 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA

por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.

Bogotá, D. C., noviembre 30 de 2010

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima Permanente Constitucional

Cámara de Representantes

Despacho.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, *por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.*

Respetado doctor Rosero:

Dando cumplimiento al honroso cargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Permanente Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.

Atentamente,

José Bernardo Flórez Asprilla,

Representante a la Cámara,

Departamento del Chocó.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA

por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.

Consideraciones generales

El presente Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, propone incluir dentro del Régimen Subsidiado en Salud un grupo de personas que actualmente se encuentra desprotegido al no contar con cobertura en atención en salud o contar con ella pero en forma restringida, como más adelante se señala. Este grupo se encuentra conformado por jóvenes comprendidos dentro del rango de edad de los 18 a 25 años y las personas mayores de 60 años. Estas personas desprotegidas en ambos casos deberán reunir los demás requisitos que para cada uno de ellos establece el proyecto de ley señalado.

La realidad confrontada con las informaciones estadísticas del DANE demuestra que actualmente este grupo de personas se encuentra por fuera de la cobertura en salud; se trata, en un primer término, de aquellos jóvenes que se encuentran dentro de los 18 a los 25 años de edad, a quienes se les exige que para estar como afiliados al Régimen en Salud deben estar cursando estudios con dedicación exclusiva, respecto a ellas. El presente Proyecto de ley propone que aun en el evento de que no estén estudiando, se puedan vincular al Régimen en Salud, ya que por tratarse de jóvenes enfrentan dificultades para conseguir empleo, para iniciar estudios, etc. y frente a ellos se requiere especial atención para que no continúen en el riesgo

que implica no estar cubiertos por un Régimen en Salud o estarlo en forma limitada con exigencias (dedicación exclusiva a estudios) que la mayoría de las veces son de imposible cumplimiento.

Situación similar de desprotección enfrentan las personas mayores de 60 años que por diversos motivos no se encuentren vinculadas al Régimen en Salud; respecto a ellos actualmente solo cuentan con esta protección en el evento de que sus hijos los tengan afiliados como beneficiarios y siempre y cuando los hijos no hayan conformado un nuevo núcleo familiar.

Estas personas, dada su avanzada edad, no pueden continuar siendo excluidas del Régimen en Salud y menos imponiendo ciertas condiciones que imposibilitan su obligada atención y asistencia en salud, máxime si se tiene en cuenta la especial protección que les brinda la Constitución Política por pertenecer a la tercera edad.

Como se explicará más adelante, el presente proyecto de ley se fundamenta, entre otros argumentos, en la obligación alimentaria que consagra el Código Civil Colombiano y es precisamente en atención a esta obligación que se requiere incluir a este grupo de personas en el Régimen Subsidiado en Salud.

No obstante que la obligación alimentaria señalada en el Código Civil se encuentra prevista también a favor de otras personas diferentes a los padres o hijos, el presente proyecto de ley solamente se refiere a los hijos o padres de cotizantes que cumplan con los demás requisitos establecidos en él, las demás personas a quienes por disposición del Código Civil se les debe alimentos no se encuentran cobijadas por el presente proyecto de ley.

Todos los argumentos que a continuación se exponen justifican y avalan la necesidad de una reglamentación que ponga término a las circunstancias expuestas de desprotección de este grupo de personas a quienes no se les puede continuar desconociendo o limitando el derecho a la salud.

1. **TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA**

El texto definitivo aprobado en primer debate en sesión del día 6 de octubre de 2009 en la Comisión Séptima Permanente Constitucional de la honorable Cámara de Representantes es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA

por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.

El Congreso de la República de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1º. Todas las personas comprendidas entre la edad de los 18 y 25 años hijos del cotizante que no estén incluidas en su núcleo familiar del Régimen Contributivo correspondiente y que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Artículo 2º. Todas las personas mayores de 60 años padres del cotizante que no hagan parte de su núcleo familiar y que estén clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén deben ser incluidas obligatoriamente en el Régimen Subsidiado en Salud en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

2. **Origen del proyecto**

El Proyecto de ley número 020 de 2009 fue presentado por la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz y los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel A. Virgüez Piraquive ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 605 de 2009, aprobado el texto definitivo en primer debate en sesión del día 6 de octubre de 2009 en la Comisión Séptima Permanente Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

3. **Objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, con el fin de garantizar la permanencia en calidad de beneficiarios en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los padres no pensionados que dependan económicamente del hijo cotizante, así este haya conformado un nuevo núcleo familiar y de los hijos menores de 25 años de cualquiera de los cónyuges, que hagan parte del núcleo familiar y dependan económicamente de este, aunque no se encuentren adelantando estudios con dedicación exclusiva.

Las personas que en forma obligatoria se incluyen al Régimen Subsidiado en Salud en virtud de la reforma propuesta serán quienes tengan edad de los 18 a 25 años y los mayores de 60 años; en ambos casos deberán reunir los demás requisitos que para cada uno de ellos establece el proyecto de ley señalado.

A continuación se expone un paralelo en donde se visualizan las diferencias dentro del contenido del artículo 163 de la Ley 100 de 1993 que se pre-

tende reformar y el texto definitivo de esta reforma que ahora surtirá su trámite en segundo debate:

TEXTO ARTÍCULO 163 LEY 100 DE 1993	TEXTO REFORMA APROBADO
LA COBERTURA FAMILIAR. El Plan de Salud Obligatorio de Salud tendrá cobertura familiar. Para estos efectos, serán beneficiarios del Sistema *él*(o la) c*ónyuge* o el compañero o la compañera permanente del afiliado cuya unión sea superior a dos años; los hijos menores de 18 años de cualquiera de los cónyuges, que haga parte del núcleo familiar y que dependan económicamente de este; los hijos mayores de 18 años con incapacidad permanente o aquellos que tengan menos de 25 años, sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado no pensionados que dependan económicamente de este.	**Artículo 1º.** Todas las personas comprendidas entre la edad de los 18 y 25 años hijos del cotizante que no estén incluidas en su núcleo familiar del Régimen Contributivo correspondiente y que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley. **Artículo 2º.** Todas las personas mayores de 60 años padres del cotizante que no hagan parte de su núcleo familiar y que estén clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente en el Régimen Subsidiado en Salud en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley. **Artículo 3º.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

4. **Aproximación conceptual**

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, mediante Documento denominado Administración de la Seguridad Social, publicado en 1991 definió la seguridad social como:

"La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

5. **Contenido y alcances**

El contenido y alcance del proyecto de ley que nos ocupa lo analizaremos separadamente por artículo, así:

Artículo 1º. Todas las personas comprendidas entre la edad de los 18 y 25 años hijos del cotizante que no estén incluidas en su núcleo familiar del Régimen Contributivo correspondiente y que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

La reforma propuesta señala como destinatarios de ella a quienes reúnan los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de 18 años y hasta que cumpla los 25 años de edad.

2. Hijos de cotizante no incluidos en el núcleo familiar del Régimen Contributivo.

3. Que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén.

4. Quedaran vinculados al Régimen Subsidiado a partir de la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Bajo estas previsiones se suprime el requisito de la dedicación exclusiva al estudio de los hijos menores de 25 de cualquiera de los cónyuges o compañeros permanentes, que dependan económicamente de estos y hagan parte del núcleo familiar, para ser beneficiarios del Plan Obligatorio de Salud.

Artículo 2º. Todas las personas mayores de 60 años padres del cotizante que no hagan parte de su núcleo familiar y que estén clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente en el Régimen Subsidiado en Salud en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

La norma se refiere a un segundo grupo de personas que deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de 60 años.

2. Ser padre o madre de cotizante que no haga parte de su núcleo familiar.

3. Estar clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén.

4. Quedarán vinculados obligatoriamente al Régimen Subsidiado a partir de la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Por medio de esta norma se amplía la cobertura familiar a los padres no pensionados del afiliado cotizante, así este haya conformado un nuevo núcleo familiar, siempre y cuando dependan económicamente de este.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Este artículo señala expresamente el momento de la entrada en vigencia del proyecto de ley.

6. **Marco constitucional, legal, bloque de constitucionalidad y jurisprudencia que sustenta el Proyecto de ley número 020 de 2009**

6.1 **Marco constitucional**

El presente proyecto de ley tiene fundamento en las normas consagradas en el Capítulo II de la Carta Política que trata de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

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

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

6.2. **Marco legal**

6.2.1 **Código Civil Colombiano.** En su Título XXI que trata de los alimentos que se deben por ley a ciertas personas, señala:

Artículo 411. *Titulares del derecho de alimentos.* Se deben alimentos:

1. Al cónyuge.

2. A los descendientes.

3. A los ascendientes.

4. Modificado. L. 1ª/76, artículo 23. A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpos sin su culpa.

5. Modificado. L. 75/68, artículo 31. A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.

6. Modificado. L. 75/68, artículo 31. A los ascendientes naturales.

7. A los hijos adoptivos.

8. A los padres adoptantes.

9. A los hermanos legítimos.

10. Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.

Gracias a la Ley 29 de 1982 y al inciso 6° del artículo 42 de la Constitución Política no existe diferenciación entre hijos naturales, legítimos o adoptivos, así como tampoco existe diferencia entre ascendientes naturales o legítimos, incluso la Ley 5ª de 1975 extendió esta obligación a los ascendientes adoptantes.

Dentro de este grupo de personas a quienes se debe alimentos se debe incluir al compañero o compañera permanente a quienes por motivo de equidad la honorable Corte Constitucional dispuso extender esta obligación tal y como se explicará en el Capítulo correspondiente al marco jurisprudencial aplicable a la materia.

Artículo 414. *Beneficiarios de alimentos congruos.* Se deben alimentos congruos a las personas designadas en los números 1°, 2°, 3°, 4° y 10 del artículo 411.

El Código Civil en su artículo 413 ha clasificado los alimentos en las siguientes categorías:

1. Alimentos necesarios, que son aquellos que dan lo que basta para sustentar la vida.

2. Alimentos congruos, son aquellos que habilitan al alimentado para subsistir modestamente de un modo correspondiente a su posición social.

En consecuencia, los beneficiarios de alimentos congruos son los ya señalados en el artículo 414 del Código Civil y los alimentos necesarios solamente se deben entre hermanos legítimos y entre hermanos de simple conjunción o medio hermanos, tal y como se explica en la Sentencia C-156 de 2003 Magistrado Ponente Eduardo Montealegre L.

Artículo 422. *Duración de la obligación.* Los alimentos que se deben por ley, se entienden concedidos para toda la vida del alimentario, continuando las circunstancias que legitimaron la demanda.

6.2.2 **Código del Menor**

Artículo 133, define los alimentos como *"*todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, **asistencia médica,** recreación, formación integral y educación o instrucción del menor. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto*"*. (Negrilla fuera de texto).

La atención en salud o asistencia médica se encuentra dentro de lo que debe entenderse por alimentos y en consecuencia el cumplimiento de

la obligación alimentaria implica proveer lo necesario para que el alimentado tenga garantizada la asistencia o atención médica cuando lo requiera.

Las normas del Código Civil y del Código del Menor ya señaladas tienen como finalidad proteger el núcleo familiar. Esta protección también se encuentra prevista en la Constitución Política en los siguientes artículos:

Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.* El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad.

Estas disposiciones están garantizando la protección no solo desde el Estado, sino también desde la familia misma, en consideración a que las necesidades básicas por las que puede pasar una familia con bajos ingresos afecta el desarrollo armónico de sus integrantes y por ello considero como un elemento de seguridad vital para estas familias el hecho de que el Estado garantice por lo menos la permanencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud a aquellos integrantes, para el caso de los jóvenes desde los 18 a los 25 años y padres no pensionados que son beneficiarios de un cotizante dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud.

La atención primaria en salud en términos de universalidad y eficacia y la obligación alimentaria, deben ser el resultado de la solidaridad de todos los sectores sociales y de la adopción de medidas por parte del Estado que brinden especial atención a todos los grupos vulnerables que son ubicados en las estadísticas oficiales como "no activos", esto es, improductivos y de esta forma garantizar las condiciones mínimas de vida digna de todos los asociados.

6.3 **Bloque de constitucionalidad referente al derecho a la seguridad social**

Dentro del bloque de constitucionalidad referente al derecho a la seguridad social que sirve de fundamento al Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, tenemos los siguientes tratados, convenios y disposiciones que adopten los siguientes organismos de derecho internacional:

6.3.1 **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XVI. Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador. Artículo 9°. *Derecho a la Seguridad Social*. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

6.3.2 **Sistema Universal de Derechos Humanos**

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo. 22. Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pidesc. Artículo 9º. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 11, numeral 1, literal e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar (...).

Convenio sobre la Seguridad Social número 102 de la OIT (norma mínima), 1952. No ha sido ratificado por Colombia pero le compete por ser Estado miembro.

Convenio sobre la Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social número 118 de la OIT, 1962. No ha sido ratificado por Colombia pero le compete por ser Estado miembro.

Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social número 157 de la OIT, 1982. No ha sido ratificado por Colombia pero le compete por ser Estado miembro.

6.3.3. **Derecho Internacional Consuetudinario.** Así mismo, hace parte del Bloque de Constitucionalidad del Derecho a la Seguridad Social el Derecho Internacional Consuetudinario que está constituido por una serie de normas que si bien es cierto no tienen la naturaleza de un tratado y su valor jurídico es variable, son fruto de un amplio consenso de la comunidad internacional y son aplicables sistemáticamente por los Estados. Entre dichas normas se destacan:

• **Declaración y Programa de Acción de Viena** (Viena 1993).

• **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing** (China 1995).

• **Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y Programa de Acción** (El Cairo 1993).

• **Los Principios de Limburgo de 1986** (Maastricht, Países Bajos) Estudio de expertos relativo a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

• **La Declaración de Quito de 1998**, estudio de expertos acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en América Latina y El Caribe.

6.3.4 **Jurisprudencia de los organismos internacionales**

También hace parte del bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de los organismos internacionales, cuya interpretación autorizada es vinculante para el Estado colombiano, tal y como ha sido considerado por el Alto Tribunal Constitucional en diferentes fallos proferidos en sede constitucional o de tutela. En el Sistema de Naciones Unidas, los órganos de vigilancia de los tratados sobre derechos humanos que tienen competencia para interpretar su contenido y alcance, son los siguientes:

• Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

• Comité de Derechos Humanos.

• Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

• Comité de los Derechos del Niño.

6.4 **Jurisprudencia Nacional relativa al derecho a la seguridad social**

La honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en muy extensa jurisprudencia sobre el tema de la seguridad social, el tema de la salud, la familia, la obligación alimentaria, la protección especial o reforzada para ciertos grupos de la población que por sus características merece un trato diferenciado, el deber de solidaridad, auxilio y ayuda mutua no solo entre cónyuges sino también entre compañeros permanentes, etc., para el caso que nos ocupa veamos las siguientes sentencias:

• Sentencia C-237 de 1997, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, sobre la obligación alimentaria y el deber de solidaridad respecto a ella, señaló:

B. La obligación alimentaria. 1. La solidaridad es un deber del Estado y de los particulares. El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social (lo cual explica la prioridad que dicho gasto tiene sobre cualquiera otra asignación, dentro de los planes y programas de la Nación y de las entidades territoriales, artículo 366 Código Penal) o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones.

Pero el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental.

Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad. Una de las obligaciones más importantes que se generan en el seno de una familia es la alimentaria.

• En Sentencia C-156 de 2003, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre, la honorable Corte Constitucional precisó los alcances de las normas del Código Civil que tratan de la obligación alimentaria. Veamos:

"7. Este recuento normativo permite precisar el alcance de las disposiciones acusadas. Así, el artículo 414 del Código Civil demandado establece los titulares de alimentos congruos haciendo expresa referencia al artículo 411 del mismo ordenamiento. Por esta razón, debe realizarse una interpretación armónica entre las dos disposiciones. El artículo 411 del Código Civil enuncia las personas a quienes se deben alimentos, de la siguiente manera:

*"*Artículo 411. Se deben alimentos:

1. Al cónyuge.

2. A los descendientes.

3. A los ascendientes.

4. **Modificado. L. 1ª/76, artículo 23.** A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpos sin su culpa.

5. **Modificado. L.75/68, artículo 31.** A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.

6. **Modificado. L.75/68, artículo 31.** A los ascendientes naturales.

7. A los hijos adoptivos.

8. A los padres adoptantes.

9. A los hermanos legítimos.

10. Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.

La acción del donante se dirigirá contra el donatario.

No se deben alimentos a las personas aquí designadas en los casos en que una ley se los niegue".

Es obvio que este artículo debe interpretarse de acuerdo con el inciso 6° del artículo 42 de la Constitución, que reconoció la igualdad de derechos y obligaciones entre los hijos legítimos, extramatrimoniales o adoptivos, tal y como esta Corte ya lo precisó en anteriores oportunidades.

La Ley 75 de 1968, por su parte, extendió la obligación alimentaria no solo a los ascendientes legítimos, a los padres extramatrimoniales y a los padres adoptantes, como lo establecía inicialmente el Código Civil, sino también a todos los ascendientes extramatrimoniales. La Ley 5ª de 1975 estableció la obligación para los ascendientes adoptantes. Además, cabe anotar que esta Corporación, mediante Sentencia C-105 de 1994 –ya citada– declaró la inexequibilidad de la palabra legítimos que se utilizaba en los ordinales 2, 3 y 5 de tal disposición, por considerar que "es contrario al principio de igualdad el limitar el derecho a los alimentos legales a los descendientes legítimos, a los ascendientes legítimos y la posteridad legítima de los hijos naturales. Lo que está de acuerdo con la Constitución, es reconocer el derecho a los ascendientes y descendientes de cualquier clase que sean".

En consecuencia, tal como fue mencionado por el interviniente, en la actualidad los numerales 5 (sobre descendientes naturales) y 7 (sobre hijos adoptivos) del artículo 411 del Estatuto Civil, se encuentran ahora incluidos dentro del 2º, que establece alimentos para todos los descendientes. Por su parte, los numerales 6 (sobre ascendientes naturales) y 8 (sobre padres adoptantes) se entienden incluidos dentro del numeral 3, que otorga alimentos a todos los ascendientes. Esto significa que actualmente están derogadas, para efectos de los alimentos, las distinciones entre legítimo, natural y adoptivo, pues todos los ascendientes o descendientes se encuentran en condiciones de igualdad para efectos del derecho de alimentos.

(…) 9. En conclusión, conforme a nuestro Código y a leyes posteriores, se deben alimentos congruos: al cónyuge, a la mujer o al hombre separado o divorciado sin culpa suya, a los descendientes (legítimos, extramatrimoniales y adoptivos), a los ascendientes (legítimos, extramatrimoniales y adoptantes).

7. **Del derecho a la seguridad social en salud frente a los sujetos de especial protección**

La Constitución de 1991 establece diversas cláusulas que identifican sujetos de especial protección constitucional. Frente a ellos la protección del derecho a la salud es reforzada, debido al grado de vulnerabilidad o debilidad que los expone a ciertas circunstancias de riesgo que deben ser evitadas o minimizadas. Tal es el caso de la infancia, las personas con discapacidad y los adultos mayores, frente a los cuales la Corte Constitucional ha establecido que su derecho a la salud tiene el carácter de derecho fundamental autónomo en relación con su contenido esencial, que para el caso de los adultos mayores tiene conexidad con el derecho a la vida y a la dignidad humana.

7.1 **Del derecho a la seguridad social en salud de los adultos mayores como protección del respeto por el ciclo de vida**

El respeto por el ciclo de vida constituye un criterio de discriminación positiva que determina una especial protección a ciertos sujetos, particularmente las niñas, los niños y los adultos mayores, razón por la cual entre los Principios proclamados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, en la Resolución 46 de 1991 contempla cinco derechos, a partir de los cuales se debe analizar el respeto del ciclo de vida en salud de las personas de edad, a saber: independencia, participación, cuidado, autorrealización y dignidad.

Independencia

1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.

2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.

3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.

5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.

6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación

7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas

que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.

8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.

12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

Autorrealización

15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

7.2 **Características de la población joven entre los 18 y 25 años**

Como se ha podido establecer del análisis contenido en el presente informe de ponencia, la Ley 100 de 1993 fue creada con el objeto de que todos los ciudadanos colombianos gocen de un Sistema de Seguridad Social Integral en Salud. No obstante, en Colombia cerca de dos millones de jóvenes entre las edades de 18 a 25 años, no gozan de seguridad social y una de las razones por las cuales no tienen acceso a este derecho, es porque cuando cumplen su mayoría de edad a los 18 años, no se encuentran estudiando, no están incapacitados o no están trabajando y los estudiantes nocturnos, técnicos y tecnológicos, no cumplen con el mínimo de horas que exige actualmente el sistema, en razón de lo cual se produce su exclusión automática como beneficiarios, lo que genera una gran inequidad.

GRÁFICA NÚMERO 1

TASA DE DESEMPLEO JUVENIL

Esta gráfica nos indica que en trece de los principales municipios del país, los jóvenes entre 18 y 25 años de edad presentan una Tasa de Desempleo (TD) del 36.1% que advierte necesariamente la falta de cobertura y de acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS.



Fuente: DANE, ECH, 2006. Cálculos propios.

CUADRO NÚMERO 1

En el Cuadro número 1 podemos observar el comportamiento de la tasa de desempleo juvenil por edades.

CUADRO NÚMERO 1

TASA DE DESEMPLEO JUVENIL POR EDADES

AÑOS	TASA DE DESEMPLEO %	JÓVENES
18	8.14	17.790
19	13.58	22.325
20	12.13	23.175
21	11.94	18.465

AÑOS	TASA DE DESEMPLEO %	JÓVENES
22	11.31	19.127
23	10.63	22.348
24	11.17	19.129
25	10.47	19.483
TOTAL	**11.04**	**161.842**

Fuente: DANE, ECH, 2006.

GRÁFICA NÚMERO 2

JÓVENES AFILADOS COMO COTIZANTES O BENEFICIARIOS A ALGUNA ENTIDAD DE SALUD



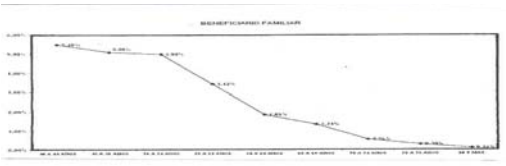
Fuente: DANE, ECH, 2006.

La gráfica anterior nos demuestra que los jóvenes en porcentajes significativos no gozan de su derecho de acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, frente a lo cual, de conformidad con los criterios establecidos por el Alto Tribunal Constitucional en Sentencias de Constitucionalidad, el legislador debe actuar para resolver los problemas de inequidad.

7.3 **Características de las personas afiliadas como beneficiarias a alguna entidad de salud de 40 años y más**

La situación de las personas de 40 años y más es también preocupante, dado que muchas de ellas en este rango de edad son todavía beneficiarias y muchas no gozan de este beneficio. Al respecto, las cifras proporcionadas por el DANE muestran la realidad en que se encuentra esta población.

El Cuadro número 2 muestra las cifras actuariales de las personas que gozan de este derecho como beneficiarios familiares en 13 áreas metropolitanas.



CUADRO NÚMERO 2

EDADES	BENEFICIA-RIO FAMILIAR	BNEFICIA-RIO FAMILIAR %
40 a 44 años	129.077	5.48
45 a 49 años	119.506	5.08
50 a 54 años	117.174	4.98
55 a 59 años	80.439	3.42
60 a 64 años	43.486	1.85
65 a 69 años	31.576	1.34
70 a 74 años	13.154	0.56
75 a 79 años	6.991	0.30
80 y más	2.758	0.12
TOTAL	**544.161**	**23.11**

Fuente: DANE, EHC, 2006.

GRÁFICA NÚMERO 3

La Gráfica número 3 muestra cómo a medida que avanza la edad, las personas aparecen menos como beneficiarias familiares, por cuanto sus hijos posiblemente han conformado un nuevo núcleo familiar, en razón de lo cual los padres del hijo cotizante son automáticamente retirados del sistema dejándolos sin la atención en seguridad social en salud.

CUADRO NÚMERO 3

EDADES	NO AFILIADOS	
40 a 44 años	270.257	4.67%
45 a 49 años	206.279	3.57%
50 a 54 años	166.717	2.88%
55 a 59 años	90.584	1.57%
60 a 64 años	56.128	0.97%
65 a 69 años	40.983	0.71%
70 a 74 años	21.071	0.36%
75 a 79 años	11.404	0.20%
80 y más	6.281	0.11%
TOTAL	**869.704**	**15.03%**

Fuente: DANE, EHC, 2006.

El Cuadro número 3 muestra claramente cuántas personas existen sin seguridad social en salud por rangos de edad.

CUADRO NÚMERO 4

BENEFICIARIOS FAMILIARES DE 40 AÑOS Y MÁS

El Cuadro número 4 nos muestra el porcentaje de beneficiarios familiares de 40 años y más, donde el 25.30% representan 86.947 personas que tienen beneficio familiar en el SGSSS, pero a la vez existe un 22.03% que no están afiliados al sistema y que representan 452.391 personas.

CUADRO NÚMERO 4

BENEFICIARIO FAMILIAR		
40 a 44 años	17.502	5.09%
45 a 49 años	11.732	3.41%
50 a 54 años	14.301	4.16%
55 a 59 años	19.791	5.76%
60 a 64 años	6.895	2.01%
65 a 69 años	5.569	1.62%
70 a 74 años	4.519	1.31%
75 a 79 años	6.255	1.82%
80 y más	383	0.11%
TOTAL	**86.947**	**25.30%**

Fuente: DANE, EHC. 2006.



8. **Impacto fiscal**

La Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008, M. P. doctor José Manuel Cepeda Espinosa, emitió una serie de órdenes al Ministerio de la Protección Social, a la Comisión Nacional de Regulación en Salud (CNRS), el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) y a la Superintendencia Nacional de Salud (Supersalud), tendientes a superar una serie de irregularidades que se han venido presentando de tiempo atrás en la aplicación de la Ley 100 de 1993, en razón de lo cual el alto tribunal ha reiterado que el derecho fundamental a la salud comprende, entre otros, el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad y fijó unos plazos perentorios a las órdenes impartidas, con el fin de que la cobertura en seguridad social en salud en Colombia sea una realidad.

Por estas y otras órdenes que se desprenden del fallo, forzoso es concluir que el Gobierno Nacional en pleno cumplimiento a las órdenes recibidas deberá efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias que garanticen la ejecución de ellas.

La cobertura en salud prevista en el presente proyecto de ley será financiada por los ciudadanos aportantes al SGSSS con los recursos provenientes del pago de las cotizaciones al sistema contributivo y con los recursos que de estas cotizaciones se trasladan al régimen subsidiado en salud y por ello se considera que esta iniciativa no genera impacto fiscal.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito proponer a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

Apruébese en segundo debate el Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, *por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.*

De los honorables Congresistas,

José Bernardo Flórez Asprilla,

Representante a la Cámara,

Departamento del Chocó.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA

(Aprobado en la Sesión del día 6 de octubre de 2009 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes)

por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud.

El Congreso de la República de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. Todas las personas comprendidas entre la edad de los 18 y *25* años hijos del cotizante que no estén incluidas en su núcleo familiar del Régimen Contributivo correspondiente y que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Artículo 2°. Todas las personas mayores de 60 años padres del cotizante que no hagan parte de su núcleo familiar y que estén clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente en el Régimen Subsidiado en Salud en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

César Humberto Londoño Salgado,
Venus Albeiro Silva Gómez,

Ponentes.

SUSTANCIACIÓN

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2009 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, ampliando la cobertura familiar del Régimen de Seguridad Social en Salud.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 6 de octubre de 2009, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, ampliando la cobertura familiar del Régimen de Seguridad Social en Salud.* Autores: honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y los honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Antonio Virgüez P.*

La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponente para primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara a los honorables Representantes *César Humberto Londoño Salgado* y *Venus Albeiro Silva Gómez.*

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 605 de 2009 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 900 de 2009. El Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, fue **anunciado** en la sesión del día 30 de septiembre de 2009, Acta número 8.

Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, firmada por los honorables Representantes *César Humberto Londoño Salgado* y *Venus Albeiro Silva Gómez*, es aprobado por unanimidad, con votación positiva de 10 honorables Representantes.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, para primer debate, que consta de tres (3) artículos; se aprobó votar en bloque por unanimidad, con votación positiva de 11 honorables Representantes.

El honorable Representante *Eduardo Benítez Maldonado*, presentó una proposición sustitutiva al artículo 1º del proyecto en mención, quedando de la siguiente manera:

Artículo 1°. Todas las personas comprendidas entre la edad de los 18 y 25 años hijos del cotizante que no estén incluidas en su núcleo familiar del Régimen Contributivo correspondiente y que hagan parte del nivel 1, 2 y 3 del Sisbén, deben ser incluidas obligatoriamente al Régimen Subsidiado en la siguiente vigencia fiscal a la aprobación de la presente ley.

Posteriormente, se somete a consideración el título de la iniciativa del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, ampliando la cobertura familiar del Régimen de Seguridad Social en Salud.*

El honorable Representante *Eduardo Benítez Maldonado* presenta una proposición modificativa al título, la cual fue aprobada por unanimidad, quedando de la siguiente manera: *por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud,* con votación positiva de 11 honorables Representantes.

Finalmente, el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente, siendo designados como Ponentes los honorables Representantes *Eduardo Benítez Maldonado, César Humberto Londoño Salgado* y *Venus Albeiro Silva Gómez.* La Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

El proyecto en mención viene de la Legislatura 2006-2010, es originario de esta Célula Legislativa y se encuentra sin ponentes para segundo debate, ya que los anteriores designados no fungen como Representantes a la Cámara. De Secretaría General nuevamente fue enviado el Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara a la Comisión para reasignar ponentes, siendo designado como tal el honorable Representante José Bernardo Flórez Asprilla, quien rindió ponencia para segundo debate.

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2009 Cámara, *por la cual se incluye en forma obligatoria un grupo de personas al Régimen Subsidiado en Salud,* consta en el Acta número 9 del (6-10-2009), seis de octubre de 2009, de la Sesión Ordinaria del Primer Período de la Legislatura 2009-2010.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010