



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 909

Bogotá, D. C., viernes 5 de diciembre de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 29 de la Ley 1122 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre 3 de 2008

Doctor

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref. Presentación proyecto de ley

Respetado doctor Rodríguez:

Me permito presentar el proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica el artículo 29 de la Ley 1122 de 2008 y se dictan otras disposiciones*, con el propósito de iniciar el respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República.

Atentamente,

Jorge Ignacio Morales Gil,

Representante a la Cámara
departamento de Antioquia.

PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 2008 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 el cual quedará así:

Artículo 29. *Del pasivo prestacional de las empresas sociales del Estado. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los entes territoriales departamentales firmarán los contratos de concurrencia, previo establecimiento de la responsabilidad financiera de cada una de las entidades que participan en el pago del pasivo por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales, causadas en las Empresas Sociales del Estado al finalizar la vigencia de 1993.*

Parágrafo. *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitirá los títulos de deuda pública que sirvan como mecanismo de financiación del pasivo pensional. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo será sancionado como falta gravísima.*

Artículo 2°. *Promulgación y vigencia de la presente ley.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El honorable Representante,

Jorge Ignacio Morales Gil,

Representante a la Cámara
departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se generó incertidumbre sobre el pasivo prestacional causado por la red de hospitales públicos del país ante la no concurrencia en el pago de ese pasivo por parte de la Nación y/o los entes territoriales departamentales.

El problema se genera con la expedición de la Ley 60 de 1993, la Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001, por medio de las cuales se creó el Fondo Prestacional del Sector Salud como una cuenta especial de la Nación para garantizar el pago de pasivo prestacional causadas hasta diciembre de 1993.

Las normas antes mencionadas obligaban a la Nación y a los entes territoriales a concurrir con el pago del pasivo causado hasta diciembre de 1993. Una vez transformados los Hospitales Públicos en Empresas Sociales del Estado en virtud de la nueva normatividad serían estos últimos los encargados de afiliar a sus empleados a las entidades responsables de la cobertura en el Sistema General de Seguridad Social como Salud, Pensión y Riesgos Profesionales.

Desde esa época y de acuerdo a lo establecido por las Leyes 60 y 100 de 1993, los hospitales públicos fueron obligados a cancelar con recursos propios una deuda que no les pertenecía.

El Decreto 306 de 2004, reglamentario de la Ley 715 de 2001, agravó más la situación existente en el sentido de obligar a la concurrencia financiera para el pago del pasivo prestacional a las nacientes Empresas Sociales del Estado creadas por la propia ley acatando la reforma al sistema.

¿A raíz de esta situación se analizó quién es el verdadero obligado a pagar el pasivo prestacional causado hasta diciembre de 1993? Según lo señalado por la Ley 60 de 1993 se estableció una colaboración entre la Nación y los entes territoriales para la financiación del pasivo causado a diciembre de 1993. Las consecuencias financieras generadas por la normatividad vigente hicieron necesario que la Nación entrara a concurrir para aliviar la carga financiera de los hospitales, pero al expedirse el Decreto 306 de 2004 se invirtió la responsabilidad de la Nación trasladándole la responsabilidad a los hospitales para el pago del pasivo prestacional y así minimizar la responsabilidad de la Nación.

Posteriormente se expidió la Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictan algunas disposiciones en relación con el sector salud en relación con el pasivo prestacional estableció lo siguiente:

• **Artículo 61.** *Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud.* Suprímase el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993. En adelante, con el fin de atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hará cargo del giro de los recursos, así:

61.1. Al encargo Fiduciario o Patrimonio Autónomo constituido por la entidad territorial para el pago de las mesadas y bonos pensionales de las Instituciones de Salud, de conformidad con el Decreto 1296 de 1994.

61.2. A las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos.

61.3. A los fondos de que trata el artículo 23 del Decreto-ley 1299 de 1994 o a los fideicomisos a que se refiere el artículo 19, numeral 3 del mismo decreto.

• **Artículo 62.** *Convenios de Concurrencia.* Para efectos de los convenios de concurrencia, los cuales deberán ser suscritos a partir de la vigencia de la presente ley por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se continuarán aplicando los procedimientos del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, la forma en que concurren las diferentes entidades para cubrir el pasivo prestacional, la forma de cálculo del mismo, su actualización financiera y actuarial, las obligaciones de los convenios de concurrencia y los requisitos que deben acreditarse.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá establecer, en concertación con el ente territorial, las condiciones para celebrar los convenios de concurrencia y el desarrollo de los mismos y de los que se encuentren en ejecución, para lo cual podrá verificar el contenido de los convenios suscritos y ordenará el ajuste a las normas sobre el particular.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá revisar y actualizar en forma periódica el valor de la deuda prestacional, definiendo la responsabilidad de cada uno de los entes que suscribe el convenio de concurrencia.

Parágrafo. Para efectos de lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional definirá la información, condiciones y términos que considere necesarios.

• **Artículo 63.** *Administración.* Los recursos existentes en el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud serán trasladados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera que con cargo a dichos recursos, se efectúen los pagos correspondientes. Así mismo, los demás recursos que por ley se encontraban destinados al Fondo, serán entregados al Ministerio de Hacienda para financiar el pago de los pasivos prestacionales de los servidores del sector Salud.

Posteriormente se expidió la 1122 de 2007 por medio de la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en su artículo 29 se refirió al tema del pasivo prestacional de las empresas sociales del Estado, donde señaló que la única entidad que podía llegar a expedir bonos pensionales respecto del pasivo a que se refería el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001 era la respectiva institución de salud, mientras que la Nación podía emitir los Bonos de Valor Constante para garantizar el pago de la deuda prestacional a su cargo, pero no los bonos pensionales que les

corresponde emitir a las instituciones de salud para sus trabajadores.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto número 1.867 de fecha 6 de diciembre de 2007, Consejero Ponente doctor Luis Fernando Alvarez Jaramillo se pronunció respecto al alcance de la obligación de pago del pasivo prestacional causado en las Empresas Sociales del Estado al finalizar la vigencia de 1993, la emisión de bonos pensionales por parte de la Nación y las entidades territoriales prevista por el artículo 29 de la Ley 1122 de 2007, así como la suscripción de los contratos de concurrencia a que se refiere dicha disposición en los siguientes términos:

“Para absolver la consulta formulada y con el fin de determinar el alcance del artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 estima la Sala necesario hacer claridad sobre el régimen de atención del pasivo prestacional de las Empresas Sociales del Estado y en particular sobre la obligación de emisión de bonos pensionales por parte de la Nación, así como sobre la relación de los contratos de concurrencia que deben celebrarse con las entidades territoriales con la constitución de las reservas necesarias para el pago del pasivo pensional.

1. Fondo para el pago del pasivo prestacional de las Empresas Sociales del Estado y Bonos Pensionales.

El artículo 29 de la Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, es del siguiente tenor:

“CAPITULO V

De la prestación de servicios de salud

(...)

*Artículo 29. Del Pasivo Prestacional de las Empresas Sociales del Estado. **En concordancia con el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público** y los entes territoriales departamentales **firmarán los contratos de concurrencia y pagarán el pasivo prestacional por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales, causadas en las Empresas Sociales del Estado al finalizar la vigencia de 1993.***

*Parágrafo. **Concédase plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades territoriales departamentales emitan los bonos pensionales respectivos de acuerdo a la concurrencia entre el Gobierno Nacional y el ente territorial departamental. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo será sancionado como falta gravísima.***

Este precepto define el esquema de atención del pasivo prestacional de las Empresas Sociales del Estado, así:

(i) Establece la atención del pasivo en “concordancia” con el régimen legal previsto en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y en los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, que definen la forma de determinar la responsabilidad financiera de los distintos partícipes y la suscripción de convenios de concurrencia;

(ii) Impone como obligación previa, la necesidad de suscripción de los contratos de concurrencia y de pago del pasivo prestacional, reiterando los factores que componen el pasivo, esto es, el causado por concepto de “cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales”;

(iii) Establece una segunda obligación, para ser cumplida en el término de un año a partir de la vigencia de la ley (Diario Oficial N° 46.506 de 9 de enero de 2007), consistente en la emisión de “los bonos pensionales respectivos”, para lo cual debe guardarse la debida concordancia con los contratos de concurrencia que previamente hayan suscrito el Gobierno Nacional, las entidades territoriales departamentales y las empresas sociales del Estado, como quiera que en ellos ha de plasmarse la responsabilidad financiera de cada cual en la atención del pasivo.

Debido a la relación que la norma establece con otras disposiciones legales y reglamentarias que deben tenerse en cuenta para su cumplimiento, procede la Sala a analizarlas en forma cronológica con el fin de precisar el alcance de las obligaciones impuestas.

a) Leyes 10 de 1990 y 60 de 1993. La Ley 10 de 1990 “por la cual se reorganiza el sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”, dispuso en su artículo 35:

“Artículo 35. Prestaciones Sociales y Económicas. A partir de la vigencia de la presente ley, prohibase a todas las entidades públicas y privadas del Sector Salud, asumir directamente las prestaciones asistenciales y económicas, que estén cubiertas por los fondos de cesantías o las entidades de previsión y seguridad social correspondientes, las cuales, deberán atenderse mediante afiliación a estas de sus empleados y trabajadores”.

En desarrollo de esta previsión legal las bases del sistema de atención del pasivo prestacional del sector salud se sentaron con la expedición de la ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, cuyo artículo 33 creó un fondo cuenta de la Nación, así:

“Artículo 33. Fondo Prestacional del Sector Salud. Créase el Fondo Nacional para el pago del pasivo prestacional de los servidores del sector salud, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia contable y estadística, con las siguientes características:

1. El Fondo Prestacional garantizará el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, de los servidores pertenecientes a las entidades o dependencias de que trata el numeral 2 del presente artículo, que se encuentren en los siguientes casos: (...)”.

Adicionalmente la norma determinó que dentro de los beneficiarios del Fondo y por tanto con derecho a exigir el pago de sus pasivos prestacionales, se comprendía a los servidores de las instituciones o dependencias de salud que pertenecían al subsector oficial de salud. También el mismo artículo 33 en su ordinal tercero estableció los términos en que debían definirse las responsabilidades financieras y la concurrencia:

“(...) 3. **La responsabilidad financiera** para el pago del pasivo prestacional de los servidores de las entidades o dependencias identificadas en el numeral 2, reconocida en los términos de la presente ley, se establecerá mediante un reglamento expedido por el gobierno nacional que define la forma en que deberán concurrir la nación y las entidades territoriales, para cuyo efecto se tendrá en cuenta la proporción en que han concurrido los diversos niveles administrativos a la financiación de las entidades y dependencias del sector salud de que trata el presente artículo, la condición financiera de los distintos niveles territoriales y la naturaleza jurídica de las entidades”.

Finalmente la disposición contiene una autorización legal de emisión bonos y otros títulos de deuda pública con el fin de financiar el pago del pasivo, según el parágrafo 2°:

“Parágrafo 2°. **El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, Distritales y Municipales podrán emitir bonos de reconocimiento u otros títulos de deuda pública para pagar el pasivo prestacional según reglamento que para el efecto se expida.** Los pagos del pasivo prestacional por cesantías y pensiones podrán ser hechos a los fondos privados de cesantías y pensiones, a las cajas de previsión, al Instituto de Seguros Sociales o a los fondos territoriales que para el efecto se creen, (...)” (resalta la Sala).

Nótese que tanto los términos de la definición de la responsabilidad financiera como la regulación complementaria de la emisión de los títulos de deuda, quedan deferidos al reglamento, como se analizará más adelante.

b) La Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, expedida en desarrollo del

artículo 48 de la Constitución Nacional, organizó el Sistema de Seguridad Social Integral, uno de cuyos componentes es el Sistema General de Pensiones que tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que determina la ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones (arts. 5°, 8° y 10).

A su vez, determinó que el Sistema General de Pensiones estaría conformado por dos regímenes solidarios excluyentes que coexisten, a saber:

- Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y

- Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Cuando los afiliados al sistema se trasladen del primero al segundo régimen, habrá lugar al reconocimiento de bonos pensionales, según lo ordena el artículo 113 de la Ley 100.

El artículo 115 de la Ley 100, se ocupa de definir en forma expresa los bonos pensionales:

“Artículo 115. Bonos pensionales. Los bonos pensionales **constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones** de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual con solidaridad cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a) **Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las cajas o fondos de previsión del sector público;**

b) **Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos;**

c) **Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones;**

(...)” (Negrillas de la Sala).

La Ley 100 establece textualmente los casos en que los bonos pensionales deben ser expedidos por la Nación – artículos 118 y 119, y especialmente en el artículo 121 que es del siguiente tenor:

“Artículo 121. Bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación. La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional, de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores, a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra Caja, Fondo o entidades del sector público sustituido por el

Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades.

Los bonos a cargo de la Nación se expedirán con relación a los afiliados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley y sobre el valor de la deuda imputable con anterioridad a dicha fecha”.

De otra parte debe señalarse que la emisión de bonos pensionales y de títulos de deuda pública interna de la Nación, se encuentra autorizada por el artículo 127 de la ley, por el valor que sea necesario para pagar las pensiones a cargo de la Nación, más las obligaciones correspondientes a dichos bonos y a las cuotas partes con las cuales haya de contribuir a los bonos pensionales expedidos por los demás emisores de bonos pensionales.

Dice dicho artículo:

“Artículo 127. Títulos de deuda interna. Autorízase al Gobierno Nacional para expedir los Bonos Pensionales a cargo de la Nación y títulos de deuda pública interna de la Nación, hasta por el valor necesario para pagar las pensiones que queden a su cargo en virtud de lo dispuesto en esta ley, más las obligaciones correspondientes a dichos bonos y a las cuotas partes con las cuales haya de contribuir a los bonos pensionales expedidos por los demás emisores de bonos pensionales.

La emisión de los títulos que por la presente ley se autoriza, sólo requerirá concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República y decreto del Gobierno Nacional, mediante el cual se señalen las clases, características y condiciones financieras de emisión, colocación y administración de los títulos.

La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá administrar directamente los títulos de deuda pública que por la presente ley se autorizan. Así mismo, podrá autorizar celebrar con entidades nacionales o extranjeras contratos para la agencia, emisión, edición, colocación, garantía, administración y servicio de los respectivos títulos.

*Tales contratos sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes y su publicación en el **Diario Oficial**, requisito que se entiende cumplido con la orden impartida por el Director General de Crédito Público”.* (Negrillas de la Sala).

También la Ley 100 reitera las funciones del Fondo creado por la Ley 60, así:

“Artículo 242. Fondo Prestacional del Sector Salud. El Fondo del Pasivo Prestacional para el sector Salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y **el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.**

(...).

Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993. (...)” (Resalta la Sala).

Además de mantener las responsabilidades del Fondo y el principio de concurrencia ya regulados por la Ley 60, se destaca el imperativo para las entidades del sector salud de continuar presupuestando y pagando las pensiones mientras se definen los términos de la concurrencia, para así evitar que la falta de los acuerdos ponga en riesgo la protección del derecho a una oportuna percepción.

c) Ley 715 de 2001: Mediante el artículo 61 de la Ley 715 de 2001 se suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y reiterado por el artículo 242 de la Ley 100; en consecuencia se ordenó el traslado de sus recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la debida atención de los pagos (art. 63).

*El nuevo mecanismo previsto para atender la responsabilidad financiera a cargo de la Nación por el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho Fondo y de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, **consiste en el giro de los recursos por parte de la Nación - a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - ya sea al encargo Fiduciario o Patrimonio Autónomo constituido por la entidad territorial para el pago de las mesadas y bonos pensionales de las Instituciones de Salud** (Decreto 1296 de 1994), a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos, a los fondos de cuotas partes (art. 23 Decreto-ley 1299 de 1994) o a los fideicomisos en garantía (art. 19, numeral 3).*

*No obstante haberse suprimido el Fondo, **la Ley 715 mantiene el principio de concurrencia para efectos de la suscripción de los contratos respectivos en los que se acuerden las correspondientes responsabilidades compartidas de la Nación y las entidades territoriales en la atención del pasivo**, para lo cual se da continuidad a los procedimientos que se venían aplicando sobre la manera en que concurren las diferentes entidades para cubrir el pasivo prestacional, la forma de cálculo del mismo, el sistema empleado para su actualización financiera y actuarial, las obligaciones de los convenios de concurrencia y los requisitos que deben acreditarse (art. 62).*

d) Decreto Reglamentario 306 de 2004 que derogó el Decreto **530 de 1994**, (que a su vez había sido modificado por el Decreto 3061 de 1997), re-

guló el procedimiento general para el reconocimiento y pago del pasivo prestacional del Sector Salud causado a 31 de diciembre de 1993.

Es importante recordar que para responder por el pago de sus obligaciones pensionales el artículo 30 de Decreto Reglamentario 530 de 1994 ya había determinado la denominación y las características de los títulos de deuda pública interna o Bonos de Valor Constante – BVC, entre ellas, la necesidad de incorporar en los mismos “las obligaciones de hacer pagos de acuerdo con las proyecciones presupuestales y el plan financiero que contenga la forma y los plazos en los que la Nación deberá cumplir con sus aportes”.

En forma expresa el Decreto Reglamentario 306 de 2004 (art. 2º) precisa que el pasivo prestacional está constituido en materia pensional por:

– Las pensiones de jubilación o vejez, invalidez y sustituciones pensionales que las entidades beneficiarias tenían a su cargo, siempre y cuando correspondan a derechos adquiridos, sin perjuicio de las obligaciones de las entidades del sector salud de continuar presupuestando y pagando las pensiones hasta tanto se establezcan los términos de la concurrencia a que se refiere el inciso 5 del artículo 242 de la Ley 100 de 1993;

– Por las reservas requeridas para el pago de las obligaciones pensionales de trabajadores privados y servidores públicos reconocidos como beneficiarios, la cual estará representada en bonos o títulos pensionales;

– Por las reservas requeridas para el pago de bonos o las cuotas partes de bonos de los servidores públicos que prestaron sus servicios en las instituciones hospitalarias beneficiarias y se encontraban retirados a dicha fecha.

Conforme a lo anterior, los bonos pensionales representan el pasivo que debe ser objeto de atención por las entidades que concurren al pago de la pensión de un determinado trabajador y deben ser emitidos por el empleador o entidad pagadora de pensiones responsable directo de su pago, entre ellos la Nación cuando deba emitirlos conforme a las disposiciones ya analizadas, especialmente cuando se den los supuestos normativos del artículo 121 de la Ley 100.

En efecto la persona que a partir del 1º de enero de 1993 se traslade de un régimen prestacional a otro, genera a su favor un bono pensional, de manera que si se traslada a una A.F.P. el beneficiario del Bono es la cuenta individual del afiliado en dicha entidad. Si se traslada al ISS el bono se expide a favor del Instituto pero por cuenta del afiliado. No debe olvidarse que el bono pensional es una especie de “capital de garantía” que solo se hace exigible cuando el afiliado beneficiario cumple los requisitos para su redención.

2. Régimen de atención del pasivo prestacional del sector salud al momento de la expedición de la Ley 1122 de 2007 - artículo 29 -

Realizado el anterior recuento normativo acerca de la forma como el Estado debe concurrir al pago de las pensiones y en particular sobre la emisión de bonos pensionales, procede la Sala a precisar el alcance del artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 por el cual se pregunta en la consulta, con el fin de determinar el significado de la obligación prevista en su párrafo respecto de la emisión de bonos pensionales por parte del Ministerio de Hacienda y las entidades territoriales.

Para responder el interrogante planteado es necesario tener en cuenta que el régimen de atención del pasivo prestacional del sector salud y particularmente de las E. S. E se caracteriza por operar con base en el **principio de concurrencia**, el cual junto con el de coordinación, por mandato constitucional y legal, orientan la actividad administrativa y las relaciones entre los distintos órdenes o niveles (art. 209, 288 y 356 de la C. P.; Ley 136 de 1994, art. 4º, Ley 489 de 1998, art. 5º).

Esta concurrencia prevista inicialmente en la Ley 60 de 1993 (art. 33), actualmente está consignada en la Ley 100 de 1993 (art. 242), en la Ley 715 de 2001 (art. 62) y en el artículo 29 de la Ley 1122 cuando ordena a la Nación y a las entidades territoriales suscribir los contratos de concurrencia para el pago del pasivo prestacional allí descrito.

En este orden de ideas el principio de concurrencia debe entenderse desde una doble perspectiva:

La primera, relacionada con la responsabilidad financiera compartida de la Nación y de las entidades territoriales, que se determina siguiendo los procedimientos que inicialmente se previeron con ocasión de la regulación del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud - hoy suprimido, pero que por disposición del artículo 62 de la Ley 715 se continúan aplicando para establecer “la forma en que concurren las diferentes entidades para cubrir el pasivo prestacional, la forma de cálculo del mismo, su actualización financiera y actuarial, las obligaciones de los convenios de concurrencia y los requisitos que deben acreditarse”.

El grado, términos y cuantías de la responsabilidad financiera de las entidades territoriales y de la Nación se establece mediante la aplicación de factores objetivos regulados por la Ley 715 del 2001 y desarrollados por el Decreto Reglamentario 306 de 2004, que conforman la base para la celebración de los contratos de concurrencia y necesariamente configuran una etapa previa a la suscripción de los mismos, como en forma expresa lo recoge el Decreto Reglamentario 306 en su artículo 11:

“Artículo 11. Contratos de concurrencia. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público** al revisar los contratos de concurrencia en ejecución y suscri-

bir los nuevos contratos según lo establecido en la ley, **determinará la concurrencia para la colaboración a las instituciones públicas de salud a cuyo cargo esté el pasivo prestacional causado a 31 de diciembre de 1993**, que fueron reconocidas como beneficiarias del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, de conformidad con las ejecuciones presupuestales de cada institución de los últimos cinco (5) años anteriores al 1° de enero de 1994, tal como lo señala el presente decreto.

Establecida la responsabilidad financiera de cada una de las entidades participantes se firmarán los contratos de concurrencia entre la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los entes territoriales que participan en el pago del pasivo y las instituciones de salud públicas o privadas cuando a ello hubiere lugar” (destaca la Sala).

La determinación de las responsabilidades financieras tiene la mayor importancia, no solo por cuanto fija la forma como la Nación y las entidades territoriales concurren con las instituciones de salud al pago del pasivo pensional, sino porque mientras no se perfeccione el acuerdo de concurrencia estas últimas continúan con la responsabilidad de presupuestar y pagar las pensiones a que están obligadas, según lo dispone el inciso 5° del artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 10^[16] Decreto Reglamentario 306 de 2004.

La Sala no advierte que del régimen de concurrencia se derive para Nación –como tampoco para las entidades territoriales– la obligación imperativa de emitir títulos de deuda pública interna para garantizar el pago del pasivo pensional, lo que no es óbice para que de todas maneras estos puedan ser expedidos como un instrumento idóneo para atender la obligación prestacional, aunque anotando que a partir de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001 para la Nación es más conveniente administrativa y financieramente efectuar directamente los traslados presupuestales necesarios para el pago del pasivo.

Ahora bien independientemente de los cambios en los sistemas que debe utilizar el Estado para atender el pago del pasivo pensional, el artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 con carácter imperativo le impone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las entidades territoriales departamentales la obligación de emitir en un término de un año a partir de la vigencia de la ley, “los bonos pensionales respectivos de acuerdo a la concurrencia entre el Gobierno Nacional y el ente territorial departamental” para garantizar el pago de las pensiones causadas en las E.S.E. al finalizar la vigencia fiscal de 1993.

El análisis concordado de las disposiciones relacionadas en este concepto, en especial las concernientes a los instrumentos financieros que puede utilizar el Estado para garantizar el pago de su parte en el pasivo pensional, así como el significado que desde la Ley 100 de 1993 se da a los bonos pensionales que se emiten en favor de los afiliados por los responsables directos del pago de

la pensión, permite a la Sala concluir que cuando el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1122 de 2007 hace mención de la obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las entidades territoriales de emitir en el término de un año los bonos pensionales que les corresponden según los contratos de concurrencia, en realidad de acuerdo con la naturaleza propia de cada uno de estos instrumentos financieros, la norma se está refiriendo a los denominados títulos de deuda pública que se deben expedir por quienes participan en el proceso de concurrencia, precisamente para garantizar el pago del pasivo pensional.

De todas maneras la Sala observa que de acuerdo con la práctica administrativa y la forma como operan los convenios de concurrencia es inocuo establecer este tipo de obligaciones, por cuanto a partir de la Ley 715 de 2001 para el Estado y para los fines del principio de concurrencia resulta más práctico y conveniente seguir acudiendo a los traslados presupuestales directos.

Por lo anterior se hace necesario aclarar los vacíos presentados en las Leyes 715 de 2001 y 1122 de 2007.

Del honorable Representante,

Jorge Ignacio Morales Gil,

Representante a la Cámara departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 3 de diciembre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 218 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante Jorge Ignacio Morales Gil.

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,

Secretario General.

* * *

PROYECTO LEY NUMERO 219 DE 2008 CAMARA

por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para condonar obligaciones crediticias de carácter agropecuario constituidas a favor del Banco Agrario de Colombia y a cargo de personas que hayan sido o sean directamente damnificadas por la reciente ola invernal y otros desastres naturales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 25 de 2008

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Ref.: Presentación proyecto de ley.

En mi condición de Representante a la Cámara por el departamento del Tolima, con fundamento

en la atribución contemplada en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta, para que sea sometido a consideración del honorable Congreso de la República, presento el Proyecto de ley, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para condonar obligaciones crediticias de carácter agropecuario constituidas a favor del Banco Agrario de Colombia y a cargo de personas que hayan sido o sean directamente damnificadas por la reciente ola invernal y otros desastres naturales y se dictan otras disposiciones, el cual es del siguiente tenor:

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Gobierno Nacional para condonar obligaciones crediticias de carácter agropecuario constituidas a favor del Banco Agrario de Colombia por personas que hayan sido o sean directamente damnificadas por las recientes, ola invernal, erupción del Volcán Nevado del Huila, amenaza Volcánica del Cerro Machín en el departamento del Tolima y otros desastres naturales.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional dentro del mes siguiente a la publicación de esta ley expedirá la reglamentación mediante la cual se regulan y establecen todos los trámites de carácter administrativo que las personas destinatarias del beneficio aquí concedido deban observar para tales efectos.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación de esta ley adelantará todos los trámites que sean necesarios para hacer efectivo el beneficio aquí otorgado.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para que efectúe las modificaciones, que como consecuencia del ejercicio de la anterior autorización, se hagan necesarias en el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 3°. Como consecuencia de la autorización aquí concedida, el Gobierno Nacional deberá abstenerse de iniciar acciones tendientes al cobro persuasivo o ejecutivo de las obligaciones a que se refiere esta ley, suspender las que se hubieren podido iniciar en contra de estas personas, al igual que de reportar a las centrales de información financiera las personas cuyas obligaciones llegaren a resultar en mora para su pago.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

Dada en Bogotá, D. C., a los ...

Atentamente,

Pedro Pablo Trujillo Ramírez,

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con ocasión de la ola invernal que viene azotando inclementemente a todo el territorio nacional, la erupción del Volcán Nevado del Huila y la amenaza Volcánica del Cerro Machín en el departamento del Tolima, han resultado damnificadas un gran número de personas, como es un hecho notorio, dado lo que los medios de comunicación han venido informando al país e igualmente el gobierno nacional ha venido conociendo.

Es así como se han presentado pérdidas en vidas humanas, en tierras, cultivos, animales, entre otras, siendo cuantiosos y casi incalculables estos daños.

En las condiciones anteriores, la comunidad afectada ha venido solicitando de la clase política y el gobierno implementar y hacer efectivas las soluciones que les permitan, si no en su totalidad reparar el grave daño sufrido, sí minimizar la difícil situación a que se está viendo enfrentada.

En mi caso, he sido testigo presencial y directo de la realidad y necesidades que padecen estas comunidades, al haber visitado personalmente diferentes regiones del Departamento del Tolima, que presentan un panorama desolador para sus habitantes, ante la pérdida de vidas humanas, tierras o parcelas parcial y algunas veces casi totalmente, animales domésticos y en algunos casos de la vida de sus familiares.

La situación de estas personas se puede resumir así:

Sus deudas fueron contraídas con el Banco Agrario para fines agropecuarios y algunas por línea Finagro, y dada la situación en que se encuentran, con toda seguridad llegarán a un estado de morosidad en el pago de sus obligaciones con esta entidad, con las onerosas consecuencias sociales que ello implica para esas comunidades, al verse enfrentados a demandas ejecutivas y demás acciones tendientes al cobro de esas obligaciones.

Son terrenos o parcelas que por efectos de la ola invernal quedaron tan disminuidos que tendrán poco o nada de rendimiento o productividad, circunstancia que les imposibilita atender normalmente esos créditos.

Las personas a que me vengo refiriendo, además de sus exiguos bienes ahora menguados por los efectos de la naturaleza, cuentan únicamente con su disposición y fuerza de trabajo, quienes por las mismas razones y por su situación y condición socioeconómica tuvieron acceso a esos terrenos.

Conforme a las anteriores razones, como quiera que en estas condiciones dichas personas se encuentran en la imposibilidad de atender normalmente sus obligaciones familiares y mucho más

las obligaciones de tipo económico que habían asumido con esa entidad crediticia del Estado; a nuestro juicio, una solución efectiva y eficaz que se puede dar a nuestros coterráneos en procura de aliviar o mitigar su situación, es la condonación de las obligaciones (capital e intereses) que hayan contraído con el Banco Agrario en materia agropecuaria.

Antecedentes existentes acerca de la condonación de obligaciones crediticias a favor de las entidades del Estado

En el campo jurisprudencial, encontramos entre otras, las siguientes decisiones de la Corte Constitucional, las cuales resultan perfectamente aplicables al presente proyecto de ley:

De gran importancia resulta ser la Sentencia C-511 de 1996, ratificada en Sentencias C-528 de 1996, Sentencia C-079 de 1997 y C-804 de 2001, mediante las cuales la Corte Constitucional sienta precedentes en cuanto a la viabilidad de condonar obligaciones crediticias a favor del Estado en casos excepcionales, como es el que aquí nos ocupa, como se ve a continuación.

Sentencia C-804/01 Magistrado Ponente: doctor Rodrigo Escobar Gil.

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil uno (2001)

“(…) De lo anterior se concluye, que mientras las exenciones operan de manera anticipada, evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado (…).”

Es claro el texto constitucional al determinar que son de iniciativa exclusiva del Gobierno los proyectos de ley que decreten exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones, mas no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios.

*(…) Cuando se trata de amnistías, debe anotarse, en primer lugar, que para que una amnistía se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política, dicha medida debe adoptarse teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan la decisión. **Las razones que el legislador adopte para conceder este tipo de beneficio, deben corresponder a circunstancias excepcionales de orden social o económico que afecten severamente a la población. Sólo la amnistía que de manera estricta se adopte bajo estos criterios está al amparo de reproches de inconstitucionalidad.** Al respecto ha señalado la Corte:*

“En suma, las amnistías o saneamientos como el que consagran las normas estudiadas, en principio son inconstitucionales. Sin embargo, lo

anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso.

El legislador sustenta su decisión en la consideración de que muchas personas de escasos recursos no han podido proveerse de la Libreta Militar por incapacidad económica para el pago de la cuota de compensación militar. Dichas personas, por ese hecho, y en razón de su situación económica, verían cerradas sus oportunidades de acceso al mercado laboral, lo cual genera una situación inequitativa, que agrava sus ya difíciles condiciones.

Al tomar la decisión para un universo restringido, tanto por la condición socioeconómica de los destinatarios, como por la edad, -en la medida en que las consecuencias se estiman más gravosas para quienes hayan superado los 28 años- y limitada en el tiempo, considera el legislador que se avanza en la solución de una situación de falta de equidad, y que ello no puede reputarse contrario a la Constitución.

Considera la Corte que para el cabal cumplimiento de los postulados consagrados en el artículo 1° de la Carta Política, corresponde al Estado proveer los mecanismos para permitir el ejercicio y pleno disfrute de los derechos de los asociados, con el objetivo de favorecer la convivencia social. El Proyecto de ley objetado, otorga un alivio – limitando su ejercicio en el tiempo- para aquellas personas que por su situación de pobreza absoluta y extrema se ven avocados a permanecer a la “sombra”, sin acceder a ciertas posibilidades de empleo y de educación, por no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar. En realidad, se trata de una medida orientada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado “... proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...” (artículo 13 C.P.) (...).

En este caso, el legislador, a posteriori, después de establecida la contribución con carácter general, hace una valoración desde la perspectiva

del criterio subjetivo que hace parte del principio de generalidad de los tributos, para concluir que ciertos destinatarios de la norma no están en capacidad económica de hacer la contribución, y que el ordenamiento vigente les impone, por consiguiente, un gravamen desproporcionado, no solo en razón de la cuantía del mismo, sino también por las consecuencias que se derivan del no pago, y decide, en consecuencia y en armonía con la equidad tributaria, exonerarlos total o parcialmente de tal pago.

En consecuencia, esta Corte procederá a declarar infundadas las objeciones presidenciales (...).

En Sentencia de similar naturaleza, sostiene:

“(...) 1. Al lado de las amnistías o saneamientos genéricos del tipo que se ha analizado y que, por los motivos expresados, violan la Constitución, pueden presentarse otros que adopten la forma de descuentos o exenciones, o que tengan en últimas un efecto exonerativo semejante, y que se ajusten a la Constitución. En este caso, deberá poder deducirse del propio texto de las normas y de su exposición de motivos respectiva, lo mismo que de las intervenciones del Gobierno y del Congreso, que tengan lugar con ocasión del proceso de constitucionalidad, la causa excepcional, que justifique la medida exonerativa y que la haga razonable y proporcionada respecto de los hechos concretos que la motivan.

Sin agotar las causas que teóricamente pueden constituir el presupuesto de estas amnistías, cabe sostener que el acaecimiento de ciertas circunstancias vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales que afecten severamente al fisco, a toda la población o a una parte de ella, o a un sector de la producción, podrían permitir a nivel nacional al Legislador, previa iniciativa del Gobierno (C.P. art., 154) -dado el efecto material liberatorio y su efecto final en la eliminación de créditos fiscales-, exonerar o condonar total o parcialmente deudas tributarias, siempre que la medida sea en sí misma razonable, proporcionada y equitativa.

En suma, las amnistías o saneamientos como el que consagran las normas estudiadas, en principio son inconstitucionales. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos

reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso (...).”

“No obstante, en la misma providencia la Corte Constitucional admite que para casos excepcionales, se pueden establecer amnistías, saneamientos o condonaciones de obligaciones tributarias, quedando en cabeza de quienes adoptaron la medida, demostrar exhaustivamente las situaciones de orden económico o fiscal que justifican la medida, y la congruencia con la causa y la finalidad de la previsión adoptada, comprobando además que la medida es razonable, proporcionada, y se sustenta en hechos reales (...).”

En Sentencia T-419/04, Acción de tutela instaurada por José Agustín López contra el Banco Agrario de Colombia S.A. Magistrado ponente: doctor Alfredo Beltrán Sierra, de seis (6) de mayo de dos mil cuatro (2004), alude a la **materialización del deber de solidaridad**, contenido en la Constitución, entendido este como la exigencia tanto al Estado como a los particulares de brindar el socorro y la ayuda que las circunstancias de debilidad ameriten. En efecto, allí señala:

“(...) II. Consideraciones y fundamentos

(...) 3. Deber de solidaridad frente a las personas que están en circunstancias de debilidad manifiesta y dimensiones de la obligación de socorro y ayuda, según el caso concreto, en los eventos de quien es víctima del secuestro y/o hace parte de la población desplazada por la violencia.

No se requieren muchas explicaciones para señalar que si bien el secuestro y el desplazamiento de personas son dos de las más graves manifestaciones del conflicto de orden público que vive el país, las consecuencias sociales y económicas de quienes padecen alguno de estos flagelos no son iguales, y por ello, las protecciones que para cada situación han dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la ley han sido distintas, aunque partiendo del punto común como es la **materialización del deber de solidaridad**, contenido en la Constitución, entendido este como la exigencia tanto al Estado como a los particulares de brindar el socorro y la ayuda que las circunstancias de debilidad ameriten (...).

Sin embargo, esta grave situación de insatisfacción de derechos fundamentales continúa y el número de desplazados aumenta, como prueba de ello son las numerosas acciones de tutela que se instauran en distintas partes del país por las personas que lo sufren, lo que condujo a la Corte en la reciente sentencia, T-025 de 2004, a **declarar el estado de cosas inconstitucional**. En efecto, en esta providencia en la que fueron acumulados 108 expedientes, interpuestos por 1.150 núcleos familiares, la Corte

decidió: “Declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

“A partir de ese criterio, y con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, la Sala considera que los siguientes derechos mínimos encuadran bajo esta definición y, por ende, integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado:

1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.

2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.

3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional –niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia–, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.

4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.”^[1] También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno (...).

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C. P.). Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica primaria a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cobija a los padres de familia o acudientes –quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento– y a los menores –que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes–. Por su parte, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona^[2].

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar; su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de esta-

bilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.” (Sentencia T-025 de 2004, MP, doctor Manuel José Cepeda Espinosa)”

Así mismo, en Sentencia C-528/96, sostuvo:

“MUNICIPIO- Vulneración de autonomía fiscal

MUNICIPIO- Condonación deudas por razones de justicia

Es claro que para que pueda realizarse una condonación debe existir una obligación. En el caso particular de los municipios, la obligación debe ser a favor del propio municipio, cualquiera que haya sido su causa. El municipio es la entidad fundamental administrativa y política. El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Aunque la Constitución no niega la armonía que debe existir entre los municipios que integran el departamento y el propio departamento, en el caso concreto de la gestión de los intereses de los entes territoriales, la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos, la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley. Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio. Cabe advertir que estas condonaciones sólo podrán decretarse cuando existan razones de justicia y equidad.”.

Otro antecedente, ya de orden congresional, es el reciente proyecto de ley número 016 de 2007 Senado – 217 de 2008 Cámara, mediante la cual, se autoriza al Presidente del Banco de la República de Colombia para condonar parcialmente una deuda al Banco Central de Honduras. Ver *Gacetas del Congreso* números 344 de 2007 y 24 y 351 de 2008, de donde se puede advertir, que en situaciones excepcionales es viable condonar obligaciones crediticias a favor del Estado.

VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA

Además de los pronunciamientos anteriores en esta materia, nuestra Constitución Política, en el artículo 150, señala que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes.

Así mismo, en el artículo 154 dispone que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros.

En igual sentido, la Ley 5ª, de 1992, permite que por conducto de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes se dé trámite en primer debate a este tipo de iniciativas.

Las razones anotadas me llevan a solicitarle a mis compañeros del Congreso que en ejercicio de su espíritu de solidaridad y justicia humana que debe caracterizarnos como legisladores, den viabilidad a esta iniciativa en el sentido de autorizar la condonación de dichas deudas, con el convencimiento que el gobierno nacional no se opondría a ello, ante el estado de necesidad de estos ciudadanos.

De los honorables Congresistas,

Pedro Pablo Trujillo Ramírez,

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 219 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Pedro Pablo Trujillo Ramírez.*

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,

Secretario General.

* * *

**PROYECTO DE LEY NUMERO 220
DE 2008 CAMARA**

por la cual se regula el uso de perros guía, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad visual y/o auditiva, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Toda persona con discapacidad visual y/o auditiva tendrá el derecho a ser acompañada permanentemente por un perro de asistencia, a todo edificio, construcción, infraestructura o espacio de uso público, sea de propiedad privada o pública, destinada a un uso que implique la concurrencia de público.

Así mismo, estas personas, junto con sus perros de asistencia, tendrán derecho a acceder y circular en cualquier medio de transporte terrestre o marítimo de pasajeros que preste servicios en el territorio nacional, sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo. El acceso y circulación en los medios de transporte aéreo se regirá por las normas vigentes.

Artículo 2º. El acceso, la circulación y la permanencia, en los lugares y medios de transporte señalados en el artículo precedente, por parte del perro de asistencia que acompañe a la persona con discapacidad visual y/o auditiva, no quedará sujeto al pago de una suma de dinero, ni podrán ser condicionados al otorgamiento de ninguna clase de

garantía, salvo que para ello deba incurrirse en un gasto adicional evaluable en dinero, lo cual deberá informarse previamente a quien lo requiera.

Artículo 3°. Para los efectos previstos en esta ley, se entenderá por “perros de asistencia” aquel que fuere individualmente entrenado para realizar labores en beneficio de una persona con discapacidad visual y/o auditiva.

Los perros de asistencia podrán ser entrenados para realizar labores de perros guía, de señal, de servicio o de otro tipo, de conformidad con las características, condiciones y distintivo de carácter oficial que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Corresponderá al dueño del perro de asistencia, o a quien se sirva de él, adoptar las medidas necesarias para asegurar una sana convivencia y evitar disturbios o molestias a las demás personas.

Las personas con discapacidad visual y/o auditiva no podrán ejercer los derechos establecidos en esta ley cuando el perro de asistencia presente signos de enfermedad, agresividad y, en general, cuando el animal se constituya en un evidente riesgo para la comunidad.

Artículo 5°. El entrenamiento de perros de asistencia estará a cargo de instituciones, personas jurídicas o naturales que cumplan con las normas que establezca el Gobierno Nacional. Estas instituciones o personas serán las encargadas de seleccionar, criar y entrenar perros para personas con discapacidad visual y/o auditiva, además de preparar al usuario del perro de asistencia para su utilización y cuidado.

Artículo 6°. El que causare herida, trauma o muerte injustificada a un perro de asistencia, será obligado al pago de las cuentas veterinarias y de los costos de reemplazo del perro a su dueño, si aquel no pudiere seguir ejerciendo sus labores o fuere muerto, sin perjuicio de la responsabilidad civil indemnizatoria correspondiente.

Artículo transitorio 1°. El Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la sanción y promulgación de esta ley establecerá la descripción de los edificios, infraestructuras o espacios de uso público y medios de transporte a los cuales podrá acceder la persona con discapacidad visual y/o auditiva junto con su perro de asistencia, además de las condiciones sanitarias y de seguridad que se exigirán al perro de asistencia para obtener su distintivo.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jairo Fernández Quessep, Representante a la Cámara Sucre; *Orlando Montoya Toro*, Representante a la Cámara Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Objeto de la iniciativa

Esta iniciativa, va encaminada a que toda persona con discapacidad visual y/o auditiva, tenga

derecho a ser acompañada permanentemente por un perro de asistencia, a toda edificación, construcción, infraestructura o espacio de uso público, sea de propiedad privada o pública, destinada a un uso que implique la concurrencia de público.

Estas personas, junto con sus perros de asistencia, tendrán derecho a acceder y circular en cualquier medio de transporte terrestre o marítimo de pasajeros que preste servicios en el territorio nacional, sea gratuito o remunerado, público o privado, individual o colectivo. En cuanto al acceso y circulación en los medios de transporte aéreo se regirá por las normas vigentes.

Orígenes del perro guía

A la hora de establecer los orígenes del adiestramiento del perro guía tenemos que remontarnos a 1827, en Austria, donde Leopold Chimani escribió un libro que incluía la historia de Joseph Resinguer, nacido en 1775, ciego desde los 17 años, que había adiestrado sus tres perros. Johann Wilhelm Kleim, en Viena en 1819, escribió un libro para enseñar a los ciegos las técnicas de adiestramiento de los perros guía, perfeccionando las técnicas de Reisinger, hacía referencia a “...un arnés rígido y previamente adiestrado, con gran esmero, por una persona vidente” (Coon, 1959, Pág. 45).

Este proyecto permaneció durante mucho tiempo en el olvido de la comunidad internacional.

En 1845, el alemán Jacob Birrer publicó un libro describiendo las técnicas que utilizó para adiestrar perros guías. Los principios básicos de adiestramiento utilizados en aquella época se han ido perfeccionando hasta nuestros días.

Fue casi cien años más tarde cuando comenzó el movimiento de perros guías, tal y como lo conocemos en la actualidad. El creciente número de soldados alemanes que resultaron ciegos durante la contienda en la Primera Guerra Mundial, inspiraron al Dr. Gerhard Stalling a abrir la primera escuela del mundo dedicada al adiestramiento de perros guías para ciegos.

La escuela abrió sus puertas en 1916 en Oldenburg, Alemania. Comenzó a nivel experimental para atender las necesidades de la gran cantidad de militares que durante la guerra habían quedado ciegos. Viendo que los resultados eran excelentes, pronto se abrieron otras tres escuelas en Alemania, Württemberg, Potsdam y Munich en las cuales ya se entrenaban perros para ciegos civiles.

Situación del perro guía y las escuelas en distintos países

Hoy en día existen escuelas prácticamente en la totalidad de los países desarrollados. En los EEUU., hay más de 11 escuelas, en Francia 10, en el Reino Unido la GDBA tiene más de 14 centros en todo el país, en Alemania 5, en Australia 2, Corea, en Japón 5, en Nueva Zelanda 1, en la Re-

pública Checa, en Sudáfrica 1, en Italia 3, Irlanda 1, en Polonia 2, en Bélgica 2, Holanda, Canadá 2, Noruega 2, Suiza, en Israel 2, en Colombia 1, en Rusia y países del Este existen varias escuelas y en España, disponemos de la Fundación Once del Perro Guía (FOPG).

Un gran número de estas escuelas están agrupadas en las Federaciones de los respectivos países y en la Federación Internacional de Escuelas de Perros Guía con sede en las oficinas centrales de la GDBA. En la actualidad hay unas 35 escuelas de todo el mundo asociadas en esta Federación.

La observación del panorama internacional nos muestra, que la existencia de los centros de adiestramiento de perros guía son un signo de desarrollo económico y social. Los centros de adiestramiento de perros guías pueden ser considerados como indicadores del grado de desarrollo de los servicios de protección social.

Las diferentes formas jurídicas de las escuelas, en estos países, van desde Fundaciones u organizaciones benéficas que aceptan donaciones de empresas, del público en general y de los solicitantes de perro, a otras que obtienen financiación de los respectivos Gobiernos a través de Ministerios de Asuntos Sociales o de los seguros sanitarios. Algunas escuelas pertenecen o están financiadas por organizaciones filantrópicas de carácter internacional (Club de los Leones principalmente).

Desde hace muchos años que los perros son usados para ayudar a personas con distintas discapacidades o enfermedades. Por ejemplo, las personas que sufren de **narcolepsia**, una enfermedad por la cual la persona se queda dormida en cualquier lado y en cualquier momento, usan perros que están entrenados para ayudarlos y despertarlos.

En total hay perros entrenados para ayudar a personas con muchos tipos de discapacidades. Pero el más difundido es el uso de los **perros guías para ciegos**. Para los ciegos son una herramienta importantísima ya que les permiten ganar en independencia y libertad. Caminar por la calle, ir de compras, ir a una oficina, son tareas que con la ayuda de estos perros se pueden realizar.

El resultado positivo que han dado los **perros guías** a los **ciegos** es brindarles una gran independencia y libertad para desplazarse.

Sin embargo, el perro no sustituye al bastón, entre otras razones porque el perro guía es un ser vivo y un día puede no estar dispuesto para el trabajo y la persona ciega tendrá que recurrir a su bastón.

El perro-guía, el mejor amigo del invidente. Popularmente se les conoce como 'lazarillos' y algunas veces les vemos ejerciendo su trabajo en el transporte público o ante un paso de peatones. Estos perros adquieren, gracias a un esmerado adiestramiento, el papel de ojos del que no puede ver. En su entrenamiento participan especialistas que no sólo les adiestran para su posterior asignación a una per-

sona ciega, sino que también les transmiten valores como el **cariño**, la **comprensión** y la ternura.

Los Perros Guía o Perros Lazarillos han demostrado a nivel mundial ser la mejor opción de autodependencia y compañía para una persona limitada visual, como observamos en la foto que se expone en esta iniciativa.



De todas formas, dejamos a consideración del Congreso esta iniciativa que dará mucha satisfacción y beneficio a las personas con limitaciones visuales y/o auditivas.

Jairo Fernández Quessep, Representante a la Cámara Sucre; *Orlando Montoya Toro*, Representante a la Cámara, Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 220 con su correspondiente Exposición de Motivos, por los honorables Representantes *Jairo Fernández* y *Orlando Montoya Toro*.

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,
Secretario General.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se establecen medidas contravencionales en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo, como tratamiento de pequeñas causas en materia penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El que realice un acto que atente o ponga en peligro la seguridad operacional del servicio del transporte aéreo colectivo incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Si las aeronaves se encuentran en tierra, los vehículos y personas que realizan los actos indebidos serán retirados inmediatamente del lugar de los hechos, la tripulación pondrá en conocimiento de la autoridad competente estos actos; la omisión o

tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la policía serán sancionadas disciplinariamente.

El comandante de la aeronave, tomará las medidas necesarias y eficaces al momento de la comisión del acto indebido contra la seguridad operacional de la aeronave cometido a bordo, para controlar las situaciones oportunamente y poner a los implicados a disposición de las autoridades competentes.

Para los efectos de este artículo se entiende por actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo los siguientes:

a) Operar durante el vuelo o sus fases preparatorias, en contra de lo que indique la tripulación, teléfonos móviles, radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

b) Transitar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje.

c) Introducir, sin autorización de la autoridad aeronáutica, semovientes a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.

d) Operar, sin autorización de la autoridad aeronáutica, vehículos aéreos ultralivianos en aeropuertos controlados, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación.

e) Fumar o consumir sustancias alucinógenas o psicoactivas en el interior de las aeronaves comerciales.

f) Construir u operar botaderos de basura, mataderos y demás instalaciones que atraigan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

g) Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.

h) Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.

i) Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministrados por el transportador o sin su autorización.

j) Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.

Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto.

k) Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito someter a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por medio de la cual se propone tipificar como conductas contravencionales algunos hechos reprochables y punibles, como son los actos indebidos contra la seguridad en la operación del servicio de transporte aéreo colectivo, y establecer unas prohibiciones administrativas en materia ambiental frente a actividades que representan grave riesgo para la seguridad de la aeronavegación civil. Básicamente se prohíben y sancionan conductas como el uso de elementos electrónicos personales en los vuelos, la invasión de pistas de aterrizaje, el fumar o consumir tabaco y sustancias alucinógenas en el interior de las aeronaves, y la realización de actividades que generan directa o indirectamente obstáculos en el espacio aéreo aledaño a los aeropuertos.

Una propuesta similar ya había sido presentada con la entrada en vigencia de la Ley 1153 de 2007 que establecía el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, considero que estos actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo, deben ser considerados como contravenciones autónomas, si se toman en consideración el peligro o el perjuicio que su consumación podría acarrear para la comunidad, sin embargo esta ley fue declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C 879 de 2008.

Hoy con la inexecutable decretada por la Corte, considero que los actos que ponen en peligro la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo, deben ser considerados como contravenciones autónomas, si se toman en consideración el peligro o el perjuicio que su consumación podría acarrear para la comunidad.

Como lo ha planteado la teoría del riesgo del aire, aquí debe tenerse en cuenta que el transporte aéreo es una actividad que en sí misma tiene un riesgo pero que la sociedad acepta por su necesidad social y práctica. En una actividad en la que los pasajeros están en una condición particular de indefensión pues se encuentran fuera de su ámbito habitual de actuación, las conductas que afectan la seguridad del vuelo, elevan ese riesgo permitido

aceptable por la sociedad, y llevan a que el riesgo potencial que implica la actividad de volar, empiece a materializarse.

Nos encontramos aquí ante un hecho punible cuya existencia se justifica no solo por el daño efectivo que se le proporciona a un bien jurídicamente protegido, sino también en la amenaza o el riesgo -razonablemente calculables- que pueden resultar de ese daño.

1. Antecedentes

1.1 Los convenios y normas internacionales

a) Mediante la Ley 12 de 1947, Colombia adoptó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional suscrito en Chicago en 1944, el cual, en su anexo 17, formula recomendaciones y establece algunas obligaciones a los Estados miembros, relativas a la Protección de la Aviación Civil Internacional, con el objetivo primordial de garantizar la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general.

b) Así mismo, a través de la Ley 14 de 1972, Colombia acogió el Convenio de Tokio del 14 de septiembre de 1963, sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves y el Convenio de Montreal del 23 de septiembre de 1971, para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Ambos convenios incluyen igualmente, una serie de disposiciones y recomendaciones que Colombia al ser parte se encuentra obligada a cumplir.

Finalmente, aunque los comandantes de aeronaves tienen facultades disciplinarias para garantizar la seguridad del vuelo en virtud del Convenio de Tokio de 1948, se hace necesario establecer los procedimientos que estos tendrían que seguir para controlar al pasajero que viola las normas hasta que la aeronave aterrice cuando está en vuelo. Este es un tema que posiblemente deba ser desarrollado durante el estudio del proyecto si los mecanismos actuales resultaran insuficientes y que eventualmente podrían ser incluidos en el Código de Procedimiento Penal.

1.2 La normatividad colombiana

En materia de legislación nacional, la Ley 105 de 1993 en su artículo 55 confiere a la Aeronáutica Civil la facultad de tomar las medidas preventivas necesarias e inmediatas para neutralizar las situaciones de peligro detectadas en flagrancia y cuya realización atente contra la seguridad aérea o aeroportuaria. Estas pueden incluir medidas de conducción y retiro de personas y bienes, para lo cual, señala la norma, podrá contarse con la colaboración y ayuda de las autoridades policivas.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 4498 de 2001 en un intento de reglamentación y se determinaron específicamente los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea que deben abstenerse de ejecutar las personas a fin de preser-

var la seguridad del vuelo o la de las demás personas o cosas a bordo, así como las conductas atentatorias contra el buen orden, la moral o la disciplina, o aquellas que de uno u otro modo impliquen molestias a los pasajeros. Esta resolución contiene algunas de las conductas que se han incluido en el presente proyecto de ley.

Si bien dichas conductas fueron prohibidas en la reglamentación mencionada, no existen los medios idóneos para hacer efectiva su observancia, por lo que es necesario incluirlas en la Ley 1153 de 2007 para que sean los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, quienes sancionen eficazmente a los infractores, ya que los actos indebidos y atentatorios contra la seguridad aérea por su naturaleza constituyen un peligro para la comunidad cuando hace uso del servicio de transporte aéreo colectivo.

Es claro que en determinado momento las medidas administrativas que puede adoptar la Aeronáutica Civil contra los infractores resultan insuficientes y se hace necesario estudiar la posibilidad de sancionar estas conductas de una manera más eficaz. Por esto, la propuesta legislativa que ponemos a consideración del Congreso busca imponer la pena principal prevista en el artículo 9° de la Ley 1153 de 2007, consistente en Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas, para producir un efecto disuasorio en quienes no tienen consideración frente a su propia seguridad ni a la de los demás, y dotar a las autoridades Aéreas y Policivas de herramientas más efectivas para controlar y sancionar su ocurrencia, en aras de garantizar la seguridad en la operación aérea.

2. El Proyecto de ley

El proyecto de ley consta de un (1) artículo, que a su vez consta de 12 numerales que se refieren a algunas conductas punibles que se elevan a la categoría de contravenciones.

Con respecto a la prevención, control y tratamiento de algunas de las conductas listadas es importante considerar, además del tema penal, la manera como nuestra legislación ha previsto aspectos relacionados con la autoridad y la responsabilidad de los comandantes de las aeronaves civiles. La importancia de estos aspectos es que en materia de seguridad aérea pueden ser complementarios con sanciones penales, que si bien pueden tener una función disuasiva, no son siempre eficaces para prevenir de facto la comisión de una conducta punible.

En ese sentido, el Código de Comercio recoge algunas disposiciones también contenidas en el Convenio de Tokio que apuntan a reconocer la autoridad del comandante de una aeronave civil, en tanto esta se encuentre en operación. Literalmente el artículo 1805 de nuestro Código de Comercio establece que:

El comandante es el responsable de la operación y seguridad de la aeronave. Tanto los miembros de

la tripulación como los pasajeros están sujetos a su autoridad.

La autoridad y responsabilidad del comandante se inician desde el momento en que recibe la aeronave para el viaje, hasta el momento en que la entrega al explotador o a la autoridad competente.

Además, el artículo 1807 del mismo Código le reconoce algunas atribuciones al comandante relativas a la posición de autoridad que ostenta. Específicamente, en lo que tiene que ver con las conductas delictivas sucedidas a bordo, la norma establece que el comandante puede tomar las medidas necesarias para poner a disposición de la autoridad competente a la persona que comete un delito. Pese a la importancia de la disposición citada, se dirá de nuevo que se queda corta en materia preventiva pues al tenor literal de la norma la atribución de tomar las medidas necesarias que aquí se le da al comandante de una aeronave, versa tan solo sobre conductas punibles, dejando por fuera otras frente a las cuales, por el riesgo que conllevan, también sería importante la intervención de una autoridad reconocida y facultada para actuar.

Atendiendo a todos los antecedentes anteriores, no se puede más que ratificar la importancia del proyecto, ya que su propósito de elevar a la categoría de contravención especial conductas que atentan contra la seguridad pública, es un mecanismo razonable para dotar de eficacia tanto a los convenios internacionales suscritos por Colombia como a disposiciones internas que hoy no tienen mayor aplicación práctica.

2.1 Actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo

En el artículo que se propone, se quiere elevar a la categoría de contravención algunas conductas que hoy se encuentran prohibidas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y que por su naturaleza pueden ocasionar peligro común o grave perjuicio para la comunidad. Se trata de conductas que pueden no caer en la categoría del actual tipo penal de perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial (artículo 353 Código Penal), ya que este exige para su configuración que en efecto se imposibilite la conducción de la aeronave, lo que no siempre sucede con las conductas que aquí se incluyen.

1. La operación durante el vuelo o sus fases preparativas de teléfonos móviles (celulares o satelitales), radios transmisores o receptores portátiles, computadoras y demás equipos electrónicos que puedan interferir con los sistemas de vuelo, comunicaciones o navegación aérea.

Sobre el tema de la interferencia que puede causar el uso de equipos electrónicos y en especial el uso de teléfonos móviles a los sistemas de navegación de los aviones existen no solo las manifestaciones de pilotos que las han detectado, sino diversas investigaciones que dan prueba de ello.

En un estudio realizado por la Autoridad de Aviación Civil, CAA, de la Gran Bretaña en el año 2000, se indicó que la interferencia de los teléfonos móviles causa:

Falsas alarmas de condiciones de inseguridad (por ejemplo, activación incorrecta de alarmas de humo en los compartimentos de equipaje).

Interrupción de comunicaciones debido a ruido en los audífonos de la tripulación.

Mal funcionamiento en múltiples sistemas esenciales para la seguridad del vuelo.

Incremento de la carga de trabajo de la tripulación y la posibilidad de iniciar procedimientos de emergencia sin necesidad.

Disminución del grado de confianza de la tripulación en los sistemas de protección, los cuales pueden entonces ser ignorados ante una alarma verdadera;

Distracción o descuido de la tripulación en la realización de sus tareas normales;

2. El tránsito de personas, sin permiso de la autoridad aeronáutica, a pie, en cualquier vehículo terrestre o semoviente, por las pistas de los aeropuertos, rampas o calles de rodaje, o la introducción de semovientes u otros obstáculos a las pistas, rampas o calles de rodaje de los aeropuertos.

Esta situación es de muy frecuente ocurrencia en aeropuertos ubicados en ciudades intermedias y pequeñas del país, en donde es normal para la población del lugar considerar como parte de la infraestructura vial del municipio, las pistas y demás instalaciones aeroportuarias, ligadas a la actividad del transporte aéreo, que sin duda atentan no sólo contra la seguridad del vuelo y sus ocupantes sino de la población vecina a dichas instalaciones;

3. Introducir semovientes a las pistas. Como sucede en apartados lugares del país.

4. la operación, sin autorización de la autoridad aeronáutica en aeropuertos controlados, de vehículos aéreos ultralivianos, parapentes, aeromodelos, paracaídas, cometas tripuladas o no, y demás artefactos de aviación deportiva, cerca de las cabeceras de las pistas o dentro de sus zonas de aproximación;

5. Fumar y consumir sustancias alucinógenas o estupefacientes en el interior de las aeronaves;

6. La construcción u operación de depósitos de basura, mataderos y demás instalaciones que induzcan la presencia de aves en zonas aledañas a los aeropuertos, en las cabeceras de las pistas o dentro de un área inferior a trece (13) kilómetros a la redonda de cualquier aeropuerto.

Esta disposición específica se incluye porque a pesar de todas las advertencias de la autoridad aeronáutica, existen en el país depósitos de basura o mataderos en lugares muy cercanos a los aeropuertos, como en el caso de Medellín y Barranquilla, a pesar de que el desarrollo de estas actividades genera una serie de consecuencias que igualmente ponen en

peligro la seguridad aérea, como la presencia de grandes aves que pueden generar situaciones de emergencia y fatales consecuencias. Es urgente requerir de las autoridades ambientales y administrativas responsabilidad sobre las autorizaciones o licencias que otorguen para desarrollar actividades relacionadas con botaderos de basura y mataderos que, como es apenas lógico por el tipo de circunstancias que propician, representan un riesgo para la seguridad de la aviación civil. Pero esto no obsta para que por la vía judicial se impongan las sanciones de trabajo social no remunerado cuando no se atiendan los llamados de la autoridad aeronáutica y se sigan realizando tales actividades que ponen en riesgo la seguridad de los vuelos durante su aterrizaje o decolaje.

7. Sustraer, o hacer mal uso de los chalecos salvavidas y demás equipos de emergencia u otros elementos existentes a bordo de la aeronave o en los aeropuertos.

8. Obstruir las alarmas y sistemas de detección de incendio u otras contingencias instaladas en la aeronave.

9. Consumir durante el vuelo bebidas alcohólicas no suministrados por el transportador o sin su autorización.

10. Ingresar a la aeronave o permanecer en ella en avanzado estado de intoxicación alcohólica o bajo el efecto de drogas prohibidas.

11. Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros o en cualquier lugar del aeropuerto.

12. Introducir al avión cualquier sustancia que pueda incomodar o poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros.

Parágrafo. Si la comisión del acto indebido ocasiona efectivamente una situación que impida la conducción de la aeronave, se incurrirá en la pena descrita en el artículo 353 del Código Penal.

Para regular todas las conductas descritas en los numerales, se propone establecer una nueva contravención denominada actos contra la seguridad operacional del transporte aéreo colectivo. A estas conductas se les impone por el solo hecho de su realización, una pena de Trabajo Social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Al escoger esta sanción se ha buscado guardar cierta proporcionalidad, pero será de la competencia del Congreso estudiar si las implicaciones de la contravención ameritan una sanción más ejemplarizante, disuasoria y restitutiva, como podría ser la multa o por qué no el arresto. Aquí debe tenerse en cuenta que la posibilidad de que la multa se convierta en arresto, constituye una forma de ejercer mayor coerción frente a los ciudadanos, sin perjuicio de los demás reclamos o reparaciones que llegaren a presentarse por parte de los pasajeros, y de la probable comisión de otras conductas delictivas sancionadas por la ley penal.

Además, se contempla que si por la ocurrencia de alguna de las conductas incluidas se ocasiona efectivamente una emergencia o situación que impida la conducción de la aeronave, su autor incurrirá en el delito de perturbación en servicio de transporte colectivo u oficial, contemplado en el artículo 353 de la Ley 599 de 2000, que sanciona al que utilizando un medio ilícito imposibilite la conducción o dañe nave o aeronave, vehículo o medio motorizado, destinado al transporte colectivo u oficial, con una pena de prisión de uno a tres años y multa de diez a cincuenta salarios mínimos.

Por esta razón esperamos señores Congresistas contar con su apoyo en esta iniciativa ya que si examinamos la magnitud de las consecuencias riesgosas de las contravenciones descritas en el proyecto que se acompaña, riesgos que de no ser controlados de manera oportuna podría llegar a tener consecuencias nefastas y generar no solo responsabilidad patrimonial de la administración, sino consecuencias graves para la comunidad.

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 226 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,

Secretario General.

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2008

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Respetada señora Presidenta:

Por el presente escrito me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Antecedentes

El señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado, en su condición de Vocero del Comité de Promotores sobre el Referendo para la Reección Presidencial, presentó ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley que se radicó bajo el número 138 del 10 de septiembre de 2008, con el fin de que en los términos de la Ley 134 de 1994, se le diera trámite en esta célula legislativa.

Efectivamente en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se realizó un exhaustivo análisis y una amplia discusión especialmente sobre las cuentas del Referendo de Reección invitando para ello al señor Registrador Nacional, doctor Carlos Ariel Sánchez Torres, y al Presidente del Consejo Nacional Elector, doctor Juan Pablo Cepeda Márquez, a fin de que absolviera las dudas de los Congresistas sobre los gastos rodeados en su gran mayoría de misterios y no se pudo demostrar por el promotor del referendo con exactitud la procedencia de los mismos; el señor promotor del Referendo, no ha comprobado, como lo establecen los artículos 24 y 29 de la Ley 134 de 1994 los respectivos avales y paz y salvo para darle la viabilidad cierta del referendo.

El Consejo Nacional Electoral investiga un crédito por mil novecientos millones de pesos (\$1.900) que corresponde a un aporte de Colombia Primero, el cual fue registrado como otros créditos sin que la Comisión Primera tuviera la certeza de lo que sin claridad el promotor del referendo trató de explicar. No está claro tampoco, el otro capítulo de este referendo que es el de la empresa Transval, que supuestamente donó el traslado de las firmas del referendo.

No es conveniente para el país, para la democracia y para los ciudadanos que todos estos hechos sigan sin esclarecerse para darle viabilidad y legitimidad para aprobar un referendo de tantas preguntas sin resolver. Hechos estos que tienen que servir para que la Plenaria de la Cámara discuta con muchos detalles el futuro del Estado de derecho y de la democracia Colombiana. Estamos convencidos que reformar la Constitución y ejercer la delegación del constituyente primario para reformar la Carta Magna, solamente para perpetuar en el poder a una persona y al único ciudadano de Colombia que pudiera cumplir con los requisitos que establece la pregunta del referendo.

Advierte que el referendo es el procedimiento más legítimo y democrático de reformar la Carta Fundamental y que la reelección, en los regímenes presidenciales, puede tener restricciones, con una mayor o menor amplitud, sin que por ello se afecte su contenido democrático. Así mismo invoca el derecho de los electores de decidir la continuidad o el cambio, finalizando con la premisa según la cual: los electores, si son mayoría, pueden decidir quién tiene más credenciales para continuar liderando una posición política.

El autor del proyecto y vocero del Comité expone en forma muy breve lo que considera son los motivos que debe tener el Congreso de la República para aprobar la iniciativa.

Observaciones al proyecto

Si bien el proyecto de ley solo busca la autorización que la Constitución señala para efectuar un referendo, el Congreso de la República está facultado para examinar de manera sistemática el contenido de la norma con la cual se va a convocar al pueblo a reformar su Constitución.

Por tanto las razones de legalidad, conveniencia, oportunidad y las propias razones de Estado, como quiera que se trata de la viabilidad de la unidad nacional, deben ser consultadas por el legislador y no solo atenerse al peregrino argumento de ser el referendo el más democrático de los procedimientos para reformar la Constitución y que es soberanía del pueblo decidir sobre la continuidad o el cambio. La literatura política permite conocer cómo populismos arrolladores estimulados por el abuso de los medios o de los bienes del Estado han permeado el imaginario colectivo hasta hacerlo presa de dictaduras oprobiosas y formas de Gobierno corporativos y fascistas.

Vale la pena preguntarse si el régimen presidencialista que consagró la Nación desde su fundación se ha soportado precisamente en el respeto por las normas superiores que dijeron que Colombia tenía suficientes líderes para ser guiada por uno de ellos cada cuatro años. Ello nos lleva a reflexionar sobre el axioma político invocado por la propia Corte Constitucional en su Sentencia C-551 de 2003, según el cual ciertas normas constitucionales gozan de intangibilidad cuando con su reforma se lesiona gravemente los fundamentos de la Constitución y del Estado Social de Derecho. La norma Constitucional originaria que ya fue reformada con el Acto Legislativo número 02 de 2004 y ahora se pretende hacer indefinida con el proyecto de referendo, es intangible y por el contrario debe regresar a su letra y espíritu con el cual la consagró la Asamblea Constituyente de 1991, por autorización del pueblo soberano.

El vocero del referendo propuesto sostiene en su exposición de motivos que lo que se busca es que el pueblo decida quién tiene más credenciales para seguir liderando una posición política. ¿Cuál posición política? Obviamente que la del señor Presidente de la República, doctor Alvaro Uribe Vélez. Es entonces un plebiscito sobre sus políticas que no por ser compartidas por una mayoría se deben convertir en absolutas, sin tener en cuenta que la opción democrática de la alternación del poder pueda traer una perspectiva nueva de desarrollo con justicia social, respeto por los derechos humanos, respeto por los demás órganos del poder, mayor participación democrática y adecuado balance de los pesos y contrapesos del poder público. Entonces, el carácter plebiscitario del Referendo Constitucional hace que la propuesta devenga en

ilegítima. La propuesta tiene, entonces, la lógica de hacer llegar al ciudadano a la conclusión de que si tiene confianza en el Presidente Uribe Vélez, o como dijo el vocero, quién tiene más credenciales para seguir liderando una posición política, entonces apoye toda su política, lo cual, como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, “desnaturaliza el referendo y convierte la consulta en un mecanismo plebiscitario que no es idóneo para reformar la Constitución”.

Ha sostenido la teoría Constitucional que “la convocatoria a referendo se hace en colaboración armónica y separada de los poderes públicos y no se agota en la observancia de requisitos de forma, sino que debe contribuir a la realización de los fines del Estado y evitar que sea instrumento de manipulación del gobernante” (V. Naranjo: Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Temis 1987). Los promotores del Referendo están convencidos que sin la presencia al frente del Gobierno del actual Presidente de la República o sin la vigencia de su proyecto político Colombia no puede existir o en últimas la termina la catástrofe. Como ello es así entonces hay que recurrir al pueblo para validar ese axioma.

Cambiar la Constitución al capricho del Gobernante o de sus partidos afectos sí sustituye la Carta Política. Ha dicho la Corte Constitucional que lo único que la Constitución permite es que se reforme la Carta pero no que se sustituya por otra Constitución, o sea, que debe conservarse su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, por tanto no se puede utilizar el Poder de Reforma para sustituir el Estado Social y Democrático de Derecho con forma Republicana (art. 1º C. P.) por un Estado Totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991, fue reemplazada por otra diferente aunque formalmente se haya recurrido al Poder de Reforma (Sent. C- 551 de 2003). ¿Qué sino un poder omnimodo con ropaje democrático es lo que se propone al adelantar una reforma constitucional para una sola persona? Porque aunque confusa la propuesta es del siguiente tenor:

“El inciso 1 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período.

Aprueba usted el anterior inciso”.

Algunos sostienen que de aprobarse el anterior “plebiscito” mal llamado referendo, al momento de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de 2010-2014, el Presidente Uribe no habría ejer-

cido la Presidencia dos períodos constitucionales, ya que el artículo 190 de la Carta señala el período constitucional de cuatro años y él los cumpliría tan solo el 7 de agosto de 2010. Siendo así, para qué incurrir en millonarios gastos que al final no servirán para lo que buscan los líderes de la iniciativa y el propio Presidente.

Propuesta

En virtud de las observaciones anteriormente expuestas, se rinde ponencia negativa al **Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Atentamente,

River Franklin Legro Segura,

Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 909 - viernes 5 de diciembre de 2008

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 218 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 29 de la Ley 1122 de 2008 y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto ley número 219 de 2008 Cámara, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para condonar obligaciones crediticias de carácter agropecuario constituidas a favor del Banco Agrario de Colombia y a cargo de personas que hayan sido o sean directamente damnificadas por la reciente ola invernal y otros desastres naturales y se dictan otras disposiciones	7
Proyecto de ley número 220 de 2008 Cámara, por la cual se regula el uso de perros guía, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad visual y/o auditiva, y se dictan otras disposiciones	12
Proyecto de ley número 226 de 2008 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas contravencionales en materia de seguridad en la operación del Transporte Aéreo Colectivo, como tratamiento de pequeñas causas en materia penal.....	14

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.....	18
---	----