



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 473

Bogotá, D. C., miércoles 30 de julio de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### OBJECIONES DE PRESIDENCIALES

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2007 SENADO, 309 DE 2007 CAMARA

*por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo  
de la Telesalud en Colombia.*

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 309 de 2007 Cámara, *por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia*, por las siguientes consideraciones.

Respecto del párrafo del artículo 2° del proyecto de ley y la incorporación expresa que en dicho artículo se efectúa de las normas de la Ley 1151 de 2007 que tratan el tema relacionado con la Telemedicina, de acuerdo con las normas del Régimen Contributivo y Subsidiado, los servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, se deben definir a partir de los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada y las condiciones financieras del Sistema.

Las actividades, intervenciones, procedimientos y tecnologías que hacen parte de los planes de beneficios, requieren estudios que justifiquen su inclusión o su sustitución por otras tecnologías, de manera que estos satisfagan criterios de costo-efectividad que sean consistentes con la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Al respecto conviene recordar adicionalmente, que el párrafo 2° del artículo 26 de la Ley 1122 de 2007 sobre la Telemedicina, señala el mandato de promover tales servicios para contribuir a la atención en salud, pero en ningún caso superponiéndola para definir la conveniencia de estos sobre otras alternativas de intervención y su inclusión, o la exclusión de otros servicios, en los planes de beneficios.

No es financieramente viable que, sin soportes técnicos, se destinen unos recursos (el 0.3% de la UPC tanto del Régimen Contributivo como del Régimen Subsidiado) para la financiación de las actividades de la Telemedicina, sin consideración ni evaluación de su conveniencia frente a las demás alternativas de prestación de servicios de salud, y sin consideración a los costos necesarios para dicho servicio.

Cuando se dispone la destinación de recursos para la financiación de unos servicios sin consideración, ni a los servicios que se desfinancian como tampoco a criterios de costo-efectividad, eficiencia, universalidad, se desconoce lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política cuando señala:

“**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. (...)”.

Cualquier disposición que pretenda desatender el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pretermite una de las finalidades sociales del Estado, según lo consagra el artículo 366 de la Carta en concordancia con los artículos 48 y 49, que es lo que sucede con esta disposición traída de la Ley 1151 de 2007, toda vez que con su aplicación se desfinancia el aseguramiento en salud de la población afiliada al Régimen Contributivo y al Régimen Subsidiado, sin previos análisis de eficiencia y de determinar cómo puede influir en el alcance de la Universalidad de la seguridad social y por ende en la prestación de servicios de salud que esta población requiere, vulnerando también, por esta vía, la Constitución Política, lo cual se agrava cuando además, esa alteración en el manejo de estas rentas se presenta en detrimento del cumplimiento de uno de sus objetivos fundamentales de la actividad Estatal, vale decir, garantizar la salud, según las disposiciones mencionadas.

Con la transferencia de recursos de la seguridad social a una persona de derecho privado para que sufraguen gastos de una actividad que no corresponde ni al aseguramiento de la población ni a la prestación directa del servicio de salud, estaríamos incurso en la prohibición constitucional del inciso 5° del artículo 48 consistente en impedir la destinación o utilización de recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

La destinación de estos recursos a la Telemedicina desvertebraría la estructura de esta contribución parafiscal, pues, los recursos que aportan

los ciudadanos en beneficio de su propia salud, estarían siendo desviados a una persona de derecho privado (la entidad nacional que agremia a los municipios y Distritos) con una finalidad distinta a aquella para la cual se aportan los recursos.

El proyecto de ley desconoce el esquema parafiscal, pretende modificar sustantivamente la contribución y ordenar una participación de rentas nacionales, gravámenes en el caso del régimen subsidiado y contribuciones parafiscales en el caso del Régimen Contributivo, a favor de una persona de derecho privado que agremia entidades territoriales.

De otra parte, la norma de la Ley 1151 de 2007 que se incorpora en el texto de este proyecto de ley, contempla la inspección, vigilancia y control para que los recursos se trasladen a la entidad que agremia las entidades territoriales, pero, no le permite a la entidad de supervisión inmiscuirse en el manejo de esos recursos.

Así las cosas, tanto el artículo de la Ley 1151 de 2007 como su incorporación en el proyecto de ley conminan al Estado para que utilice todos los mecanismos de supervisión para asegurar que un particular pueda recibir unas rentas públicas para desarrollar actividades que no hacen parte de su objeto social y que lo haga sin supervisión alguna, lo cual transgrede el artículo 365 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 189 numeral 22, al permitir que parte de los recursos con que se debe financiar el servicio público de salud quede al margen de su control y vigilancia.

En tal sentido, no resulta constitucional que se fije un porcentaje (0.3% de la Unidad de Pago por Capitación - UPC) de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para financiar servicios de Telemedicina en actividades de promoción y además para la atención en salud de la población afiliada a los Regímenes Contributivo y Subsidiado, pues genera inflexibilidades en la asignación de estos recursos sin que se contemple la evaluación pertinente de las mismas, y desconoce que el valor de la UPC que se reconoce a las EPS debe definirse por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (en el futuro por la Comisión de Regulación en Salud creada por la Ley 1122 de 2007) en función de los procedimientos, actividades y medicamentos incluidos en los Planes de Beneficios, previo estudio técnico de su costo-efectividad, del perfil epidemiológico de la población y de la sostenibilidad financiera del Sistema, como antes se señaló, todo lo cual sólo es posible asegurar si tales decisiones son tomadas por la instancia legalmente competente previos todos los estudios que se requieren para poder tomar esa decisión.

En síntesis, este párrafo, al igual que el contenido en el artículo 6° de la Ley 1151 de 2007, superponen el servicio de la Telemedicina al de la correcta y completa financiación de la prestación de servicios de salud de los afiliados del Régimen Contributivo y Subsidiado frente a otras alternativas que pudieran resultar más costo-efectivas y asigna unos recursos de la UPC sin considerar los criterios que deben ser aplicados para la definición de los servicios que resulten más convenientes de incluir en los mismos.

Asignar por ley un porcentaje fijo del valor de la UPC con destinación específica a servicios de Telemedicina (cerca de \$35 mil millones al año), sin identificar técnica y financieramente el costo-efectividad de tales tecnologías y su impacto en el equilibrio financiero de la UPC, genera impacto fiscal y conduce a la sobrefinanciación de su prestación, dejando a la Comisión de Regulación en Salud, CRES, y actualmente al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud sin posibilidades de realizar los respectivos ajustes tanto en el Plan Obligatorio de Salud, POS, como en el valor de la UPC en la medida en que lo requiera la población afiliada.

En conclusión, el párrafo del artículo 2° del proyecto de ley vulnera los artículos 48, 49, 151, 154, 189, 209, 341, 365 y 366 de la Constitución Política, razón por la cual se objeta por inconstitucional.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

## OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2008 CAMARA, 147 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2006 Senado, *por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones.*

La objeción por inconstitucionalidad recae sobre el párrafo del artículo 1°, por las siguientes consideraciones:

El párrafo del artículo 1° establece:

“El Ministerio de Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones realizarán informes trimestrales a la Superintendencia de Servicios Públicos, a la Superintendencia de Industria y Comercio, y las Comisiones Sexta del Congreso de la República, para el seguimiento de esta ley”.

De acuerdo con el párrafo transcrito le corresponde al Ministerio de Comunicaciones presentar informes a una entidad de orden de diferente jerarquía, vulnerando disposiciones de rango constitucional, no siendo procedente someter a los Ministerios a evaluaciones de una de sus entidades adscritas o vinculadas por cuanto contradice la estructura vertical prevista en la norma superior.

El mencionado párrafo vulnera el inciso 1° del artículo 208 de la Constitución Política el cual establece:

“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

La norma de normas, señala claramente que los Ministros son los jefes de sus dependencias, y obran bajo la dirección del Presidente de la República; los Ministerios son organismos principales de la Administración, lo cual no se predica respecto de las Superintendencias, jerárquicamente, las Superintendencias se someten a los Ministerios, en el orden nacional, los ministros y directores del departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las Superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el sector administrativo correspondiente.

Esta sujeción jerárquica también es evidente, en la medida en que se ordena que todas las Superintendencias deben estar adscritas a un ministerio o departamento administrativo:

Adicionalmente, por tratarse de una modificación de la estructura, solamente puede hacerse bajo iniciativa del Gobierno, en los términos del artículo 154 de la Constitución Política el cual señala:

“**Artículo 154.** 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. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

Adicionalmente el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política dispone:

“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

(...)

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-482 de 2002, señaló:

“Ahora bien, en el presente caso es claro que además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo 12 del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología.

Al respecto debe recordarse que conforme al artículo 208 de la Constitución, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la Administración en su respectiva dependencia, a quienes les corresponde bajo la dirección del Presidente de la República, “formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”:

Por lo anterior, el parágrafo del artículo 1° del proyecto de ley contraría los artículos 150 numeral 7, 154 y 208 de la Constitución Política, por las consideraciones expuestas.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Comunicaciones,

*María del Rosario Guerra.*

\* \* \*

#### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 2007 SENADO, 232 DE 2008 CAMARA**

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la Profesión  
de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

Honorable Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la Profesión de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyec-

to de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la Profesión de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones*, por contener observaciones de conveniencia y constitucionalidad, en los siguientes términos:

#### **Observaciones de conveniencia:**

Se considera conveniente que en el proyecto de ley se ajuste la denominación de la “Escuela Nacional de Policía General Santander, a su real denominación, esto es “Dirección Nacional de Escuelas” de conformidad con el artículo 1° del Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, que contiene la actual estructura de la Policía Nacional.

El artículo 3° del proyecto de ley, prevé como requisitos obligatorios para el ejercicio de la profesión de Administrador Policial, la expedición del título y la Tarjeta Profesional. Con relación a este tema en el artículo 7° del proyecto de ley, se faculta para crear el Colegio Profesional de Administradores y contempla además la posibilidad de delegar en dicho cuerpo colegiado la facultad de expedir las tarjetas profesionales y de fijar los derechos correspondientes.

En este punto se debe precisar que como es opcional la creación de dicho cuerpo colegiado y ante la eventualidad que no se dé su creación, el proyecto de ley no especifica a quién corresponderá la expedición de las tarjetas profesionales, circunstancia que tiene relevancia, si tenemos en cuenta que se trata de un requisito para el ejercicio de la profesión, lo que terminaría afectando el ejercicio de un derecho fundamental como es el de una profesión por parte de los ciudadanos que tengan el respectivo título de Administrador Policial.

En relación con el artículo 5° del proyecto de ley, conviene indicar que la posibilidad de ejercer un cargo es viable siempre y cuando se acredite los requisitos del mismo, en términos de idoneidad y experiencia. El primer factor, idoneidad, está dado por la formación profesional que se determine o exija y el factor experiencia, si tiene una relación directa con los cargos desempeñados o perfil profesional. Esto para indicar que no resulta conveniente la enumeración de cargos o roles que se hace en el artículo 5° del proyecto de ley, dado que dicha enumeración no fija el perfil ocupacional de un Administrador Policial, sino una enumeración de cargos que podría desempeñar, sin tener en cuenta que dichos cargos pueden requerir otro tipo de formación profesional.

En el artículo 9° del proyecto de ley, consagra los derechos del Administrador Policial, indicando en su literal “c” que corresponde al Gobierno como a las entidades territoriales dar cumplimiento a lo contenido en dicho proyecto de ley y dar una remuneración justa de acuerdo a su categoría y nivel profesional. Vale la pena advertir que si bien es un derecho la asignación de un salario de acuerdo con el nivel profesional, no se concibe una categorización dado que la propia ley no la hizo.

Los artículos 10 y 11 del proyecto de ley, disponen la creación del Tribunal Etico, órgano cuya viabilidad incluso igualmente es solo una mera expectativa y no una realidad, si se tiene en cuenta que uno de sus posibles miembros, es designado democráticamente por un cuerpo colegiado cuya creación no es impositiva sino facultativa.

#### **Observaciones de orden constitucional:**

El artículo 7° del proyecto de ley, si bien plantea la posibilidad de delegar la expedición de la tarjeta profesional en un cuerpo colegiado cuya creación es igualmente una expectativa y no una realidad como ya se advirtió en las observaciones de conveniencia, plantea igualmente la posibilidad de delegar la facultad de fijar los derechos económicos por su expedición.

En este punto resulta necesario indicar que lo que el proyecto de ley plantea como derechos por la expedición de una tarjeta profesional, se considera, constituye la fijación de una tasa, determinando que en todo caso no puede superar la mitad de un salario mínimo; por lo que dicha disposición contraría el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, dado que corresponde a la propia ley, determinar el método para definir el costo y beneficios, así como la forma de hacer su reparto. En efecto, el cobro que pretende la disposición transcrita puede entenderse como un tributo, en el sentido de que se estaría cobrando una contraprestación por un servicio prestado. En esa medida, podría encuadrarse en la modalidad de una *tasa*. Según lo anterior, se ha debido fijar claramente



sujeto activo y pasivo, los hechos generadores y las bases gravables, así como la tarifa. Aunado a esto, ha debido establecerse dicha tarifa razonablemente como “recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen”. De lo contrario, se violaría también el artículo 363 en la medida en que se desconocería el Principio de Equidad en materia tributaria.

Por otra parte, en el artículo 11 del proyecto de ley, se prevé la designación de dos miembros del Tribunal Ético en cabeza de dos Asociaciones “Acropol” y “Ascuá”; circunstancia que se constituye en una violación al derecho constitucional de igualdad, al consagrar a favor de dos asociaciones la facultad de designar miembros en el Tribunal Ético, desconociendo otras organizaciones que existen o puedan llegar a existir con el paso del tiempo con un objeto social o igual o similar y de naturaleza jurídica igual o similar.

El artículo 14 del proyecto de ley, prevé la facultad de determinar el procedimiento para la aplicación de las sanciones fijadas en el artículo 13 del proyecto de ley, en el Colegio Profesional de Administradores Policiales, circunstancia que se considera contrario al principio constitucional contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, que hace extensivo el debido proceso no solo a las actuaciones judiciales, sino administrativas. Igual observación merece el literal “b” del artículo 13 del proyecto de ley.

Por las anteriores consideraciones resulta no sólo inconstitucional por las razones ya expresadas, sino altamente inconveniente, el proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Comandante General de las Fuerzas Militares encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Defensa Nacional,

*General Fredy Padilla de León.*

\*\*\*

#### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2006 SENADO, 206 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2008

Honorable Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones*, toda vez que el artículo 2° del proyecto de ley vulnera los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

El proyecto de ley que nos ocupa busca regular lo atinente al ingreso al servicio educativo en las zonas de difícil acceso de nuestro país, estableciendo requisitos más flexibles para ello.

El artículo 2° de la iniciativa establece:

**“Incentivos a docentes de zonas de difícil acceso.** *Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la*

*docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del parágrafo 1° de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás”.*

La disposición resulta contraria a los postulados de la Constitución Política, toda vez que la facultad de determinar las prestaciones y bonificaciones de los docentes, radica en cabeza de las entidades territoriales.

Los numerales 7 y 6 de los artículos 300<sup>1</sup> y 313<sup>2</sup> de la Constitución determinan que es función de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, respectivamente, establecer la escala salarial de sus propios funcionarios. Correlativamente, los numerales 7 de los artículos 305 y 315 le dan la facultad a los Gobernadores y Alcaldes para, según lo que se determine en las ordenanzas y acuerdos, “crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos”.

Adicionalmente, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, norma orgánica en la que se definieron, entre otros asuntos, las competencias de la Nación, los Departamentos, Municipios y Distritos en materia de Educación, estableció en el numeral 2.3 de su artículo 6° que es competencia de los departamentos “administrar (...) las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones”, estableciendo lo mismo para los municipios y distritos certificados en el numeral 3 del artículo 7°.

Es así como la Constitución Política y la ley orgánica otorgan a las entidades territoriales la facultad exclusiva de determinar su planta docente y los emolumentos a que hubiere lugar, todo dentro de la autonomía que les otorga el artículo 287 Superior. Así, toda vez que se contraría una norma orgánica, se viola el artículo 151 Constitucional.

Sin embargo, vale decir, además, que la Ley 715, en razón a la disciplina fiscal que debe regir en el Estado, estableció en su artículo 21 que “con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales”, por lo que se puede concluir que, por un lado, la posibilidad de crear tales bonificaciones radica en cabeza de las entidades territoriales y, por otro, que tales bonificaciones deben ser financiadas con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.

Ahora, en relación con la posibilidad de contratar la capacitación de los docentes de las zonas de difícil acceso con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, se indica que resulta igualmente violatoria del artículo 151, pues la Ley 715 estableció en los numerales 6.2.9<sup>3</sup> y 7.11<sup>4</sup> de sus artículos 6° y 7°, respectivamente, que son los Departamentos, Municipios Certificados y Distritos a quienes

<sup>1</sup> 7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

<sup>2</sup> 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

<sup>3</sup> 6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

<sup>4</sup> 7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

les compete la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad de la educación en su jurisdicción, competencia que deben ejercer dentro del marco de su autonomía. De esta manera ordenar la contratación de capacitaciones con miras a mejorar la calidad, debe ser una decisión autónoma de cada entidad territorial, observando criterios objetivos para ello, según las necesidades propias de las instituciones de su jurisdicción.

De conformidad con las anteriores consideraciones de orden constitucional y el rango que ostentan las leyes de carácter orgánico, respetuosamente se solicita acoger las presentes objeciones de inconstitucionalidad.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Viceministra General, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*María Cristina Gloria Inés Cortés Arango.*

\* \* \*

**OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 072 DE 2006 SENADO, 231 DE 2007 CAMARA**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras.*

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

Honorable Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras.*

Respetado señor Presidente:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras*, por razones de constitucionalidad e inconveniencia.

Es inconstitucional toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la medida en que constituyen un gasto corriente con fundamento en la Ley 30 de 1992, son insostenibles tanto para la nación, como para la respectiva entidad territorial. Adicionalmente, el Gobierno Nacional considera que el mismo es inconveniente a la luz del Plan Nacional de Desarrollo, pues genera una presión de gasto que implicaría una sustitución de los proyectos de inversión.

El artículo 2° del proyecto de ley adolece de inconstitucionalidad por ser inconsistente con el marco fiscal de mediano plazo, consistencia que se exige de todos los proyectos de ley que impliquen impacto fiscal, sin excepción, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico.

La iniciativa es inconsistente en la medida en que el impacto fiscal no asciende a 50.000 millones de pesos como afirmaron los autores en su momento, dada la normatividad que le es aplicable a las Universidades Públicas en relación con la base para calcular los recursos que les deben ser asignados en cada vigencia presupuestal.

La iniciativa también es inconsistente porque no indicó la fuente de ingresos generada para su financiamiento. Al contrario, se encuentra que, dado que las entidades territoriales también financian las Univer-

sidades de carácter departamental, la iniciativa presiona las finanzas del departamento de La Guajira, entidad territorial que actualmente se encuentra en incumplimiento del Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el documento Conpes 3430 de 2006.

La Ley 30 de 1992 definió los parámetros relacionados con la financiación de la Universidad Estatal, con el fin de garantizar recursos para el cumplimiento de su función social. A dicha financiación concurren la Nación, las entidades territoriales y las propias universidades. Para garantizar estos recursos, el artículo 86 de la citada norma previó su incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que cualquier recurso que se asigne a las Universidades Públicas en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, constituye base para la asignación de los recursos en los años siguientes. Al respecto la Corte Constitucional estableció:

“Como antes se dijo, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dispone el incremento anual en pesos constantes el valor de las partidas de gasto correspondientes a los aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas. La base cálculo para determinar este aumento a valor constante, es el valor de las partidas aprobadas en el año anterior. La no inclusión de determinado rubro de gastos dentro de dicha base de cálculo, no sólo afecta el valor de las partidas del año siguiente, sino también el de las correspondientes a los años subsiguientes, por el efecto acumulativo que tiene dicha exclusión”. Sentencia C-177 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

De aprobarse el artículo 2° del proyecto de ley, los mayores recursos por la suma de \$50.000 millones, que de acuerdo con el proyecto tienen un fin exclusivo y determinado, se convertirían en un gasto corriente y por lo tanto pasarían a constituir parte de la base para calcular los aportes de la Nación de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Es decir, la Nación se vería obligada a mantener un gasto no recurrente, el cual crecería exponencialmente, en cumplimiento de la sentencia ya citada.

Dicha iniciativa tiene un impacto fiscal de 50.000 millones de pesos para la siguiente vigencia, y para las vigencias posteriores. Es decir, es un costo de 50.000 millones de pesos acumulados en la base para la vigencia siguiente, sin que puedan excluirse luego del presupuesto asignado a la Universidad de La Guajira.

En síntesis, el Gobierno Nacional considera que el artículo 2° del proyecto de la referencia tiene un impacto fiscal superior al proyectado por los autores del proyecto, cuya magnitud lo hace inconsistente con el marco fiscal de mediano plazo. Adicionalmente reitera que la iniciativa no señaló la fuente de financiación de dicho impacto, todo lo cual fue puesto de presente ante el Congreso de la República mediante comunicación por escrito, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Finalmente, dado que la Ley 819 de 2003 es orgánica, y en ese sentido condiciona la actividad legislativa, su incumplimiento acarrea la inconstitucionalidad de las normas que se expiden en desconocimiento de las disposiciones allí contenidas, como el caso que nos ocupa, por vulnerar el artículo 151 de la Constitución.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional respetuosamente solicita al Congreso de la República acoger la presente objeción de inconstitucionalidad.

En cuanto a la inconveniencia del proyecto de ley, el Plan Nacional de Desarrollo focaliza la inversión en educación.

Dentro del marco de política del sector de educación, consignado en la Ley 1151 de 2007, el aumento en la cobertura de la educación con niveles adecuados de calidad, constituye una de las principales metas del Estado. Para ello se ha previsto –para el caso de la educación superior– el desarrollo de 6 programas:

1. Promoción y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica.
2. Desconcentración de la oferta de educación superior.

3. Financiamiento de la población pobre para el acceso a la educación superior.
4. Transformación del sistema de financiamiento de la educación superior oficial.
5. Generación de alianzas entre las instituciones del sistema.
6. Culminación del proceso de evaluación de los programas formales del Sena.

Para efectos del proyecto que nos ocupa, resultan de particular interés los programas de financiamiento de la población pobre, la transformación del sistema financiero y la generación de alianzas. En efecto, si bien el proyecto de ley orienta los recursos a un objetivo deseable, es de la mayor importancia recordar las prioridades del sector en relación con la ampliación de la cobertura de la educación superior, focalizando la acción del Estado en la población estudiantil que carece de capacidad económica para acceder a dicho servicio.

De conformidad con los parámetros constitucionales de la planeación, la jerarquía normativa que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la interpretación que de dichos parámetros ha desarrollado la Corte Constitucional, respetuosamente se solicita acoger la presente objeción de inconstitucionalidad e inconveniencia, con el fin de impedir la desarticulación de los recursos y su destinación a objetivos aislados de los programas de inversión previstos en él.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

\* \* \*

#### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 021 DE 2007 SENADO, 210 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2008

Honorable Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 021 de 2007 Senado, 210 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 021 de 2007 Senado, 210 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones,* por razones de constitucionalidad.

El Ejecutivo considera que el artículo 2° del proyecto de ley en cuestión es inconstitucional toda vez que ni en la exposición de motivos del proyecto ni en las respectivas ponencias de trámite, se analizó el impacto fiscal de la iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento requeridas para su implementación.

La iniciativa no realizó proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas. Tampoco señaló la fuente alternativa de recursos para efectos de dicha financiación. Así las cosas, el proyecto de ley resulta inconsistente, comoquiera que dichos programas no se encuentran previstos dentro del Marco Fis-

cal de Mediano Plazo. Al no estar incluidos, la expedición del proyecto presiona el gasto sin contar con la fuente necesaria para cubrirlos.

El Ministerio de Hacienda consideró en la debida oportunidad que el proyecto de ley consistente en la apropiación, por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, de recursos para la financiación de las obras allí planteadas, requería la identificación clara de los costos que implicaba y de la o las respectivas fuentes de financiamiento, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En dicha oportunidad, esa cartera estableció que:

“Según lo expuesto a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones”.

Así, dado que las ponencias del proyecto no incluyeron el análisis del costo fiscal respectivo y tampoco señalaron la fuente adicional para su financiación, la implementación de la iniciativa es inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, razón por la cual, el Gobierno Nacional respetuosamente se permite objetar la iniciativa en cuestión, pues ello supone el desconocimiento de los mandatos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y por ende, la vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.

De conformidad con los parámetros constitucionales de la planeación, la jerarquía normativa que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y las leyes orgánicas, en especial la Ley 819 de 2003, respetuosamente se solicita acoger las presentes objeciones, con el fin de impedir la desarticulación de los recursos y su destinación a objetivos aislados de los programas de inversión previstos en él.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

\* \* \*

#### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 11 DE 2006 SENADO, 229 DE 2008 CAMARA, ACUMULADO 017 DE 2006 SENADO Y 123 DE 2006 SENADO**

*por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.*

[CODE] / AUV 13200

Cite este número para cualquier información y/o respuesta

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 11 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 Senado y 123 de 2006 Senado, *por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconveniencia el asunto de la referencia presentado al Congreso de la República en virtud de iniciativa parlamentaria.

Los motivos que conducen a objetar únicamente el artículo 24 del proyecto se señalan a continuación:

#### **Razones de la objeción por inconveniencia**

Reza la disposición que se estima desfavorable para los intereses del Gobierno Nacional:



“**Artículo 24. Inspección y vigilancia.** El Ministerio de la Protección Social, tendrá la responsabilidad de hacer seguimiento al estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley.

**Parágrafo.** Para ejercer la vigilancia y control pertinente, el Ministerio de la Protección Social, en coordinación con los organismos de control competentes, establecerán los parámetros y mecanismos aplicables a los entes territoriales competentes para la efectividad del proceso”.

Como se advierte, el texto determina que es el Ministerio de la Protección Social el responsable de hacer el seguimiento al estricto cumplimiento de las disposiciones contempladas en el proyecto de ley, tareas de inspección, vigilancia y control que no correspondería efectuarlas al Ministerio en todo el territorio nacional, toda vez que el legislador ha autorizado la creación de entidades de diversa naturaleza responsables de llevar a cabo tal función.

Bajo esta perspectiva, las entidades territoriales a través de las Secretarías de Salud cuentan por disposición legal de la competencia para vigilar y sancionar, en caso dado, a aquellas entidades que no cumplan con la normatividad en estas materias.

Así las cosas, la propuesta desborda los niveles de especialidad en la estructura del Estado teniendo en cuenta el panorama de supervigilancia indicado.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

El Ministro de la Protección Social,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Diego Palacio Betancourt.

\* \* \*

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 2006 SENADO, 240 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales.

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2008

Honorable Senadora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, 240 de 2006 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales.

Respetada señora Presidenta:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, 240 de 2006 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales, toda vez que los artículos 3° y 4° del proyecto de ley vulneran los artículos 150- 19 y 299 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

El artículo 299 de la Constitución señala:

“...Los miembros de las Asambleas Departamentales tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y **estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley**”.

Al determinar la Constitución Política en su artículo 299, que el régimen de prestaciones de los diputados será fijado por la ley, es evidente que le dio una regulación distinta al de los demás servidores públicos, pues, en tanto el régimen prestacional de estos es fijado de manera concurrente por el Congreso y el Ejecutivo, artículo 150 numeral 19 literal e) - el régimen de los diputados debe ser definido en su integridad por el legislador.

El artículo 150 de la Constitución Política en el numeral 19 literal e) dispone:

“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19 - e) Regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

**Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrojárselas”.**

En el proyecto de ley en estudio, en el artículo 3°, se pretende regular el régimen prestacional aplicable a los diputados en los siguientes términos:

“**Artículo 3°.** Régimen prestacional de los diputados. Los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de estos, tendrán derecho a Seguro de Vida y a percibir las siguientes prestaciones sociales:

1. Auxilio de cesantía e interés sobre las cesantías.

2. vacaciones.

3. Prima de Navidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1996.

4. Prima de servicios”.

Como se observa, si bien el Legislador está señalando las prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados no está determinando la cuantía, periodicidad y términos para reconocerlas tal como lo exige el artículo 299 de la Constitución Política, estos aspectos que son de su competencia los delega en las Asambleas Departamentales, al señalar en el artículo 4° lo siguiente:

“**Artículo 4°.** Topes máximos. Las Asambleas Departamentales deberán determinar dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría de departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley”.

Por lo tanto, son las Asambleas Departamentales las que en últimas fijen las cuantías, la periodicidad y los términos para reconocer las prestaciones sociales de los diputados, lo cual además de no sujetarse a lo señalado en el artículo 299 de la Constitución Política contraría el numeral 19 del artículo 150, el cual señala que las funciones relacionadas con las prestaciones sociales es indelegable en las corporaciones públicas territoriales.

Adicionalmente, dentro de las prestaciones a reconocer en el proyecto de ley, se incluye en el listado señalado en el artículo 3° del proyecto de ley la “prima de servicios” la cual por retribuir directamente el servicio no tiene el carácter de prestación social sino de salario, modificando en consecuencia la remuneración señalada en el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, ley orgánica, la cual únicamente podría ser modificada por otra ley de la misma categoría y siguiendo el trámite establecido en el artículo 151 de la C. P.

Por lo anterior, se objetan los artículos 3° y 4° del proyecto de ley de la referencia, por ser contrarios a los artículos 299, 150-19-f y 151 de la Constitución Política.

Igualmente, los artículos 2° y 3° del proyecto de ley en cuestión son inconstitucionales toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tampoco consultan el estado de las finanzas de las entidades territoriales, tal como fue señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la debida oportunidad. Adicionalmente, el artículo 2° modifica la Ley Orgánica de Presupuesto sin que se haya surtido el procedimiento para el efecto. Así, los dos artículos referidos vulneran el artículo 151 de la Constitución Política.

Los mencionados artículos 2° y 3° del proyecto que nos ocupa adolecen de inconstitucionalidad pues al adicionar dos nuevas prestaciones para los diputados y al incluir la totalidad de las prestaciones previstas en el proyecto, como parte de la remuneración de los diputados, genera insostenibilidad en las finanzas territoriales, desconociendo las normas orgánicas de disciplina fiscal aplicables a las entidades territoriales. Adicionalmente, vulnera el artículo 151 constitucional, al pretender modificar, con una ley de rango ordinario, una disposición de carácter orgánico.

Es importante señalar que actualmente a los diputados se les reconoce y paga el auxilio de cesantías e intereses de cesantías y la prima de navidad. En tal sentido, los primeros efectos del proyecto tienen que ver con la inclusión de las vacaciones y la prima de servicios, los cuales generan impactos en el cálculo de los valores de todas las prestaciones, ya que en el caso de las vacaciones, estas tienen el componente adicional de una doceava de lo que se percibe a título de prima de servicios; la prima de servicios el de una doceava de la prima de navidad y el auxilio de cesantías las doceavas de las primas de navidad y servicios.

El segundo y mayor efecto, se deriva en el cálculo de los gastos diferentes a la remuneración de los diputados, de que trata el artículo 8° de la Ley 617/00, es decir, los valores adicionales a la remuneración para financiar los gastos administrativos de las Asambleas. Actualmente, el valor para gastos administrativos se calcula sobre la base de la remuneración mensual sin incluir prestaciones sociales, pero con el proyecto, la base del cálculo cambia al establecer que la remuneración de los diputados esté constituida por la asignación mensual teniendo en cuenta las prestaciones sociales<sup>1</sup>.

De conformidad con los parámetros constitucionales en materia de gasto público, el rango que ostentan las leyes de carácter orgánico y la interpretación que de dichos parámetros ha desarrollado la Corte Constitucional, respetuosamente se solicita acoger las presentes objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia, con el fin de impedir la desarticulación de los recursos de las entidades territoriales y afectar su sostenibilidad fiscal.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Director Departamento Administrativo de la Función Pública,

*Fernando Antonio Grillo Rubiano.*

\* \* \*

#### **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 096 DE 2007 SENADO, 153 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001.*

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 096 de 2007 Senado, 153 de 2007 Cámara, por medio

<sup>1</sup> Ley 617/00. ARTICULO 8°. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LAS ASAMBLEAS Y CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001, debido a la inconstitucionalidad de uno de sus artículos, de acuerdo con las justificaciones que se exponen a continuación.

El Ejecutivo considera que el artículo 3° del proyecto de ley en cuestión es inconstitucional toda vez que altera la sostenibilidad del sistema pensional, desconoce el derecho a la igualdad y la prohibición de otorgar auxilios económicos a personas naturales o jurídicas al derecho privado. Sin el respectivo mandato constitucional, razón por la cual vulnera los artículos 13, 48 y 355 de la Constitución Política, como se explica a continuación.

#### **1. Violación al artículo 355 de la Constitución Política:**

El párrafo 1° del artículo 3° del proyecto de ley al extender el subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes a los que reciben una pensión de jubilación menor de 5 salarios mínimos legales vigentes, no tiene en cuenta las Objeciones Presidenciales iniciales al Proyecto de ley número 114 de 1997 Cámara y 04 de 1998 Senado, transcritas en la Sentencia C-923 de 2000:

#### **“...2. Vulneración de los artículos 46 y 355 de la Constitución Política**

*El subsidio establecido en los artículos 6° y 7° del proyecto de ley, constituye un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, como quiera que no se fundamenta en mandato constitucional alguno que ordene expresamente al Estado su establecimiento.*

#### **3. Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política**

*Establecer, únicamente en favor de los pensionados que ostenten la calidad de veteranos de las guerras de Corea y del Perú, una bonificación y un incremento pensional especiales, configura un tratamiento diferente inequitativo con respecto a las demás personas de la tercera edad que se encuentran en precaria situación económica y devengar pensiones de baja cuantía”<sup>1</sup>.* (Negrillas fuera del texto).

Argumento que fue acogido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 2000, al declarar fundadas las objeciones presidenciales y concretamente cuando expresó que no existía una justificación especial para los veteranos.

*“...Añádase a lo dicho que el proyecto de ley en referencia carece de generalidad al conceder un beneficio a una persona en concreto, sin que existe justificación: son loables y dignos de reconocimiento los servicios prestados a la Patria por los veteranos de guerra, pero también lo son los de otras asociaciones de similar composición (como las de pensionados), que no están comprendidas en la norma proyectada. Se discrimina, entonces, a favor de cierta entidad, con nombre propio, vulnerando el artículo 13 de la Constitución...”<sup>2</sup>.* (Negrillas fuera del texto).

El artículo 1° del proyecto de ley suprime que el subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes se destine a los veteranos que se encuentren en estado de indigencia, establecido en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, que fue el principal motivo para declarar infundadas por la Corte Constitucional, las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 114 de 1997 Cámara y 04 de 1998 Senado en la Sentencia C-705-01, que se rehizo nuevamente por el Congreso Nacional, de acuerdo con lo indicado en la Sentencia C-923 de 2000. Lo anterior, fue ratificado en las Sentencias C-877/03 y C-1036/03, que resolvieron demandas contra la Ley 683, cuando la Corte manifestó que:

*“...Hechas estas observaciones, encuentra la Corte que en relación con la medida contenida en el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, se dan los supuestos exigidos por la jurisprudencia para instituir un tratamiento diferencial que se avenga al artículo 13 Superior, pues, en primer lugar, el subsidio económico para los veteranos de la guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú, que se encuentren en estado de indigencia, persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la realización del mandato contenido en el artículo 46 de la Carta*

<sup>1</sup> M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>2</sup> Ibid.



**Política, que obliga al Estado a proteger a las personas de la tercera edad garantizándoles un subsidio económico en caso de indigencia.**

...  
**Por lo tanto, si con el pretexto de amparar el derecho de igualdad de estas personas se accediera a las pretensiones del demandante se incurriría en flagrante violación del artículo 355 de la Carta Política, que proscribe el otorgamiento de auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Así, se lo hizo ver el Ejecutivo al Congreso cuando objetó por inconstitucionales los preceptos del proyecto de ley que luego se convirtió en Ley 683 de 2001, que pretendían crear el aludido auxilio económico sin referencia alguna a la situación económica de los beneficiarios, contrariando el artículo 46 de la Constitución Política que expresamente condiciona a la situación de indigencia el otorgamiento del subsidio alimentario para las personas de la tercera edad<sup>3</sup>. (Negrillas fuera de texto).**

Como en el proyecto de ley desaparece la única justificación del otorgamiento del subsidio mensual a los veteranos, se considera que es contrario al artículo 355 de la Carta Política, que proscribe el otorgamiento de auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y al artículo 13 de la Constitución Nacional como se analiza en el siguiente numeral.

### 2. Violación al artículo 13 de la Constitución Política

Por otra parte, en el proyecto de ley se estaría beneficiando a un grupo específico de la población por el simple hecho de ser veteranos de Corea y de Perú y que son pensionados que actualmente reciben una mesada inferior a 4 smlv.

Al respecto es importante recordar que en la legislación colombiana los pensionados reciben su mesada de acuerdo al monto que le corresponda, sin ningún tipo de beneficio adicional por haber trabajado en ciertas actividades, porque tal reconocimiento estaría abiertamente dando un trato desigual y discriminatorio a los demás pensionados que igualmente prestaron sus servicios al sector público o que laboraron en el sector privado. Es decir, no existe una razón ajustada a la Carta que justifique ese trato diferenciado, razón por la cual el subsidio mensual señalado en el artículo 3° del proyecto es inconstitucional, por cuanto no lo circunscribe a como se encontraba en la ley, es decir, a los veteranos que se encontraban en estado de indigencia, sino que lo extiende a todos, incluyendo a los que actualmente disfrutaban de una pensión inferior a 4 smlm.

### 3. Violación al artículo 48 de la Constitución Política

Finalmente, aunque el proyecto de ley se refiere a un subsidio mensual y aclara que no constituye en ningún caso derecho de sustitución pensional, al extenderlo a los pensionados actuales consideramos que incide en materia pensional y que deviene inconstitucional ya que no asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y por tanto no se ajusta a lo dispuesto en el inciso 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual señala:

*"... Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".*

En consecuencia, es necesario determinar cuál es la fuente de financiación del beneficio propuesto, para garantizar su sostenibilidad financiera.

En atención a lo antes expuesto el Gobierno encuentra inconstitucional el proyecto de ley en mención, por cuanto es violatoria del principio de igualdad y del artículo 355 de la Constitución Política, como ya lo señaló la Corte Constitucional, generando para la Nación una grave contingencia en el sentido de que en un futuro dicha bonificación se considere debe darse a todos los pensionados que se encuentren en la misma situación, devengando una mesada inferior a 4 salarios mínimos legales vigentes con el aumento de pensión tal como lo manifestó la Corte en la Sentencia C-923-00 ya citada.

De conformidad con los parámetros constitucionales en materia de igualdad, de gasto público y teniendo en cuenta la importancia de la

<sup>3</sup> Sentencia C-1036 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetuosamente se solicita acoger las presentes objeciones de inconstitucionalidad, con el fin de impedir la desarticulación de la financiación del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Director Departamento Administrativo de la Función Pública,

*Fernando Grillo Rubiano.*

\* \* \*

## **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 066 DE 2006 SENADO, 225 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.*

Bogotá, D. C., 16 de julio de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta

Senado

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia del Proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.*

### **1. Inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 5° del proyecto de ley**

El parágrafo del artículo 5° del proyecto de ley que establece que las instalaciones construidas antes de la expedición del Decreto 1538 de 2005, tendrán un plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de la ley para adecuarse, transgrede el Convenio Interamericano para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra Personas Discapacitadas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo de San Salvador, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo 93 de la Constitución Política señala que los Tratados sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno y, por consiguiente, de conformidad por lo señalado por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El Convenio Interamericano para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra Personas Discapacitadas vigente para Colombia señala que en el artículo 3° que los Estados tienen el compromiso de:

"1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) **Medidas para eliminar progresivamente** la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad.

c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad, y

d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo”.

Los derechos de los discapacitados a los cuales hace referencia el Convenio Interamericano citado, reconocidos como derechos de los minusválidos en el Protocolo de San Salvador en el artículo 18 son considerados en este Tratado como Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos señala en el artículo 26 en relación con los derechos económicos, sociales y culturales que los “Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Por su parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señala que “Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”<sup>1</sup>.

En virtud del principio de progresividad los Estados se comprometen no solamente a adoptar medidas de carácter positivo para avanzar en el cumplimiento de los contenidos de la Convención sino también de carácter negativo con el fin de no retroceder en los avances efectuados (medidas regresivas).

En la Sentencia T-043/07 de la Corte Constitucional sobre el principio de progresividad se señaló que “*En concordancia con la doctrina y la jurisprudencia internacional, esta Corporación ha dispuesto que los derechos sociales deben ser desarrollados por el legislador, el cual goza de un amplio margen de libertad para definir su alcance y condiciones de acceso. Sin embargo, esta libertad de configuración dista de ser plena, ya que encuentran límites precisos en tanto (i) no puede desconocer derechos adquiridos, y (ii) las medidas que adopte deben estar plenamente justificadas conforme al principio de progresividad. Lo anterior implica que cuando el legislador decide*

<sup>1</sup> “9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2° es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.

*adoptar una medida que implica un retroceso en relación a la protección alcanzada por la legislación anterior, debe presumirse la inconstitucionalidad de la medida regresiva, por cuanto el principio de progresividad ordena que prima facie estén prohibidas este tipo de medidas. La constatación de la regresividad de la medida no conduce automáticamente a su inconstitucionalidad. Si bien este tipo de medidas pueden ser constitucionalmente problemáticas por desconocer el principio de progresividad, esto sólo opera como una presunción, prima facie, de su inconstitucionalidad. En consecuencia, para desvirtuar esta presunción es necesario que la medida sea justificada y además adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los Tratados de Derechos Humanos prohíben a los Estados adoptar medidas regresivas tal como la planteada en el proyecto de ley, por cuanto la norma no sólo no contribuye al progresivo cubrimiento de los derechos de las personas discapacitadas, sino que ocasiona un detrimento en la cobertura y calidad de los servicios a los que ellos tienen derecho, en este caso a la accesibilidad a la mayoría de las edificaciones de toda índole que existen en el país. En el presente caso no existe justificación alguna que sirva de fundamento para desvirtuar la presunción de la prohibición de políticas regresivas toda vez que el mencionado párrafo no se adopta con ocasión de una medida que sea adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.

En efecto, el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 que entró en vigencia en el 2001 concedió un término de cuatro años para que en las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular se realizaran las adecuaciones correspondientes. Sin embargo, el párrafo del artículo 5° objetado otorga un nuevo plazo de dos años para el cumplimiento de la obligación contenida en el citado artículo, constituyéndose en este sentido en una medida regresiva para la protección de la población con limitación contraviniendo lo dispuesto en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos arriba citados que como se indicó hacen parte del bloque de constitucionalidad.

## 2. Inconstitucionalidad de los artículos 3° y 4° del proyecto de ley

Los artículos 3° y 4° del proyecto de ley vulneran los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 287 y 313 de la Constitución Política conforme a los cuales las entidades territoriales gozan de autonomía para ejercer las competencias que le corresponden, tal como es el caso de la reglamentación de los usos del suelo y el artículo 158 de la Constitución Política que dispone que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia.

El artículo 287 de la Constitución Nacional dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley y en tal virtud tienen derecho a ejercer las competencias que les correspondan. Por su parte, el numeral 7 del artículo 313 señala que corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo.

En relación con los límites que pueden imponerse a la autonomía de las entidades territoriales en estas materias, la Corte Constitucional estableció que la ley y en desarrollo de la misma, el Gobierno Nacional puede expedir disposiciones de carácter general que no tengan como finalidad definir o regular competencias sino, por el contrario, establecer pautas orientadas a la gestión territorial de los municipios. Sin embargo, no puede la ley ni su reglamentación resultar exhaustiva o excesivamente invasiva, dado que ello desconocería el principio de autonomía de las entidades territoriales. En tal sentido la regulación correspondiente debe limitarse a establecer las condiciones generales de la misma materia. Si bien la autonomía de las entidades territoriales puede reducirse en la medida en que

la materia correspondiente pueda asociarse con un interés nacional claro, siempre deberá permitirse la participación de la entidad territorial en la regulación de la materia respectiva cuando ella sea jurídicamente relevante para el municipio<sup>2</sup>.

El proyecto de ley en comento obliga a las entidades territoriales a habilitar las bahías de estacionamiento para la población en general, sin que dicha facultad se hubiese restringido como se había previsto inicialmente, a las personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida<sup>3</sup>. En este sentido, lo que en principio era una regulación que se asocia a un tema de interés nacional como es la discapacidad, ahora resulta excesivamente invasiva a la autonomía de las entidades territoriales al revivir las bahías de estacionamiento para todos los ciudadanos. En efecto, en el trámite del proyecto de ley se introdujeron cambios que resultan violatorios de los derechos protegidos por la Constitución Política sobre espacio público y de la autonomía de las entidades territoriales en la medida que señala que estas procederán a habilitar las bahías de estacionamientos que se encuentran clausuradas, sin que tal obligación obedezca a la especial protección de personas con movilidad reducida.

Finalmente, es preciso señalar que la Ley 361 de 1997, cuya adición se pretende, se refiere al establecimiento de mecanismos de integración social de las personas con limitación, mientras que los artículos 3° y 4° del proyecto de ley bajo revisión buscan la habilitación de las bahías

<sup>2</sup> Respecto de la variación del destino de los bienes de uso público se ha de tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-765 de 2006:

“La Corte Constitucional ha expuesto que si bien las entidades territoriales gozan de autonomía, esta no es absoluta o ilimitada, y su ejercicio está sometido a la Constitución y las leyes, por tener el Estado colombiano un carácter unitario. Al respecto ha dicho:

“(…) *el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas (C-535/96): la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (Sentencia C-216/94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa). Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.*”

De igual manera, es importante observar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-534 de 1996:

“En materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, **en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales.** Se trata de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral **que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios,** para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que estos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que esta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales.

(...)

Ya ha quedado establecido que **las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley;** ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutarán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional”. (Negritas y subrayas fuera de texto).

<sup>3</sup> El propósito inicial del proyecto de ley consistía en destinar espacios adecuados de estacionamiento para garantizar a los discapacitados un acceso y un tránsito fácil y seguro en las vías, edificaciones y sitios y puedan ejercer su libertad de locomoción e integrarse a la vida social y rehabilitarse.

de estacionamiento para el beneficio de la comunidad en general y sólo el 2% de las bahías habilitadas para la población con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida. En consecuencia, las disposiciones de la ley no se orientan a la especial protección de las personas con limitación objeto de la Ley 361, contraviniendo lo referente a la unidad de materia señalada en el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia que al respecto dispone.

Si bien la exposición de motivos del proyecto de ley señala que el proyecto de ley busca adoptar medidas para dar cumplimiento de la normatividad sobre accesibilidad al medio físico, así como legalizar el funcionamiento de las bahías de parqueo para personas con movilidad reducida y discapacidad<sup>4</sup>, el texto conciliado aprobado en Senado y Cámara señala que las entidades territoriales procederán a habilitar las bahías de estacionamiento a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y cualquier ciudadano podrá acudir a la acción de cumplimiento para hacer valer lo dispuesto en la misma. De acuerdo con lo anterior, el contenido de los artículos 3° y 4° no tiene relación directa con la finalidad del proyecto de ley ni la de la Ley 361, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación.

Así las cosas, los artículos 3° y 4° a los cuales se hace regencia no guardan coherencia temática con todo el articulado y, por lo tanto, transgreden el artículo 158 de la Constitución Política.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, los artículos 3° y 4° del proyecto de ley contravienen lo dispuesto 287, 313 y 158 de la Constitución Política.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Viceministra de Ambiente, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Claudia Patricia Mora Pineda.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

\*\*\*

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2006 SENADO, 163 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá.*

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2008

Honorable Senadora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 120 de 2006 Senado, 163 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá.*

Respetada señora Presidenta:

El Gobierno Nacional, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, devuelve al honorable Congreso de la República, sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley número 120 de 2006 Senado, 163 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la*

<sup>4</sup> “Comoquiera que las autoridades locales competentes han manifestado que la inexistencia de norma expresa de rango legal que establezca obligaciones en ese sentido les impide modificar lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, se hace necesario adicionar la Ley 361 de 1997 para indicar en forma expresa el alcance del derecho de accesibilidad de las personas discapacitadas y con capacidad de movilidad reducida por razones físicas o propias de la edad.” Exposición de Motivos Gaceta 286 del 11 de agosto de 2006.



*Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá*, debido a la inconstitucionalidad de uno de sus artículos, de acuerdo con las justificaciones que se exponen a continuación.

El artículo 2° del proyecto de ley es inconstitucional toda vez que los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo tal como fue señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El proyecto de ley en su artículo 2° es inconstitucional por ser inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, consistencia que se exige de todos los proyectos de ley que impliquen impacto fiscal, sin excepción, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico.

La iniciativa no realizó proyección alguna de los recursos requeridos para financiar la implementación de las obras allí previstas. Tampoco señaló la fuente alternativa de recursos para efectos de dicha financiación. Así las cosas, el proyecto de ley es inconsistente como quiera que dichos programas no se encuentran previstos dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al no estar incluidos, la expedición del proyecto presiona el gasto sin contar con la fuente necesaria para cubrirlos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consideró en la debida oportunidad<sup>1</sup> que el proyecto de ley consistente en la apropiación, por parte del Gobierno Nacional y de la respectiva entidad territorial, de recursos para la financiación de las obras allí planteadas, requería la identificación clara de los costos que implicaba y de la o las respectivas fuentes de financiamiento, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda conceptuó desfavorablemente, de conformidad con el inciso 3° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues la asignación de estos re-

<sup>1</sup> El Ministerio envió Carta al Congreso UJ-427 del 8 de abril de 2008.

curso es insostenible a mediano plazo, tanto para la Nación como para la entidad territorial. En dicha oportunidad, esa cartera estableció que:

“Los gastos que se pretenden incluir en el proyecto de ley no son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por cuanto dicho proyecto de ley **está ordenando gasto sin fuente de financiación, contrariando claramente lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones**, razón por la cual este Ministerio se abstiene de conceptuar favorablemente sobre el proyecto de ley en mención”. (Subrayas fuera del texto).

Así, dado que las ponencias del proyecto no incluyeron el análisis del costo fiscal respectivo ni se señalaron la fuente adicional para su financiación, la implementación de la iniciativa es inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, razón por la cual, el Gobierno Nacional respetuosamente se permite objetar la iniciativa en cuestión, pues ello supone el desconocimiento de los mandatos previstos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y, por ende, la vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.

De conformidad con los parámetros constitucionales de la planeación, la jerarquía normativa que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y las leyes orgánicas, en especial la Ley 819 de 2003, respetuosamente se solicita acoger las presentes objeciones, con el fin de impedir la desarticulación de los recursos y su destinación a objetivos aislados de los programas de inversión previstos en él.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 55 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se permite el uso del dólar de los Estados Unidos de América en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto permitir el uso del dólar de los Estados Unidos de América como moneda de curso legal en Colombia.

Artículo 2°. *Autorización.* El Estado garantiza la libre tenencia, uso y disposición interna y externa del dólar de los Estados Unidos de América, por las personas naturales y jurídicas residentes en el país; así como la libre convertibilidad de la moneda nacional.

Artículo 3°. *Contratos y obligaciones.* Se permite la contratación de obligaciones monetarias expresadas en dólar de los Estados Unidos de América, incluso para los contratos que celebren todas las entidades del Estado. Dichas obligaciones deberán ser pagadas en la moneda contratada.

Artículo 4°. *Poder liberatorio.* El dólar de los Estados Unidos de América tendrá curso legal irrestricto con poder liberatorio ilimitado para el pago de obligaciones en dinero en todo el territorio nacional.

Artículo 5°. *Convertibilidad.* A partir de la vigencia de la presente ley, el Banco de la República, a requerimiento de las instituciones financieras cambiará cualquier cantidad de pesos por dólares de los Estados Unidos de América. Igual obligación tendrán las instituciones financieras en relación con los usuarios.

Artículo 6°. *Salarios y otros.* Los salarios, remuneraciones laborales y honorarios podrán ser denominados y pagados en dólares de los Estados Unidos de América. Asimismo, los cheques y los demás títulos valores, pueden ser aceptados y pagados en dólares de los Estados Unidos de América.

Artículo 7°. *Precios.* Los precios de los bienes y servicios se podrán expresar tanto en pesos como en dólares de los Estados Unidos de América.

Artículo 8°. *Cuentas Bancarias.* Todas las personas naturales o jurídicas podrán abrir cuentas de ahorro o corrientes en dólares de los Estados Unidos de América.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Gabriel Zapata Correa,*

Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

En el mes de junio de 2007 presentamos un debate sobre la conveniencia de introducir en el país la dolarización parcial y hoy en día quiero oficializar el proyecto de ley con la cual se pretende la implementación de la dolarización en nuestro país. Para abordar el estudio debemos tener en cuenta las siguientes consideraciones:

#### 1. VISTAZO GENERAL INTERNO

##### 1.1 SITUACION FISCAL

En el marco fiscal de mediano plazo de 2008, el Gobierno Nacional expone que “Durante el año 2007 continuaron los esfuerzos del Gobierno para reducir el déficit fiscal y la deuda pública para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas hacia el futuro. Este esfuerzo fue particularmente importante en el Gobierno Nacional Central (GNC). Inicialmente, en 2006, el Gobierno proyectó para el año 2007 un déficit de 3,9% del PIB para el GNC y un déficit de 1,3% del PIB para el Sector Público Consolidado (SPC). En marzo de 2007, debido al buen comportamiento del recaudo tributario, el Gobierno ajustó estas metas a un déficit de 3,5% del PIB para el GNC y, por lo tanto, a un déficit de 0,9% del PIB para el SPC. Posteriormente, a mediados de ese mismo año, estas metas de déficit se ajustaron nuevamente, a raíz de un recorte

presupuestal de 0,2% del PIB; a 3,3% del PIB para el GNC y 0,7% del PIB para el SPC. De acuerdo con la medición realizada por el Confis y el Banco de la República, en 2007 el Gobierno Central registró un déficit de 3,2% del PIB, inferior en 0,7% del PIB con respecto a la meta inicial establecida en el MFMP del año anterior y menor en 0,1% del PIB frente a la meta final. Por su parte, el Sector Público Consolidado reportó un déficit de 0,8% del PIB, inferior en 0,5% del PIB frente a la meta inicialmente establecida en el MFMP del año anterior y superior en 0,1% del PIB con respecto a la meta final.

Entre 2006 y 2007, el déficit del SPC permaneció estable como porcentaje del PIB (0,8%). En contraste, se observó una mejora del balance del GNC de 0,9% del PIB, al registrar un déficit de 3,2% del PIB en 2007 frente a 4,1% del PIB en 2006. Lo anterior, sugiere que el favorable resultado de 2007 obedeció a un comportamiento satisfactorio de las finanzas del GNC que alcanzó a compensar el deterioro del balance del resto del sector público y permitió que, a nivel del SPC, se mantuviera el resultado de 2006. La reducción del déficit del Gobierno Central en 2007 obedeció a varios factores.

En primer lugar, el dinamismo de la economía y el importante incremento de las importaciones conllevaron un aumento real de los ingresos de 8,6%, superior al crecimiento de la economía (7,5%). Así mismo, los mayores excedentes que Ecopetrol y Ecogás trasladaron a la Nación repercutieron favorablemente en el comportamiento de los ingresos totales del GNC. Sin embargo, el buen resultado del GNC también encuentra parte de su explicación en el controlado aumento de los gastos. Los pagos totales se incrementaron 4% en términos reales, porcentaje inferior a cualquier cálculo de crecimiento del PIB potencial realizado para el año 2007. Este resultado obedeció en buena medida a un bajo crecimiento de los gastos de funcionamiento (de 0,5% real) y de los intereses pagados sobre la deuda (7,8% real), que permitieron al Gobierno aumentar su gasto de inversión en 27,8% real, el cual se orientó primordialmente al sector de infraestructura. Por su parte, el balance del resto del sector público mostró un deterioro entre 2006 y 2007. Dos hechos importantes explican este comportamiento; la mayor inversión de Ecopetrol y la elevada ejecución de gasto en el sector de Regionales y Locales. En ambos casos, en las regiones y la empresa, el crecimiento en los gastos fue mayor al aumento de los ingresos, resultantes del incremento en el precio del petróleo.

Cuadro 2.1: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

Balances por Periodo	Miles de Millones		% PIB	
	2007	2008*	2007	2008*
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-4.322</b>	<b>-5.896</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,5</b>
Gobierno Nacional Central	-11.613	-12.890	-3,2	-3,3
Sector Descentralizado	7.291	6.994	2,0	1,8
Seguridad Social	6.368	5.155	1,8	1,3
Empresas del nivel nacional	1.180	-200	0,3	-0,1
Empresas del nivel local	634	496	0,2	0,1
Regionales y Locales**	-891	1.542	-0,2	0,4
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep.</b>	<b>1.641</b>	<b>1.042</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<b>3. Balance de Fogafin</b>	<b>318</b>	<b>652</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>4. Costos de la Reestructuración Financiera</b>	<b>-1.161</b>	<b>-1.207</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
<b>5. Discrepancia Estadística</b>	<b>594</b>	<b>-</b>	<b>0,2</b>	<b>-</b>
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>	<b>-2.714</b>	<b>-5.409</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,4</b>

\*Cifras proyectadas

\*\* Incluye Fondo Nacional de Regalías.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 1.2 ESTADO DE LA DEUDA EXTERNA

Si comparamos la deuda externa de diciembre del año 2003 con la deuda de marzo de 2008, tomando en consideración la tasa de cambio de marzo de 2003 (2.598,25) y la de marzo de 2008 (1.821,6), respectivamente, podemos encontrar que 38.008 millones de dólares de deuda a 2003, equivalían a 98.754 billones de pesos, en tanto que la deuda de marzo de 2008 estimada en 45.312 millones de dólares corresponde a una cifra de 82.540 billones de pesos. Es decir que entre el año 2003 y marzo de 2008 la deuda externa ha bajado en 16,213 billones de pesos. Si el valor de lo adeudado a marzo de 2003 y marzo de 2008 fuesen los 45.312 millones de dólares, considerada la tasa de cambio de marzo de 2003 (2.598,25) y que esa misma tasa fuese la de hoy.

Si el valor de lo adeudado a marzo de 2008, es decir, 45.312 millones de dólares se liquidara a la misma tasa de cambio del año 2003 (2.598,25) encontraríamos que el ahorro para los deudores en dólares en cinco años habría sido superior a los 35 billones de pesos.

Epoca	Deuda Ext Uss	TRM	Valor deuda en \$
Dic-03	38.008.000.000	2.598,25	98.754.286.000.000
Mar-08	45.312.000.000	1.821,60	82.540.339.200.000
<b>Total</b>			<b>16.213.946.800.000</b>
Epoca	Deuda Ext Uss	TRM	Valor deuda en \$
Dic-03	45.312.000.000	2.598,25	117.731.904.000.000
Mar-08	45.312.000.000	1.821,60	82.540.339.200.000
<b>Total</b>	<b>Total</b>		<b>35.191.564.800.000</b>

COLOMBIA - SALDO VIGENTE DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL POR SECTORES Y PLAZOS										
CON ARRENDAMIENTO FINANCIERO Y TITULARIZACION										
(Millones de dólares)										
Periodo	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL PUBLICA Y PRIVADA	COMO PORCENTAJE DEL PIB	I/					
	SUBTOTAL	SUBTOTAL	CORTO LARGO TOTAL	PUBLICA PRIVADA TOTAL						
1999	20.199	16.534	2.940	33.793	36.733	23,4	19,2	42,6		
2000	20.608	15.522	2.514	33.616	36.130	24,6	18,5	43,1		
2001	23.468	15.629	3.123	35.975	39.097	28,6	19,1	47,7		
2002	22.781	14.543	3.492	33.833	37.325	28,1	17,9	46,0		
2003	24.527	13.480	3.319	34.689	38.008	30,9	17,0	47,8		
2004	25.779	13.662	4.722	34.719	39.441	26,3	13,9	40,2		
2005	(P)	24.133	14.317	5.355	33.095	38.450	18,6	11,6	31,3	
2006	(P)	26.251	13.858	4.629	35.480	40.109	19,3	10,2	29,5	
2007	(P)	28.780	15.884	5.373	39.291	44.664	16,7	9,2	25,9	
2008	(P)	29.312	16.000	5.251	40.062	45.312	14,1	7,7	21,8	
2008 (P)	Enero	29.141	15.862	5.133	39.871	45.003	14,0	7,6	21,7	
	Febrero	29.150	15.931	5.192	39.889	45.081	14,1	7,7	21,7	
	Marzo	29.312	16.000	5.251	40.062	45.312	14,1	7,7	21,8	

(P) Provisional (P) Preliminar

I/ Estimación del PIB 2008

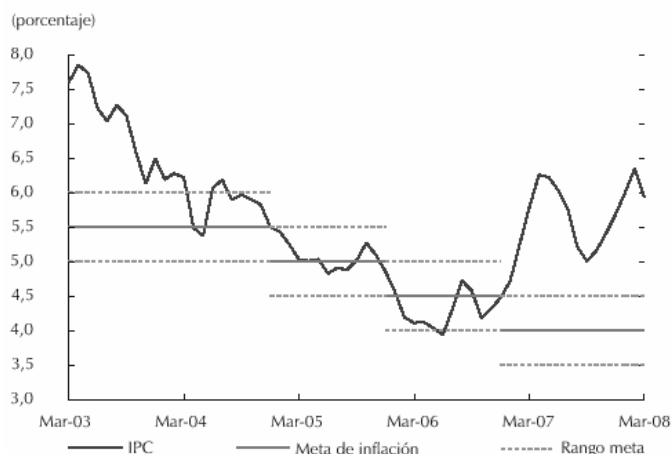
Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales.

### 1.3 SITUACION DE LA INFLACION

El objetivo primario de la política monetaria es alcanzar y mantener una tasa de inflación baja y estable, procurando que el producto crezca en el largo plazo; cumplido el objetivo de una inflación baja y estable se mejora el bienestar de la población, pues se promueve el uso eficiente de los recursos productivos, disminuye la incertidumbre por la rentabilidad esperada de la inversión a la vez que la incentiva, evita redistribuciones arbitrarias del ingreso y la riqueza, especialmente contra la población más pobre.

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho durante los últimos tiempos para lograr cumplir con las metas de inflación no ha sido posible alcanzar el fin perseguido, situación que se muestra en la gráfica siguiente:

Inflación anual al consumidor



Fuente: DANE y Banco de la República.

1.4 EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES

Desde el 2002 las exportaciones han experimentado un crecimiento constante en dólares US, si la tasa de cambio se hubiese mantenido invariable desde marzo de 2003, el valor exportado en pesos colombianos habría sido de \$77,924 billones de pesos colombianos y no de \$54,631 billones, con lo que se observa unos menores ingresos para los exportadores en pesos de \$23,292 billones, según se puede ver en la siguiente tabla:

Exportaciones	TRM	Valor en pesos
29.991.000.000	2.598,25	77.924.115.750.000
29.991.000.000	1.821,60	54.631.605.600.000
<b>Total</b>		<b>23.292.510.150.000</b>

**DANE** INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Colombia, exportaciones totales, según CRI 1997 - 2008\*

Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	Part. (%)
Total Exportaciones	8.543	10.868	15.617	15.568	15.233	15.223	16.789	21.590	24.128	23.939	25.401	26.930	100,00
Bienes agropecuarios, ganadería, caza y silvicultura	1.028	1.360	1.332	1.073	1.056	1.090	1.087	1.099	1.170	1.042	1.095	949	6,8
Minerías	2.274	2.821	4.950	4.960	2.784	2.661	2.886	4.931	4.522	1.148	3.971	6.867	27,70
Sector Industrial	5.241	6.687	9.335	9.535	11.397	11.452	14.802	15.569	18.759	21.749	23.305	25.094	66,30
Productos alimenticios y bebidas	1.025	1.017	1.242	1.392	1.174	1.088	1.187	1.296	1.223	1.062	1.083	1.106	12,17
Productos textiles	2	3	6	8	22	43	54	72	75	73	79	8	0,07
Fabricación de productos metálicos	322	294	283	282	330	294	301	429	446	652	672	482	2,81
Fabricación de productos de caucho	388	387	384	406	473	567	749	792	895	1.099	850	2.982	11,05
Cuero y sus derivados: caballos	160	128	121	97	83	80	87	89	102	128	164	249	1,91
Industria química	86	117	161	146	136	145	177	207	206	144	175	18	0,26
Papel, cartón y sus productos	129	105	107	97	123	127	240	283	323	394	504	239	1,95
Automóviles y vehículos	161	169	146	171	218	281	286	217	223	228	283	189	0,72
Productos de plástico	217	247	419	778	767	723	556	1.022	1.084	1.096	1.042	623	4,17
Fabricación de metales y productos químicos	1.044	1.079	1.290	1.571	1.514	1.290	1.090	1.073	1.098	1.086	1.203	1.079	6,96
Fabricación de productos de caucho y plástico	180	179	179	228	283	298	304	390	417	569	830	988	12,1
Otros productos minerales no metálicos	176	160	248	228	294	282	261	286	422	518	504	263	1,74
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	326	290	306	307	440	572	1.230	1.000	1.086	1.294	1.203	693	4,94
Productos elaborados de metal	108	104	108	114	108	93	107	102	128	179	200	146	0,95
Fabricación de maquinaria y equipo	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	1,21
Fabricación de maquinaria eléctrica	1	1	2	3	8	1	8	20	10	12	15	4	0,01
Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	80	102	88	124	127	129	132	133	136	273	430	61	0,17
Fabricación de equipo de telecomunicaciones	4	6	9	12	16	14	17	25	42	46	42	25	0,11
Fabricación de instrumentos médicos	24	23	23	23	28	30	30	46	50	48	74	32	0,27
Fabricación de vehículos	93	83	71	228	444	264	24	420	683	781	1.028	208	1,33
Fabricación de otros tipos de transporte	14	17	25	59	19	30	19	56	107	123	84	79	0,35
Fabricación de muebles, industrias manufactureras	204	161	188	146	223	289	322	298	288	306	428	288	1,12
Perfumes	2	1	2	2	1	2	4	1	3	23	37	4	0,01
Demás Sectores	7	8	8	12	16	22	77	81	75	108	77	29	0,18

En el último año las exportaciones continúan en aumento mostrando con ello la fuerte tendencia de abrirse a mercados externos por parte de nuestros empresarios.

EXPORTACIONES CLASIFICADAS POR LOS PRINCIPALES PRODUCTOS Y SECTORES ECONOMICOS

Sector	ENERO-ABRIL		VARIACION	
	2007	2008	ABSOLUTA	RELATIVA
	(Millones de dólares y porcentajes)			%
<b>I. EXPORTACIONES TRADICIONALES</b>	<b>4.155,5</b>	<b>6.384,2</b>	<b>2.228,7</b>	<b>53,6</b>
a. Café	544,1	755,7	211,7	38,9
b. Carbón	1.333,0	1.594,4	261,3	19,6
c. Ferroníquel	433,0	356,0	(77,0)	(17,8)
d. Petróleo y derivados	1.845,5	3.678,1	1.832,6	99,3
<b>II. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (2)</b>	<b>4.446,7</b>	<b>5.812,0</b>	<b>1.165,3</b>	<b>26,2</b>
a. Sector Agropecuario	822,2	1.017,5	195,3	23,8
b. Sector Industrial	3.261,7	4.068,7	807,0	24,7
c. Sector Minero (2)	362,8	525,8	163,0	44,9
Otro no monetario	63,9	211,5	147,6	230,9
Esmaltadas	34,2	58,6	24,5	71,6
Otros	264,8	255,7	(9,1)	(3,4)
<b>III. TOTAL EXPORTACIONES</b>	<b>8.602,2</b>	<b>11.996,2</b>	<b>3.394,0</b>	<b>39,5</b>

(1) No incluye exportaciones temporales, reexportaciones y otras. Incluye ajustes de Balanza de Pagos  
 (2) Las exportaciones de oro no monetario y esmeraldas se reclasificaron en el grupo de las exportaciones no tradicionales.  
 Esta reclasificación facilita comparar los datos de exportaciones que publica el DANE y los que reporta el Banco de la República.  
 Fuente: DANE Y BANCO DE LA REPUBLICA  
 n.a.: no aplica

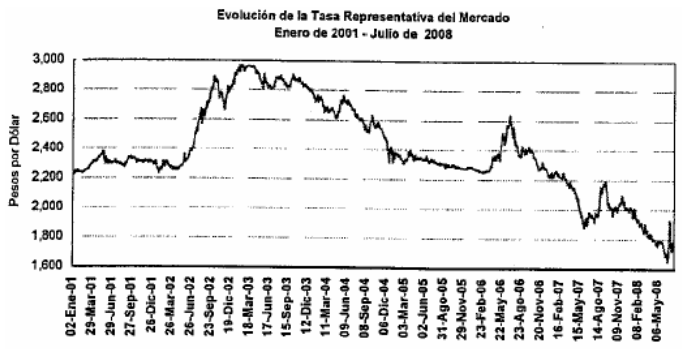
1.5 EVOLUCION DE LA TASA REPRESENTATIVA DEL MERCADO

El cuadro y la gráfica que se muestran a continuación permiten vislumbrar el comportamiento de la Tasa de Cambio y mostrar la tendencia de apreciación del peso frente al dólar:

Contracción del dólar de los Estados Unidos

Pesos colombianos por dólar estadounidense

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2008	1.939,80	1.843,59	1.821,80	1.780,21	1.744,01	1.823,02	-	-	-	-	-	-
2007	2.259,72	2.224,12	2.190,30	2.110,87	1.930,84	1.880,81	1.971,80	2.173,17	2.023,19	1.999,44	2.000,42	2.014,76
2006	2.295,85	2.247,32	2.299,98	2.375,03	2.492,41	2.633,12	2.426,00	2.399,83	2.384,31	2.315,36	2.300,42	2.238,79
2005	2.387,78	2.323,77	2.378,48	2.348,32	2.332,79	2.331,81	2.308,49	2.304,30	2.289,87	2.289,57	2.274,04	2.284,22
2004	2.742,47	2.692,34	2.670,16	2.646,99	2.724,82	2.689,59	2.612,84	2.561,43	2.595,17	2.676,19	2.678,10	2.399,75
2003	2.826,46	2.856,31	2.850,25	2.887,82	2.853,23	2.817,32	2.880,40	2.832,84	2.889,39	2.884,17	2.838,05	2.778,21
2002	2.284,82	2.308,82	2.281,23	2.275,39	2.321,16	2.388,82	2.625,06	2.703,55	2.828,08	2.773,73	2.784,21	2.864,79
2001	2.249,80	2.257,45	2.310,57	2.346,72	2.324,98	2.288,85	2.298,27	2.301,23	2.332,19	2.310,02	2.308,39	2.291,18
2000	1.978,72	1.848,17	1.851,58	2.084,47	2.084,82	2.138,11	2.172,79	2.208,21	2.212,26	2.158,36	2.172,84	2.228,18



INDICADOR	Al último día hábil sem ant. 18-Jul-08	Una semana atrás	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
Tasa Representativa del Mercado	1.757,79	1.768,09	1.855,42	1.792,87	1.931,04
Variaciones porcentuales anuales	-9,0	-9,8	-13,8	-16,3	-24,5

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, cálculos Banco de la República

1.6 ESTADO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES

En el siguiente cuadro se muestra a título informativo el valor de las Reservas Internacionales que posee el país en el exterior. Desde el punto de vista ortodoxo el valor de estas reservas debía corresponder al cincuenta por ciento (50%) de las exportaciones anuales.

RESERVAS INTERNACIONALES\*

Concepto	SALDOS EN:		VARIACIONES				
	31 DE DIC 2007	11 DE JULIO 2007	11 DE JULIO 2008**	SEMANAL 4 DE JULIO 11 DE JULIO	ACUM MES HASTA 11 DE JULIO	CORRIDO AÑO US \$ %	
	(Millones de dólares y porcentajes)						
<b>I. RESERVAS BRUTAS</b>	<b>20.955,1</b>	<b>20.080,6</b>	<b>23.147,9</b>	<b>178,5</b>	<b>293,2</b>	<b>2.192,8</b>	<b>10,5</b>
Ciudad en caja, otros 1/	10,2	(20,7)	8,4	(13,4)	0,7	(1,8)	(17,8)
Oro	184,8	147,7	205,6	4,0	3,6	24,8	13,4
DEG	222,9	206,6	238,8	(16,3)	(0,9)	15,9	7,1
Posición de reservas FMI	451,1	437,4	486,0	(13,7)	(0,9)	14,9	3,3
Inversión de valores 2/	13.717,8	18.908,2	21.809,6	188,5	280,2	2.117,8	10,7
Pesos andinos	20,0	20,0	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo Latinoamericano de Reservas	348,2	348,2	369,5	0,0	0,0	21,3	6,1
<b>II. PASIVOS EXTERNOS DE CORTO PLAZO</b>	<b>6,4</b>	<b>4,9</b>	<b>9,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>41,8</b>
Organismos internacionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Convenios internacionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Otras Entidades	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
FLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Otras Inversiones 3/	6,4	4,9	9,1	0,6	1,8	2,7	41,8
<b>III. RESERVAS NETAS (I-II)</b>	<b>20.948,7</b>	<b>20.085,7</b>	<b>23.138,8</b>	<b>178,0</b>	<b>291,3</b>	<b>2.190,1</b>	<b>10,5</b>

(\*) Cálculos en pesos de mercado. (---) No es posible calcular variación o su explicación no es significativa.  
 (\*\*) Otras provisionales, ajustes a revisión.  
 1/ Especies extranjeras en caja y depósitos a la orden en bancos del exterior.  
 2/ Inversión en renta fija en el exterior, portafolio en administración, valores por cobrar y convenios internacionales.  
 3/ Desde enero de 1995, las operaciones de inversión de las reservas internacionales se contabilizan en la fecha de negociación de las mismas.  
 \*\* ver nota No 1 del cuadro A15  
 Fuente: Banco de la República

2. DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO.

Planteamiento del Problema: El proyecto que se presenta pone a consideración no sólo es viable jurídica y constitucionalmente sino que promueve un interés legítimo defendido por la Constitución concretado en la inviolabilidad a la autonomía del Banco de la República a quien, de conformidad con el artículo 371 de la Constitución Nacional, se le asignan las funciones de Banca Central. Con el fin de dar claridad acerca de la procedencia constitucional del proyecto se presentan las siguientes consideraciones, siguiendo para su desarrollo la más importante jurisprudencia constitucional que se ha producido frente al tema.



*Metodología:* Para arribar a una conclusión, hemos analizado pluralidad de pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la autonomía del Banco, la forma que ejerce sus funciones en un estado unitario y la capacidad que ostenta el legislador de regular muchos de los aspectos de la política monetaria. Se han considerado entre otras las Sentencias C-719-04, C-873-01 y C-208-00 como algunas de las más importantes y recientes en torno de la materia bajo discusión.

*Proposición:* El Banco de la República de Colombia, por corresponder al modelo de Banca Central ejerce una autonomía propia y especial en el ámbito de sus competencias y funciones de manera que el manejo de la moneda y las políticas derivadas no estén sujetas a los avatares de una situación política específica. No debe perderse de vista sin embargo que el Banco de la República es un órgano del Estado y como tal participa de la función, que encomendada a los demás entes busca la prosperidad general entendida como pleno empleo y capacidad adquisitiva de todas las personas entre otras finalidades. En aplicación del principio unitario el Banco de la República no es un órgano que ejerce competencias de forma aislada pues sus decisiones deben estar enmarcadas en la política económica general adoptada por el Estado, es por eso que existe un tipo de controles orgánicos que impiden que el Banco se conforme de manera que su Junta Directiva tome decisiones que no sean coherentes con las metas del Gobierno, de este tipo es el propósito que se obtiene con la forma de elección de los miembros de la Junta Directiva.

Por constituir la nuestra una República Unitaria todos los órganos dentro del marco de la Constitución ejercen sus funciones de manera coordinada hacia la búsqueda de un mismo fin, que es la prosperidad general señalada en el artículo 2°. Conforme a este postulado el Banco debe ejercer sus funciones bajo un criterio de coordinación con las decisiones adoptadas por el Gobierno en términos generales así como por las directrices fijadas por el legislador. La incorporación de este criterio está fundamentada en la alta interrelación que tienen los sistemas económicos hoy en día, que explica que el manejo de una variable económica puede afectar de manera positiva o negativa otras variables. Es en consecuencia coherente que la Constitución a pesar de haber consagrado que el Banco de la República ejercía sus funciones de forma autónoma lo hizo por considerar que tal previsión no era incompatible con el principio de coordinación. Así las cosas al momento de analizar los límites que tienen los diferentes órganos del Estado cuando quiera que tomen decisiones que pueden afectar o cambiar una política monetaria debe tenerse muy presente el principio unitario y el criterio de coordinación que es una de sus consecuencias inmediatas.

En el tema bajo análisis existen pronunciamientos precisos que indican que la autonomía del Banco es alta en lo que tiene que ver con los aspectos “administrativos, patrimoniales y técnicos”, no obstante lo cual el ejercicio de potestades en estos ámbitos se realiza al amparo de los lineamientos generales asignados por la ley. Las funciones que el Banco desarrolla en el marco de las competencias atribuidas por la Constitución en el artículo 371, especialmente la consistente en la regulación de la moneda, no implica en manera alguna que en este tema la Junta Directiva del Banco sea la máxima instancia y que en la definición general no se involucren otros órganos como el Gobierno y muy especialmente el Legislador. La función de regulación que tiene el Banco no significa que este pueda tomar la decisión acerca de autorizar o no una determinada moneda. Una función como la señalada le corresponde constitucionalmente al órgano legislativo pues así lo señala el artículo 150-13, lo que además se corresponde con la regla general en un estado de derecho, pues conforme al principio democrático es lo común que toda decisión que afecte al Estado o a sus miembros le compete al órgano de representación popular que en nuestro medio es el Congreso. Definitivamente es el Congreso el único órgano habilitado para autorizar que alguna moneda extranjera tenga libre circulación en Colombia, y si una decisión de este talante es adoptada el Banco de la República sigue conservado las funciones descritas en el artículo 371 de la Constitución.

Conforme a lo anterior el proyecto de dolarización no conlleva un riesgo de violación a la Constitución y por lo tanto su trámite corresponde al de una ley ordinaria. De llegar a aprobarse no se incurriría en una violación a la autonomía del Banco de la República.

### 3. VENTAJAS DE LA DOLARIZACION

- Menor Costo de Transacción con el exterior.
- Baja inflación hasta que los precios se estabilizan.
- Elimina la Incertidumbre Cambiaria.
- Estimula la Inversión Interna y Externa.
- Baja de Intereses.
- Integración Comercial y Financiera con la economía global.
- Disciplina Fiscal.
- Disminución de costos de operación del Banco Central.
- Se trabaja sobre la solución de los problemas reales que están ocultos hoy.
- Orientación de esfuerzos a Inversión Social y Desarrollo.
- Se genera estabilidad.
- Control a la Corrupción.
- Baja el Riesgo País.

#### – Menor costo de Transacción:

Los ciudadanos y empresarios del país que se dolariza evitan el costo de cambiar la moneda y los riegos de la tasa de cambio. Esto facilita y aumenta el comercio internacional, e incentiva las inversiones en el país. También ayuda a evitar ataques especulativos a la moneda. Los bancos de la Nación pueden disminuir la cantidad de reservas de dinero bajo dolarización completa. Un estudio demostró que los bancos de Panamá tienen 5% menos reservas, que si ese país no estuviera bajo dolarización.

#### – Baja inflación e intereses:

Los intereses y la inflación serían similares a las de Estados Unidos. Comparando a Panamá, Argentina, y Brasil. Panamá tiene tasas de interés más bajas, seguido por Argentina (no completamente dolarizada), y Brasil con tasas más altas por no estar dolarizado. Bajos intereses e inflación promueven el ahorro, crecimiento económico, y la inversión.

#### – Integración Económica y Financiera:

Bajo la dolarización generalmente se da el mismo trato a las instituciones financieras internacionales como a las nacionales. Esto facilita el flujo de capital extranjero en forma de inversiones directas (crecimiento a largo plazo) o financieras. Esto estimula el crecimiento económico.

#### – Disciplina Fiscal:

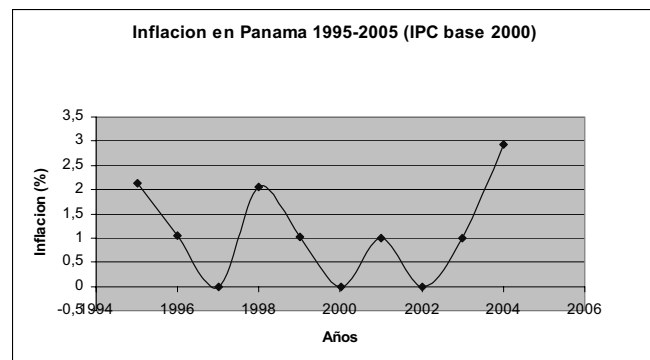
Al tener limitada su función de imprimir dinero para cubrir déficit, es necesario controlar y manejar la moneda adecuadamente y con más eficiencia. Esto ayudaría a controlar la **corrupción**, y a evitar altos niveles de inflación.

### DATOS BASICOS DE PANAMA, ECUADOR, EL SALVADOR POSDOLARIZACION

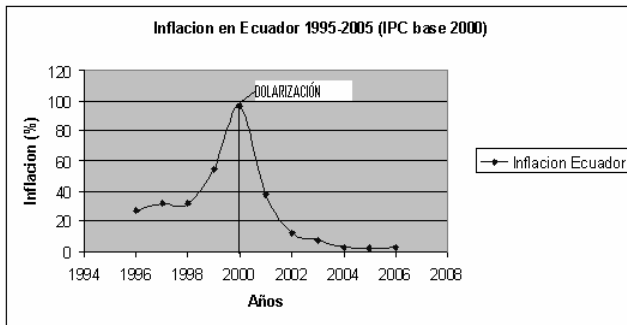
– El interés se ha mantenido muy cerca al de Estados Unidos en Panamá. La tasa promedio para préstamo para el sector comercial esta menos de 2% por encima del de Estados Unidos.

– La inflación en Panamá ha sido estable y se ha mantenido en niveles menores al 3%. En algunos años 0%.

– El PIB de Panamá ha aumentado todos los años desde 1950.

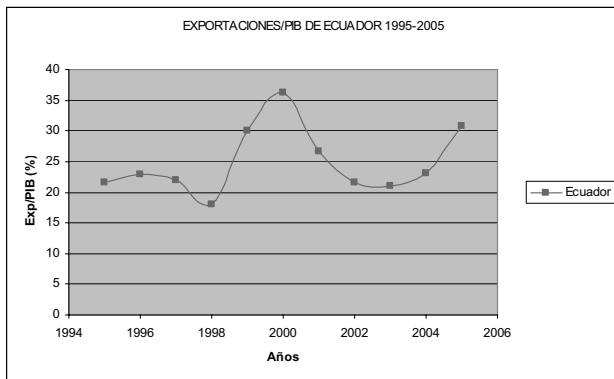


Acá se ve cómo Panamá tiene la inflación cercana a la de Estados Unidos y a bajo valor. La de Ecuador muestra la eficacia de la dolarización en el control de una inflación severa.

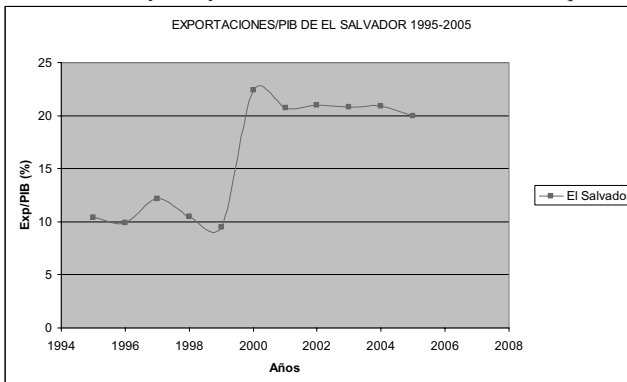


– Ecuador posdolarización mostró una disminución de inflación (2.68% en el 2006, muy similar a Estados Unidos), aumento en el PIB (creció a una tasa de 3.47%), la deuda/PIB disminuyó hasta 25.2%. Se estabilizó el sistema financiero-bancario. En la siguiente sección se explica lo relacionado a la exportación de flores en Ecuador.

– En Ecuador el porcentaje de exportaciones relativo al PIB disminuyó después de la dolarización. De 35% a casi 20%, esto ocurrió desde el año 2000 hasta el 2002. Pero, desde el 2002 en adelante, las exportaciones como porcentaje del PIB han aumentado. Esa disminución se puede considerar como un período de ajuste típico después de las reformas monetarias, o un periodo de adaptación. Para que algo así no pasara en Colombia el Gobierno podría subsidiar las exportaciones de alguna manera y evitar ese período de ajuste. El caso de las flores es diferente, ver en la otra sección más adelante.



– En El Salvador la inflación bajó al 2% en los años siguientes pero volvió a subir a 4% recientemente (igual que antes de dolarizar) principalmente por aumento de precios en electricidad y combustible. Las exportaciones/PIB incrementaron bastante en el año 2000, pero fue más que todo por acuerdos de comercio entre Centroamérica (la dolarización fue en el 2001). De todas maneras después de dolarizar las exportaciones como porcentaje del PIB se mantuvieron estables. El objetivo principal era estimular la economía con intereses más bajos; en efecto los intereses disminuyeron y facilitaron el comercio con muchos países.



**ARTICULO PUBLICADO EN JEL (Journal of Economic Literature, 2000) POR KARRAS**

Este artículo está escrito por un economista (con doctorado) profesor de la Universidad de Illinois en Chicago. En su conclusión y después de un análisis econométrico (basado en los años anteriores de 2000), afirma que Colombia y Honduras son los mejores candidatos para dolarizarse.

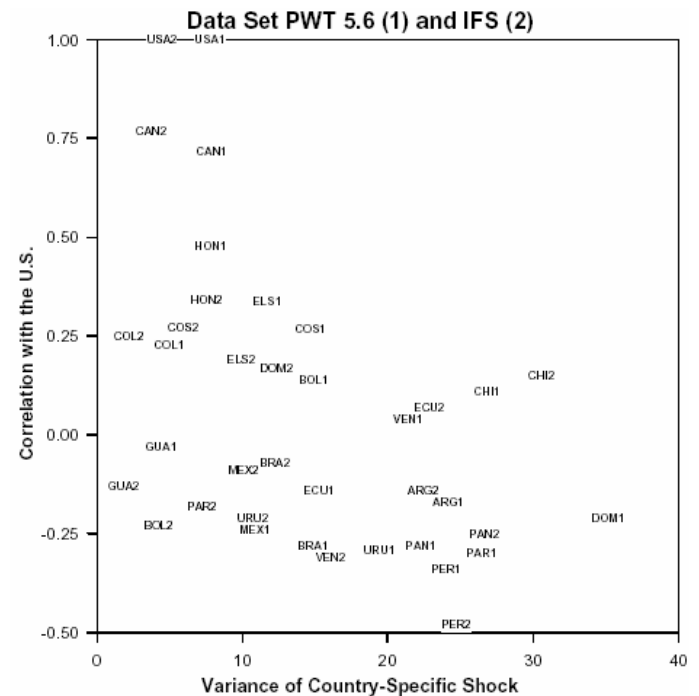
El artículo básicamente dice lo siguiente. En economía se consideran dos tipos de shocks, los comunes y los específicos a cada país. La dolarización se considera beneficiosa si los shocks específicos del país a dolarizar están sincronizados con los de Estados Unidos.

Hay dos proposiciones en el artículo.

Primera: Entre más “suaves” sean los shocks específicos de cada país relativo a los shocks comunes de los dos, más viable es la dolarización.

Segunda: Entre más positivamente correlacionados sean los shocks, más viable es la dolarización. Todo esto está demostrado con pruebas en el artículo.

La parte final de artículo hace un gráfico que relaciona la varianza del shock específico del país, y la correlación con los Estados Unidos. Entre más cerca este un punto en la gráfica a la esquina superior izquierda (es decir, el punto {0,1.0}), más sincronizados son los shocks, y mejor candidato es el país para dolarizarse. Gráfico:



El gráfico muestra que Colombia y Honduras y Canadá son los más cerca de este punto en la esquina. Por ende, mejores candidatos para la dolarización.

**4. POSICIONES DE EXPERTOS SOBRE EL TEMA DE LA DOLARIZACION**

• “Una eventual dolarización tiene serias implicaciones en el direccionamiento de la política económica del país, lo cual es muy difícil de asumir en momentos de coyuntura internacional como el actual...”  
 – Oscar Iván Zuluaga Escobar - Ministro de Hacienda y Crédito Público.

• “...dado que la economía colombiana goza de una moneda y una autoridad monetaria creíble, así como por el hecho de ser una economía de tamaño medio cuyo grado de integración con el exterior no se ha

manifestado en tipo alguno de dolarización, los beneficios potenciales serían escasos frente a los costos” – Gerardo Hernández Correa- Gerente General (E.) Banco de la República.

• “...Para lograr una arquitectura sólida y bien cimentada es necesaria la estabilidad monetaria. Para lograrla, hay dos caminos. El camino lento que nos prometen los políticos, implementable a través de un Banco Central que se dice independiente de los intereses políticos de turno –la evidencia no es tan clara– y el camino rápido de adquirir una tecnología en el mercado y proceder allí...” – Alberto Carrasquilla Barrera – ex Ministro de Hacienda y Crédito Público.

• “¿Desde hace cuánto tiempo la política monetaria está, en la práctica, motivada por las decisiones que toma la Reserva Federal, sin consulta previa con gobiernos o bancos centrales del tercer mundo?”. – Gonzalo Palau Rivas - Profesor de Economía de la Universidad del Rosario.

• “El Banco de la República se ha visto obligado a renunciar al control de la inflación para evitar la revaluación, y es por esta razón que el mercado trae cada vez más dólares para pescar en río revuelto.” – Jorge Ramírez Ocampo – escribió en una columna de semana.

• “El Salvador dolarizó su economía desde una situación de fortaleza macroeconómica. Cuando dolarizamos, ya teníamos una inflación baja (en promedio del 2,5% anual) y el tipo de cambio estaba en 8,75 colones por dólar desde prácticamente el año 92. Lo que la dolarización ha hecho en el caso de El Salvador es consolidar la estabilidad macroeconómica y permitimos aprovechar los beneficios de ella, como por ejemplo con menores tasas de interés”. – Rafael Barraza – ex Presidente del Banco Central de El Salvador.

• “...En cambio en El Salvador, al tener una inflación baja y similar a la de Estados Unidos, tenemos un TCR muy estable. Parafraseando una idea famosa, ‘el tipo de cambio es un velo’, lo que realmente hace competitivos a los países no es el prócer, pájaro nacional o símbolo que tiene su moneda, es la productividad de sus trabajadores, la calidad de su infraestructura, la fortaleza de sus instituciones. En ese sentido, la dolarización hace más transparente cuáles son los verdaderos problemas del país y cierra la puerta a soluciones populistas y cortoplacistas”. – Rafael Barraza – ex Presidente del Banco Central de El Salvador.

• “En efecto, en el marco de la globalización, el enfrentamiento a la inflación, al desempleo y al déficit externo, es imposible con la política tradicional; pues el ataque a la inflación, implica la apreciación de la moneda (ch↓) y la disminución de la tasa de interés (ra↓), mientras que el ataque al déficit externo requiere la devaluación de la moneda (ch↑) y alza de la tasa de interés (ra↑); a la vez que el ataque al desempleo obliga a la caída de la tasa de interés (ra↓) y a la depreciación monetaria (ch↑). Se evidencia así la existencia de contradicciones en el uso de los instrumentos cuando se desea alcanzar simultáneamente los equili-

brios mencionados”. – Luis Mata Mollejas – Coordinador Comisión de Estudios de Posgrado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Central de Venezuela.

Con base en las motivaciones expuestas, le pido al honorable Congreso de la República dar aprobación al articulado del proyecto referido en el título:

*Gabriel Zapata Correa,*  
Senador de la República.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 29 del mes de julio del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 55, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Gabriel Zapata Correa*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 55 de 2008 Senado, *por medio de la cual se permite el uso del dólar de los Estados Unidos de América en Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Hernán Francisco Andrade Serrano.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## CONCEPTOS

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 093 DE 2007 SENADO

*por la cual se establecen medidas para mejorar las condiciones  
previsionales y laborales de las mujeres.*

Dependencia 10000

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2008

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 093 de 2007 Senado, *por la cual se establecen medidas para mejorar las condiciones previsionales y laborales de las mujeres.*

Señor Secretario:

Cursa en el Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual se encuentra pendiente de discutir ponencia en segundo debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto aprobado por la Comisión Séptima del Senado de la República el día 11 de junio de 2008.

#### I. Análisis de constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es compensar inequidades de género, mediante



el establecimiento de disposiciones en materia previsional y laboral a favor de las mujeres y permitirles que puedan conciliar su vida laboral y familiar, consideramos que la iniciativa legislativa contraría diversos artículos de la Constitución Política, como a continuación se indica:

En primer lugar, los artículos 158 y 169 de la Constitución Política regulan lo relativo a la unidad de materia y título de la ley, sobre el alcance de estas disposiciones se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-017 de 1998, Magistrado Ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz, en la que expresó:

*“3.1 El principio de unidad de materia*

*Los artículos 158 y 169 de la Constitución integran el denominado principio de unidad de materia, de acuerdo con el cual un artículo de una ley vulnera la Constitución cuando su contenido no guarda ninguna conexidad con el título de la ley a la que pertenece o no tiene con las demás disposiciones que la conforman una relación temática, sistemática o teleológica...*

En fallo posterior, la misma Corporación señaló:

*“Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C. P. artículo 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa...”* (Sentencia C-657 de 2000).

Visto el proyecto de ley objeto de análisis a la luz de las jurisprudencias trascritas, se observa que su contenido vulnera los artículos 158 y 169 de la Carta Política, pues pese a que con ella se pretende dictar normas a favor de las mujeres para compensar inequidades de género, los artículos 8º, 9º, 11 y 12 se sustraen parcialmente a dicho contenido, al regular aportes previsionales, cuota parte pensional, licencia no remunerada en caso de enfermedad del menor de un año, y flexibilidad de horario de trabajo por discapacidad severa de un hijo, a favor de los hombres. Regula además, licencia a favor del padre en caso de muerte de la madre durante el parto o la licencia de maternidad.

Por otra parte, estimamos que el proyecto de ley transgrede el artículo 154 de la Carta Política que hace referencia al origen de la iniciativa, la cual fue definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2003, como la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República.

Al respecto, es preciso señalar que si bien la cláusula general de competencia en materia legislativa radica en el Congreso de la República, por expresa disposición de los artículos 150 numerales 3 y 11, 154 y 351 de la Constitución Política, las propuestas que tengan por objeto fijar gastos de la administración son de competencia del Gobierno, o por lo menos deben contar con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la que consideramos que el último inciso del artículo 7º que establece el deber de incluir en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para cubrir los costos de la implementación de la ley, resultaría contrario a los citados artículos de la Carta Política.

## II. Análisis de conveniencia

En primer lugar resulta procedente señalar lo siguiente:

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Oficina PNUD Colombia han venido trabajando desde hace varios años en la implementación de las políticas que buscan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, elevar la calidad de vida de estas respecto de los derechos humanos y la participación ciudadana, entre otros.

Desde el ámbito legislativo observamos que la Ley 832 de 2003 por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, establece la transversalidad de la política de equidad y que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Gobierno se compromete a

impulsar la incorporación sobre enfoque de género en todas las políticas, planes, programas, proyectos y en el presupuesto del sector público; de igual forma, se asumen compromisos específicos en la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el campo de educación, empleo, desarrollo empresarial, salud sexual y reproductiva, violencia contra mujeres, participación política, justicia, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación procedemos a realizar un análisis técnico del articulado:

El artículo 1º señala que se otorgará una bonificación pensional a las madres que no tengan derecho a pensión, independientemente de si han cotizado o no al Sistema General de Pensiones, consistente en un bono equivalente a 52 semanas de cotización calculadas sobre un salario mínimo legal mensual vigente que se reconocerá cuando la mujer cumpla la edad consagrada en el Régimen de Prima Media, es decir, 55 años hoy y 57, a partir del año 2014. Esta bonificación, se reconocerá hasta por dos (2) hijos.

Las beneficiarias, según el artículo 3º, serían las mujeres no cotizantes al Sistema General de Pensiones clasificadas en los niveles I y II del Sisbén y aquellas que habiendo cotizado no cuenten con el número de semanas requeridas para obtener la pensión.

A su vez, el artículo 4º dispone que el “Bono Pensional” será registrado a favor de las beneficiarias de la siguiente manera: (i) Para las no cotizantes, en el Fondo de Solidaridad Pensional, y (ii) Para las cotizantes, en la cuenta de capitalización individual o en el Fondo de Reservas, según se encuentren afiliadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o al de Prima Media con Prestación Definida.

El artículo 7º dispone que los recursos para atender estas bonificaciones, provendrán del Fondo de Solidaridad Pensional para el caso de las mujeres no aportantes al Sistema General de Pensiones y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima para las cotizantes al sistema y que, si no se llegare a obtener la pensión de vejez, dicha bonificación incrementará la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva de acuerdo con el régimen al cual se encuentre afiliada la beneficiaria.

Analizado el artículo 1º del proyecto de ley a la luz de lo establecido en su exposición de motivos, se observa que la finalidad última de la norma –que las madres obtengan una pensión de vejez– no se obtendría otorgándoles un bono equivalente a 52 semanas de cotización, cuando pese tener cumplida la edad de pensión, estas no han cotizado al sistema con anterioridad, pues según lo dispone el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, los requisitos para acceder a la pensión sólo pueden ser los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, las cuales exigen 1.150 semanas cotizadas para el año 2009, aumentando 25 anualmente hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015; adicionalmente, porque los bonos no se pueden materializar sin tener otros tiempos de servicios o semanas de cotización válidos en el sistema.

Tampoco sería viable acceder a una indemnización sustitutiva o a una devolución de saldos si la persona no se encuentra afiliada a ninguno de los regímenes previstos en el Sistema General de Pensiones, por lo que para este grupo de madres, el llamado “bono pensional” resultaría inócua.

Respecto de los recursos con los cuales se pretenden otorgar los bonos pensionales, hay que anotar que, a pesar de que se señala que estos provendrán tanto del Fondo de Solidaridad Pensional como del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, se desconoce el impacto financiero que se genera en estos, pues no se aprecia un estudio técnico que indique la cuantía de los recursos que se requieren para atender a la población que se beneficiaría con el proyecto, ni se indica cuántas personas podrían acceder a estos bonos pensionales.

La iniciativa está contemplando un gasto, y por lo tanto, el proyecto debe atender lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 artículo 7º que dispone: **“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”**

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior...".

Si bien en el texto del proyecto de ley se establece que su fuente de recursos serán los Fondos de Solidaridad Pensional y el de Garantía de Pensión Mínima y que los recursos para cubrir los costos producto de la implementación serán incluidos en el Proyecto del Presupuesto General de la Nación, no se precisa el costo fiscal de la iniciativa y lo dispuesto no es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Adicionalmente, es preciso señalar que el **Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica** adscrita al Ministerio de la Protección Social, cuyos recursos son administrados por fiducia, **destinado a ampliar la cobertura mediante subsidios a grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social** y el **Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es un patrimonio autónomo**, con cargo al cual se pagará la **garantía de pensión mínima de vejez**.

Obsérvese que la naturaleza jurídica de estos dos fondos riñe con la función de emitir bonos pensionales, los cuales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones y sólo hay lugar a su emisión, cuando el afiliado al Sistema General de Pensiones cumple con los requisitos para ser beneficiario de una pensión vejez, invalidez o deja causado el derecho para que sus beneficiarios sean titulares de la pensión de sobrevivencia, o cuando hay lugar a devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Conforme lo dispone el artículo 42 del Decreto 1748 de 1995 que a continuación se transcribe, los bonos pensionales deberán ser **expedidos por el último empleador o por la última entidad pagadora de pensiones** a la cual haya pertenecido el afiliado.

*“Artículo 42. Emisor y cuotas partes. El bono será emitido por el último empleador o entidad pagadora de pensiones. Si hubiere varios, por aquel con quien el trabajador tuvo una vinculación más larga, y, en caso de igualdad, por el que tenga el menor código, según el artículo 18.*

*La cuota parte a cargo de cada empleador o entidad pagadora de pensiones, es proporcional al correspondiente tiempo de servicios o aportes, sea o no simultáneo con otros tiempos de servicios o aportes. La Nación asumirá la emisión y absorberá las cuotas partes de todos los empleadores que aportaban a cajas o fondos sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional”.*

De conformidad con la anterior disposición, se considera improcedente establecer como obligación del Fondo de Solidaridad Pensional o del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, expedir y redimir bonos pensionales, pues la naturaleza jurídica de estos fondos no corresponde a la de una reconocedora de pensiones, ni tuvieron la calidad de empleadores de las personas que se beneficiarían de los mismos.

Establecer funciones con cargo a estos fondos sin medir el impacto financiero de las mismas y sin establecer nuevas fuentes de recursos, conlleva necesariamente a que las funciones que actualmente desarrollan se vean afectadas en su funcionamiento, pues deberán destinar recursos tanto en la parte operativa como de ejecución de la labor, para atender las nuevas tareas.

Por otra parte, conviene recordar la manera como se ejecutan los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional a través de las dos subcuentas: La de Solidaridad que tiene como fin subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recur-

sos para efectuar la totalidad del aporte y la Subcuenta de Subsistencia, encaminada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico, a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Actualmente, la Subcuenta de Solidaridad tiene aproximadamente 185.000 beneficiarios del subsidio al aporte en pensión y la de Subsistencia cuenta con 410.000 cupos que corresponden al mismo número de personas beneficiarias.

Adicionalmente, la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, determinó ampliar la cobertura del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, para llegar a un total de 600.000 beneficiarios en el año 2010 y en su artículo 19 estableció el acceso al Fondo de Solidaridad Pensional de personas con discapacidad cuya edad podrá ser menor de 50 años, calificada con un porcentaje superior al 50% de conformidad con el Manual de Calificación de Invalidez.

Además de lo anterior, conforme lo prevé el artículo 126 de la Ley 1151 de 2007, con recursos aportados por la Nación al Fondo de Solidaridad Pensional, se financia la ejecución del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Como se puede observar, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional se encuentran comprometidos atendiendo a la población vulnerable en situación de extrema pobreza, por lo que pretender destinar recursos de este para otros fines, como en el propuesto en el proyecto de ley objeto de estudio, implica poner en riesgo la sostenibilidad financiera de los programas que se vienen ejecutando a nivel nacional.

Ahora bien, respecto del Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, es preciso señalar que el artículo 9° del Decreto 832 de 1996, modificado por el artículo 2° del Decreto 142 de 2006, describe el procedimiento para su efectividad en los siguientes términos:

*“Artículo 9°. Mecanismos de pago de la Pensión Mínima de Vejez en el Régimen de Ahorro Individual. Para efectos del presente decreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá mediante resolución, y previa consulta con la Superintendencia Financiera de Colombia, las fórmulas para el cálculo del saldo de una cuenta individual suficiente para cubrir vitaliciamente una pensión mínima, consultando los precios de las pólizas de renta vitalicia vigentes en el mercado, el cual se denominará Saldo de Pensión Mínima. Igualmente, establecerá las fórmulas para la proyección de saldos de que trata el inciso 3° y, en general, los demás cálculos indispensables para la aplicación del presente artículo.*

*En desarrollo del artículo 83 de Ley 100 de 1993, cuando la AFP verifique, de acuerdo con los anteriores cálculos, que un afiliado que ha iniciado los trámites necesarios para obtener la pensión de vejez reúne los requisitos para pensionarse contenidos en el artículo 64 de la misma, pero el saldo en su cuenta individual es menor que el saldo requerido para una Pensión Mínima, incluido el valor del bono y/o título pensional, iniciará los pagos mensuales de la respectiva pensión con cargo a la cuenta de ahorro individual, previo reconocimiento de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del derecho a la garantía de pensión mínima, reconocimiento que se efectuará en un plazo no superior a cuatro (4) meses contados a partir del recibo de la solicitud. En estos casos, la AFP informará a la OBP cuando el saldo de la cuenta individual indique que se agotará en un plazo de un año, con el fin de que tome oportunamente las medidas tendientes a disponer los recursos necesarios para continuar el pago con cargo a dicha garantía. Este reporte se mantendrá mensualmente hasta el agotamiento del saldo de la cuenta individual, aplicando el siguiente procedimiento:*

*a) Cuando previa aplicación de las fórmulas de cálculo relativas a la proyección del saldo indiquen que los recursos de la cuenta individual se agotarán en un periodo igual o inferior a un año, la AFP así lo informará a la Oficina de Bonos Pensionales, indicando además la suma requerida para atender la anualidad siguiente. En este caso,*

la Oficina de Bonos Pensionales deberá tomar las medidas y, si es el caso, apropiar las partidas necesarias para que la AFP, con cargo a los recursos de la Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad cancele la garantía de pensión mínima que se cause.

b) La AFP, una vez haya sido informada por la Oficina de Bonos Pensionales sobre el reconocimiento y, si es el caso sobre el registro presupuestal correspondiente, continuará el pago mensual de la pensión respectiva con cargo a los recursos de la Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

c) La AFP deberá, semestralmente, informar a la Oficina de Bonos Pensionales y a la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos que la última indique, los montos cancelados a título de garantía de pensión mínima y los beneficiarios de la misma, así como la suma requerida para la anualidad siguiente, si hay lugar a ello.

En caso de que fallezca el pensionado sin que se haya agotado el saldo y sin que existan beneficiarios, los saldos que queden en la cuenta, seguirán el tratamiento previsto en el inciso 5° del artículo 81 de la Ley 100 de 1993 para Retiro Programado.

La AFP contará con una reserva de liquidez no inferior al valor correspondiente a seis (6) meses de la nómina de pensionados con garantía de pensión mínima.

La AFP será la responsable de controlar la supervivencia del beneficiario. Para el efecto, las AFP deberán presentar un plan de control de supervivientes a la Superintendencia Financiera de Colombia para su aprobación”.

Como se puede apreciar con la lectura del artículo anterior, las funciones del Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad distan de la función que en materia de “bonos pensionales” se le pretende establecer en el proyecto de ley objeto de análisis.

Por otra parte, el artículo 9° del proyecto de ley establece que el cónyuge divorciado o separado o el compañero-compañera permanente que haya convivido con su pareja más de diez (10) años, tendrá derecho a una cuota parte pensional de la pensión de vejez o de invalidez reconocida a favor de su ex cónyuge o de su ex compañero-compañera permanente, figura que consideramos inequitativa, pues quien durante su vida laboral cotizó para obtener una pensión de vejez o de invalidez, estaría obligado a compartirla con quien fuera su cónyuge o compañero o compañera permanente, sin que al causarse el derecho exista vínculo del que se deriven obligaciones para con su antigua pareja, salvo las previstas en el Código Civil.

Adicionalmente, puede suceder que el ex cónyuge o compañero-compañera permanente tenga capacidad económica para atender sus propias obligaciones o que se encuentre en mejores condiciones que el mismo pensionado, o que este haya conformado un nuevo núcleo familiar y tenga personas que dependen económicamente de él.

Por último, consideramos procedente plantear los siguientes interrogantes respecto del proyecto:

Artículos 2° a 4°. ¿Cuál será el fondo del que se surtan dichos rubros? Es necesario revisar la parte presupuestal la iniciativa.

¿La alusión a las bonificaciones corresponde al concepto de pensión? ¿Se otorga de manera vitalicia a la mujer y a sus descendientes, tiene carácter de pensión? De ser así, la propuesta contraría el Acto Legislativo 01 de 2005, en cuanto que la ley se aparta de los requisitos establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Por las anteriores razones, especialmente las de orden constitucional, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del proyecto de Ley 93 de 2007 Senado y, en consecuencia, de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo.

Cordialmente,

*Diego Palacio Betancourt,*  
Ministro de la Protección Social.

C.C. Doctora Piedad Córdoba – Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 473 - Miércoles 30 de julio de 2008	
SENADO DE LA REPUBLICA	
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
	Págs.
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 309 de 2007 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia. ....	1
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 147 de 2006 Senado, por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones. ....	2
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la Profesión de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones. ....	3
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso y se dictan otras disposiciones. ....	4
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras. ....	5
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 021 de 2007 Senado, 210 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cabrera en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones. ....	6
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 11 de 2006 Senado, 229 de 2008 Cámara, acumulado 017 de 2006 Senado y 123 de 2006 Senado, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. ....	6
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, 240 de 2006 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales. ....	7
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 096 de 2007 Senado, 153 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 683 de 2001. ....	8
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 361 de 1997. ....	9
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 120 de 2006 Senado, 163 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de la Villa Hispánica del municipio de Tibaná, departamento de Boyacá. ....	11
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 55 de 2008 Senado, por medio de la cual se permite el uso del dólar de los Estados Unidos de América en Colombia. ....	12
CONCEPTOS	
Concepto del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 093 de 2007 Senado, por la cual se establecen medidas para mejorar las condiciones previsionales y laborales de las mujeres. ....	17