



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 451

Bogotá, D. C., viernes, 23 de julio de 2010

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2010 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 159 de la ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 159. Cumplimiento. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda o **con las expedición del mandamiento de pago, siempre que ésta se le notifique al demandado dentro del año siguiente. Este término prescriptivo prevalecerá sobre cualquier otro fijado en las leyes. La prescripción será decretada de oficio. También podrá ser decretada a solicitud de parte.**

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

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto general y descripción de la iniciativa

Esta iniciativa legislativa tiene como principal objetivo regular el fenómeno de la prescripción de la acción ejecutiva para el cobro de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito. Lo anterior, por cuanto la norma vigente, aunque establece un término de prescripción de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho, no contempla la posibilidad de la declaratoria de oficio. Además, el texto actual ha sido objeto de interpretaciones equívocas, que afecten la seguridad jurídica.

Por ello, este proyecto de ley pretende establecer reglas procesales claras en materia de interrupción de la prescripción de la acción ejecutiva y la obligatoriedad de su declaración oficiosa por el vencimiento del término que tiene el Estado para hacer efectiva la sanción por violación a las normas de tránsito.

En este sentido, se modifica el artículo 159 del Código Nacional de Tránsito con lo siguiente:

Se ratifica la prevalencia del término de prescripción de las multas, fijado en el Código Nacional de Tránsito en tres (3) años, sobre cualquier otro término contemplado en la legislación, ya que el Consejo de Estado se pronunció sobre este tema en el siguiente sentido:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, dentro los tres (3) años siguientes a la comisión de la in-

fracción, previstos por el legislador como término de caducidad de la facultad sancionadora, la administración deberá proferir, notificar y agotar la vía gubernativa, del acto administrativo que impone una sanción. En consecuencia, si el término previsto en el citado artículo ha transcurrido sin que se haya dictado y ejecutoriado el acto que le ponga fin a la actuación administrativa correspondiente, la administración habrá perdido competencia para pronunciarse al respecto”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Radicación 1632 de 2005.

Se extiende a los asuntos de tránsito la obligación de las autoridades de decretar de oficio la prescripción de las multas, ya que según el artículo 17 de la Ley 1066 de 2006, que modifica el Estatuto Tributario, las autoridades públicas que adelanten procesos administrativos de cobro son competentes para decretar de oficio la prescripción de las acciones de cobro. Dado que esta norma se refiere fundamentalmente a obligaciones tributarias, es necesario ampliar su aplicabilidad a materias sancionatorias de tránsito, en el marco y concordancia con las demás disposiciones propias de esta rama de la regulación.

La notificación del mandamiento de pago o de la demanda, dentro del año siguiente a su expedición se hace explícita como condición de interrupción del término de prescripción. Con ello se garantizará no sólo mayor diligencia en el trabajo adelantado por las autoridades de tránsito, sino también mayores garantías para el infractor.

Es de destacar la mención al impacto social de esta iniciativa, en razón a que, según la información aportada por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, SIMIT, a diciembre de 2009, el total de conductores con infracciones cuyas resoluciones de pago se encuentran pendientes de pago entre los años 2004 y 2006, es de 401.381 conductores de servicio público, con cerca de 814 mil comparendos, y de un millón cuatrocientos mil conductores de vehículos particulares (incluidos los motociclistas), con algo más de 1.408.000 comparendos. Frente a esta magnitud es importante estimular la diligencia estatal en el cobro, mediante la clarificación de las reglas procesales en materia de recaudo coactivo de obligaciones de tránsito.

Por otra parte, la cartera de obligaciones no saneada genera dificultades para los entes territoriales a su cargo y para los propios conductores, quienes comprometen sus posibilidades laborales, a causa de obligaciones que el Estado ya no podría cobrarles por la aparición del fenómeno de la prescripción.

La problemática se profundiza al analizarla desde el contexto de nuestro país: según la última información aportada por el DANE, para el mes de mayo de 2010 el desempleo en Colombia alcanzó el 12.1%, es decir, que más de 2.5 millones de colombianos no tienen trabajo. ¿Sería acertado en este contexto impedir a los conductores de servicio público ejercer sus labores acrecentando con ello el número de desempleados en el país, cuando su permanencia como deudores se debe a la omisión estatal de efectuar el cobro oportunamente? Frente al Derecho al Trabajo, hay que tener en cuenta:

1. La Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas previene, en su artículo 23, que toda persona tiene derecho, entre otros, “a la protección contra el desempleo”.

2. La Corte Constitucional ha expresado:

Sentencia T- 475 de 1992:

“El derecho al trabajo consiste en la facultad que tiene toda persona de emplear su fuerza de trabajo en una ocupación lícita por medio de la cual pueda adquirir los medios necesarios para vivir ella y su familia decorosamente [...] El derecho al trabajo no sólo se desprende de la obligación social del trabajo, sino que se origina de otros derechos, como el de la propia subsistencia y el sostenimiento familiar [...]

El derecho a la vida requiere de la necesidad de trabajar y, por consiguiente, nace el derecho al trabajo [...] toda persona tiene derecho a que no se le impida trabajar”

Sentencia C-1064 de 2001.

“El trabajo es un derecho a través del cual el individuo obtiene recursos que le permiten sufragar sus necesidades básicas (artículo 25 C.P.)”.

Finalmente, es preciso decir que esta iniciativa no pretende promover la irresponsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones de los conductores, sino contribuir a agilizar los procesos de cobro y de saneamiento jurídico y contable de las mismas.

Marco constitucional y legal

La Corte Constitucional, sobre la razón de ser de la prescripción extintiva de obligaciones, sostuvo lo siguiente, en la sentencia C-735/07, M.P., doctor Manuel José Cepeda Espinosa:

“Como es conocido, la prescripción extintiva de los créditos es un modo de extinción de éstos que opera cuando los mismos no se han ejercido durante un determinado tiempo, contado a partir de su exigibilidad al deudor (Arts. 2512 y 2535 C.

C., 488 C. S. T. y 151 C. P. T.)¹ y sus fundamentos constitucionales son la seguridad jurídica y la paz social.”

Lo primero que cabría preguntarse, es si el legislador tiene competencia para introducir este tipo de modificaciones legislativas, es decir si tiene potestad para establecer las reglas del debido proceso. No cabe duda que el artículo 150 de la Carta Política, en su numeral 2, faculta al Congreso de la República para que a través de las leyes, pueda reformar las disposiciones contenidas en los códigos. En el presente asunto, se trata de introducir una modificación al Código Nacional de Tránsito. Pero además, esta cláusula de competencia, le permite al legislador regular las normas del debido proceso, como bien lo ha precisado nuestra Corte Constitucional, cuando expresó:

“La cláusula general de competencia de la que goza constitucionalmente el legislador— numeral 2 del artículo 150 del Estatuto Superior— lo habilita con amplio margen de configuración a regular los procedimientos, las etapas, los términos, los efectos y demás aspectos de las instituciones procesales en general.

Esta atribución constitucional es muy importante, en la medida en que le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y fin de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio de nuestro Estado Social de Derecho². En efecto, tal y como lo ha afirmado esta Corporación, “el proceso no es un fin en sí mismo, sino que se concibe y estructura para realizar la justicia y con la finalidad superior de lograr la convivencia pacífica (Preámbulo y artículo 1° de la Carta)”³ de los asociados. De allí que las normas procesales, propendan por asegurar la cele-

ridad y eficacia de las respuestas jurisdiccionales, y por la protección de los derechos e intereses de las partes, intervinientes y vinculados, en los procesos.

Así, mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como “el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas”⁴. Por ende, es extensa la doctrina constitucional⁵ que ha reiterado que acorde a lo establecido en los artículos 29, 150 y 228 de la Constitución, son amplias las facultades del legislador precisamente, para fijar tales formalidades procesales.⁶ ...”

Así las cosas, queda claro que goza el legislador de esta competencia, toda vez que se pretende precisar las reglas sobre prescripción oficiosa, y acerca del momento a partir del cual se entiende interrumpido el término prescriptivo, acompañado de un requisito procesal para dicha interrupción. No es otro el propósito que buscar una mayor seguridad jurídica, especialmente para el ciudadano que se ve enfrentado a procesos de ejecución coactiva, sin unas reglas procesales claras en este sentido.

Ahora bien, lo segundo será determinar que la razón de precisar las reglas para que opere la prescripción extintiva en forma oficiosa, o para precisar los términos y condiciones de su interrupción, tiene por propósito equilibrar las cargas procesales que se presentan entre el Estado, quien goza de un poder preferente, propio de un proceso de cobro coactivo y el asociado que tiene la obligación de pagar. De tal manera que no se premie la negligencia de los funcionarios del Estado, quienes por no incoar la acción con prontitud lleva a la pérdida de la posibilidad de adelantar el cobro jurídico, y de otra parte, pueda tener el asociado la seguridad jurídica de que la negligencia de la administración le impide ser demandado por dichos cobros, estando en curso el proceso, el mismo terminará a su favor, como consecuencia de la prescripción oficiosa.

Sobre la razón de ser y la necesidad de regular una figura tan importante para la seguridad jurídica como es la prescripción, la Corte Constitucio-

1 De conformidad con lo dispuesto en el Art. 488 del C. S. T. “las acciones correspondientes a los derechos regulados en este Código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto”.

A su vez, el Art. 151 del C. P. T. establece que “las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual”.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 1993. M. P. Jaime Sanín Greiffestein.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Ver también sentencia C-316 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1997. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Ver entre otras las sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000, C-680 de 1998.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas.

nal, en la misma sentencia C-662/04, expresó lo siguiente:

“En lo concerniente a la primera carga, es decir aquella que se desprende de la norma acusada relacionada con la exigencia la presentación en término de la demanda para que sea viable la interrupción o no de la prescripción y caducidad, es claro que el objetivo del legislador es el de propender por la consolidación de la seguridad jurídica en favor de los asociados que permita establecer con claridad el límite máximo y mínimo temporal de exigencia de los derechos, a fin de no estar sometidos al albur o incertidumbre permanente frente a futuras exigencias procesales. Como se dijo previamente, los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, exigen que con diligencia, eficacia y prontitud, las personas que se someten al tránsito jurídico puedan obtener una respuesta definitiva a sus causas, que termine en lo posible con una decisión que haga tránsito a cosa juzgada. En el mismo sentido, quienes son sujetos pasivos de esas exigencias, es decir los demandados, deben saber con claridad hasta cuando estarán subordinados a requerimientos procesales, de manera tal que sus derechos constitucionales también sean respetados”.

Ahora bien, en lo que respecta a la posibilidad de contemplar en la ley la declaración oficiosa de la prescripción, pues ello obedece justamente a su competencia para establecer las reglas propias del debido proceso. Ya en el pasado, el legislador ha hecho uso de esta atribución, especialmente al posibilitar que opere la prescripción oficiosamente en materia tributaria, lo cual confirma esta posibilidad para el Congreso. Precisamente el artículo 8° de la Ley 1066, dispone lo siguiente:

“La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte”.

Esta consagración legal, contribuye a evidenciar la procedencia de una medida del mismo tipo en materia de multas por infracciones de tránsito, si se tiene en cuenta que las sanciones y ejecuciones para el cobro tributario son una materia de mayor rigurosidad.

Adicionalmente, debe decirse que en este proyecto de ley, se pretende dar claridad jurídica sobre el término mismo de prescripción de la acción ejecutiva, que siempre será de **tres (3) años** contados a partir de la ocurrencia del hecho, pues en la práctica, especialmente en cuanto toca con procesos de jurisdicción coactiva para el cobro de sanciones de tránsito, algunos funcionarios públicos son del

criterio que el término de prescripción aplicable es el del Estatuto Tributario de cinco (5) años. Es por esta razón, y con el propósito de evitar indebidas interpretaciones por parte de los funcionarios que adelantan el proceso ejecutivo, que nuestro proyecto de ley pretende incorporar al artículo 159 del Código Nacional de Tránsito, esta expresión: **“Este término prescriptivo prevalecerá sobre cualquier otro fijado en las leyes”.**

Por último, con esta iniciativa legislativa, se quiere mucha claridad sobre el término a partir del cual se entiende interrumpida la prescripción, fenómeno que no debe ocurrir con la sola presentación de la demanda, sino que ello debe estar acompañado del requisito de la notificación personal al demandado. Lo anterior es consonante con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, que en su parte pertinente regula de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 90. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN, INOPERANCIA DE LA CADUCIDAD Y CONSTITUCIÓN EN MORA. <Artículo modificado por el artículo 10471 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> *La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio de aquella, o el de mandamiento ejecutivo, en su caso, se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación al demandante de tales providencias, por estado o personalmente. Pasado este término, los mencionados efectos sólo se producirán con la notificación al demandado”.* (Subrayado fuera de texto).

Es por lo anterior, que en este proyecto de ley se pretende incorporar el agregado al artículo 159 del Código Nacional de tránsito, en este sentido: *“...y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda, siempre que ésta se le notifique al demandado dentro del año siguiente...”.*

La citada adición a la norma, también resulta acompañada con la postura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ya se pronunció mediante fallo del 15 de marzo de 2007, dentro del proceso N° 2006-0071 cuyo magistrado ponente fue el doctor **Daniel R. Palacios Rubio** decidiendo recurso de apelación en un proceso emprendido por un ciudadano colombiano contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en los siguientes términos:

“Cabe recordar que los derechos y las acciones se adquieren o se extinguen por su acción o

por su abandono, hecho segundo que sucede en este caso y por tanto no será apropiado trasladar la responsabilidad de acción al deudor cuando el acreedor quien es el responsable del ejercicio de su derecho, había realizado los actos previos para el cobro, como fue el mandamiento de pago que sin notificación es claro que no surte los efectos deseados por la administración, como sería la interrupción de la prescripción o el establecimiento de la relación procesal (subrayado fuera de texto).

Impacto Fiscal

Con respecto a la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, vale aclarar que la presente ley no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 013, con su correspondiente exposición de motivos, por el Movimiento Mira.

El Secretario General,

(Sin firma).

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2010 CÁMARA

por la cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto 1355 de 1970 - Código Nacional de Policía

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 82 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 82. El gobernador o el alcalde distrital, municipal o local podrá dictar mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilio o de sitios abiertos **o no** al público, en los siguientes casos:

III. Para capturar a personas a quienes se les haya impuesto por funcionario competente pena privativa de la libertad;

IV. Para aprehender a enfermo mental peligroso o a enfermo contagioso;

V. Para inspeccionar algún lugar por motivo de salubridad pública;

VI. Para obtener pruebas sobre la existencia de casas de juego o de establecimientos, o de **entidades privadas con o sin ánimo de lucro, abiertas o no al público, que funcionen contra la ley, reglamento, permiso de funcionamiento, resolución de reconocimiento de personería jurídica, o de sus propios estatutos.**

Las reiteradas denuncias ciudadanas tendrán el carácter de indicio serio y fundamento suficiente para la orden y la acción policial aquí prevista.

VII. Cuando sea necesario indagar sobre maniobras fraudulentas en las instalaciones de acueducto, energía eléctrica, teléfonos, **redes o servicios de telecomunicaciones** y otros servicios públicos;

VIII. Para practicar inspección ocular ordenada en juicio de policía;

IX. Para examinar instalaciones de energía eléctrica y de gas, chimeneas, hornos, estufas, calderas, motores y máquinas en general y almacenamiento de sustancias inflamables o explosivas con el fin de prevenir accidente o calamidad;

Artículo 2°. El artículo 178 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 178. Modificado por el Decreto 522 de 1971, artículo 120. Ejerce la prostitución la persona **que se dedica habitualmente a ejecutar actos sexuales destinados a brindar** satisfacción erótica a otras varias, con el fin **de obtener remuneración o provecho económico para sí o para un tercero.**

El Estado utilizará los medios de protección a su alcance para prevenir la prostitución y para facilitar la rehabilitación de la persona prostituida.

Artículo 3°. El artículo 186 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 186. Son medidas correctivas:

La amonestación en privado.

La represión en audiencia pública.

La expulsión de sitio público o abierto al público.

La promesa de buena conducta.

La promesa de residir en otra zona o barrio.

La prohibición de concurrir a determinados sitios públicos o abiertos al público.

La presentación periódica ante el Comando de Policía.

La retención transitoria.

La multa.
 El decomiso.
 El cierre del establecimiento.
 La suspensión de permiso o licencia.

La cancelación de permiso, licencia, autorización o personería jurídica.

La suspensión de obra.
 La demolición de obra.
 La construcción de obra.
 El trabajo en obras de interés público.
 El arresto supletorio.

Artículo 4°. El artículo 193 del Decreto 1355 de 1970 quedará así:

Artículo 193. La multa consiste en imponer al infractor el pago de una suma de dinero no menor a **un salario mínimo legal mensual vigente**, ni mayor a **veinte**.

El pago de la multa se hará en el despacho de la correspondiente Tesorería Municipal.

La cuantía de la multa se regulará teniendo en cuenta **la gravedad de la infracción y** la capacidad económica del infractor.

Al notificarse la resolución, o cuando el multado manifieste que se encuentra en estado de insolvencia, **la multa** se convertirá en trabajo, en obras de interés público o en suspensión de permiso o licencia, según el caso.

Artículo 5°. El artículo 195 del Decreto 1355 de 1970 quedará así.

Artículo 195. El cierre del establecimiento consiste en suspender la actividad a que esté dedicado el infractor, por **un término** no mayor de siete días.

Para asegurar su cumplimiento se fijarán sellos o medios adicionales de seguridad, como candados o nuevas cerraduras, cuyas llaves se conservarán en el comando de policía.

No obstante, cuando se compruebe que entidades privadas sin ánimo de lucro, abiertas o no al público, desarrollan actividades contrarias a su objeto social o perturbadoras de la moral y el orden público, tales como: Prostitución, proxenetismo, pornografía, suministro de bebidas alcohólicas o embriagantes a menores de edad, o uso, distribución o consumo de sustancias psicoactivas, entre otras, los alcaldes distritales y municipales podrán ordenar el cierre definitivo del establecimiento e iniciar las actuaciones tendientes a imponer las sanciones derivadas de sus facultades de inspección y vigilancia.

Artículo 6°. El Decreto 1355 de 1970 tendrá un nuevo artículo distinguido como 196A, del siguiente tenor:

Artículo 196A. La cancelación de permiso, licencia, autorización o personería jurídica, inhabilita a su titular para ejercer la actividad que aquellos le autorizaban. El acto en el que conste el permiso, la licencia, la autorización o la personería jurídica se cancelará.

Artículo 7°. El Decreto 1355 de 1970 tendrá un nuevo artículo distinguido como 214A, del siguiente tenor:

Artículo 214A. Compete a los alcaldes distritales o municipales, o a quienes hagan sus veces, cancelar las licencias, permisos, autorizaciones o personería jurídica a las entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollen actividades contrarias a su objeto social o perturbadoras de la moral y el orden público, de conformidad con lo indicado en el artículo 195 de este estatuto. Además, el alcalde o su delegado, impondrá al representante legal y a la entidad infractora una multa en cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de la que serán solidariamente responsables.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la actualidad, una de las problemáticas que existe en el territorio nacional, es la utilización de presuntas asociaciones, fundaciones, agremiaciones, u otras organizaciones sin ánimo de lucro, como fachada para el ejercicio de actividades encaminadas a promover la prostitución, el consumo de sustancias psicoactivas y la venta de licor o bebidas embriagantes a menores de edad.

En Agosto de 2008 el alcalde de la Localidad Quinta de Usme, Jhonn Fredy Vargas y el comandante de Policía de la Localidad, de acuerdo con la campaña liderada por la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Mayor, iniciaron una serie de operativos para descubrir las mal llamadas “Chiquitecas” o “Clubes Sociales” que operaban clandestinamente en la zona.

En los tres sitios que se visitaron, dos Sitios en los barrios villas de Santa Fe, y Duitama, se encontraron 12 niños menores de 14 años, en lugares con condiciones de hacinamiento y dónde se les vendía licor. Tres de ellos (dos niñas y 1 niño).

Un caso particular fue el del barrio la Aurora ubicado en la localidad de Usme en Bogotá, donde aparentemente se celebraba una fiesta privada y se descubrió una fiesta de menores, allí se incautaron dos armas blancas, los dueños vendían licor y cobraban la entrada a los menores.

Estos hechos adquieren dimensiones sociales preocupantes, en la medida que no existen procedimientos policivos eficaces para el desmantelamiento de tales actividades, ni para la sanción ejemplar de quienes bajo el velo de un aparente altruismo, resultan lucrándose de manera indebida por doble vía, pues de una parte promueven conductas indecorosas y hasta ilícitas que les generan grandes ganancias, y de otra parte evaden las cargas tributarias propias de las actividades lucrativas.

La apariencia de legalidad e institucionalidad de los organismos sin ánimo de lucro utilizados como fachada para el desarrollo de prácticas ajenas a su objeto social, impide a las autoridades de policía un estricto control sobre ellos, pues amparados en su personería jurídica, evaden el intento policial de ingresar a sus domicilios a fin de constatar el apego al orden jurídico.

La Constitución Política reconoció derechos y libertades a todos los ciudadanos, sin que por eso tengan un carácter absoluto, pues se imponen limitaciones para garantizar la convivencia pacífica y el interés público en el territorio nacional, correspondiéndole a las autoridades de policía velar porque así sea.

La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

“En virtud del reconocimiento de libertades y derechos que no son de carácter absoluto, es admisible establecer limitaciones a fin de garantizar la convivencia pacífica y el interés general. En virtud de ello, es necesaria la existencia de una autoridad pública con facultades jurídicas para hacer respetar los límites a las libertades a fin de preservar el interés general y el orden público. Esto se logra a través del poder de policía que equilibra la libertad y la autoridad (el subrayado es nuestro). Con todo, en nuestro ordenamiento es claro que a pesar de la intervención estatal a través del poder de policía, las restricciones que se impongan no pueden desconocer el núcleo esencial del derecho o libertad a limitarse (SU-257 de 1997). Así se intenta hacer valer el deber de toda persona de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y propender al logro y mantenimiento de la paz, fines establecidos en la Constitución.

Observa el jefe del Ministerio Público que el manejo del orden público, por parte de autoridades territoriales está sujeto a las instrucciones imparti-

das por el Presidente de la República, pero existen también otras autoridades encargadas de desarrollar y aplicar las medidas de policía. Todos ellos conforman las autoridades administrativas de Policía, entre quienes se encuentran los inspectores de policía.

De acuerdo con la Constitución y la ley, estas autoridades deben mantener el orden público y adoptar medidas para prevenir y corregir las conductas que atentan contra la convivencia pacífica y el desarrollo normal de las personas, respetando la dignidad humana (el subrayado es nuestro). Así, las autoridades de policía de los diferentes niveles tienen ciertas competencias de acuerdo con sus funciones. Por tanto, la Corte Constitucional ha entendido que la función preventiva de la policía consiste en buscar los medios para que los derechos y libertades sean ejercidos sin afectar el orden público (Sentencia C-518/02)”4.

Algunas entidades sin ánimo de lucro, han encontrado en la inviolabilidad del domicilio, el escudo propicio para burlar la acción de las autoridades, en quienes existe preocupación debido a que sus operativos se ven supeditados a la expedición previa del mandamiento escrito proferido por autoridad judicial, así tengan plena certeza o convicción de que se estén presentando irregularidades al interior de tales entidades.

Por otra parte, las normas existentes son permisivas y favorables para la realización de este tipo de conductas contrarias al orden público, toda vez que el Decreto 1355 de 1970 no prevé la posibilidad de cierre definitivo ni la imposición de sanciones pecuniarias suficientemente elevadas como para persuadir a los infractores de continuar burlando la ley. En el mejor de los casos los establecimientos que se logran cerrar son reabiertos rápidamente para continuar con la explotación ilegal.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene por finalidad facultar a la autoridad policiva, dotándola de normas claras y precisas para que pueda ejecutar un control eficaz sobre las actividades de las entidades sin ánimo de lucro, con el propósito de recaudar pruebas acerca de su utilización con fines distintos a los de su objeto, especialmente cuando tales actividades sean violatorias de la ley, el reglamento, el permiso de funcionamiento, la resolución de reconocimiento de personería jurídica o los propios estatutos de la entidad.

Por tal motivo, el proyecto concede a la autoridad de policía, la facultad de penetrar en los domicilios de las entidades sin ánimo de lucro, con el respaldo del mandamiento escrito que los Jefes de Policía, es decir los gobernadores o alcaldes pueden expedir con ocasión del registro y allanamiento del domicilio o de sitios abiertos al público, cuando se den los presupuestos expresa-

dos. La denuncia interpuesta por la comunidad se constituirá en indicio serio que debe ser atendido por la autoridad policial para realizar prontamente la labor de constatación respectiva.

Así mismo, el proyecto define con claridad el concepto del ejercicio de la prostitución y faculta a los alcaldes distritales o municipales para cancelar la personería jurídica de los entes sin ánimo de lucro que distorsionen su objeto para ponerlo al servicio de este tipo de actividades, así como para ordenar el cierre definitivo de los establecimientos y la imposición de sanción de carácter pecuniario.

Impacto Fiscal.

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto no genera impacto fiscal.

En atención a las anteriores consideraciones es que solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara por Bogotá.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 014, con su correspondiente exposición de motivos, por Movimiento Mira.

El Secretario General,

(Sin firma).

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objetivo. La presente ley tiene como objetivo impedir y combatir la diferenciación retributiva laboral, sin causa justificada entre hombre y mujer cuando desempeñan el mismo empleo, labor o cargo con idénticas funciones.

Artículo 2º. El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 10. Igualdad de los trabajadores. Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías,

y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica, económica, salarial, entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

Artículo 3º. Definiciones.

DISCRIMINACIÓN SALARIAL DIRECTA POR RAZÓN DEL SEXO: Situación en la que se encuentra una persona, que sea, haya sido o pudiera ser tratada en materia salarial, de manera menos favorable que otra situación comparable, expresa o tácitamente en razón a su sexo.

DISCRIMINACIÓN SALARIAL INDIRECTA POR RAZÓN DE SEXO. Se considera discriminación indirecta por razón de sexo la situación en la que una norma, política, criterio o práctica laboral presuntamente neutra e impersonal, genera efectos desproporcionados en materia salarial, en una persona de un sexo en particular con respecto a personas del otro.

Exceptúense las situaciones en que por razones estrictamente constitucionales y legales, esté justificado de manera objetiva para el logro de un fin legítimo que demuestre la necesidad de su aplicación para alcanzarlo y que no constituya discriminación por género.

Artículo 4º. Factores de valoración salarial. Son criterios orientadores, obligatorios para el empleador en materia de pago de salario igual, por trabajo igual para hombres y mujeres los siguientes:

a) La actividad concreta a realizar. Exceptuáse de esta, los trabajos que por expresa disposición normativa, legal y/o administrativa estén prohibidos para las mujeres.

b) Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado.

c) La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador.

d) La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite

e) Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría.

f) De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa.

g) La jornada establecida previamente: horario de trabajo, horas extras, trabajos dominicales o festivos.

h) Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar.

i) El desempeño del mismo cargo y labores.

j) La denominación del puesto de trabajo.

k) La antigüedad en el cargo.

l) Otros complementos salariales.

Parágrafo 1°. Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto el Ministerio de la Protección Social dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.

Parágrafo 2°. El incumplimiento a la implementación de los criterios como factores de valoración salarial aquí establecidos por parte del empleador, dará lugar a multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa.

Artículo 5°. *Registro*. Con el fin de garantizar la transparencia retributiva en materia laboral, las empresas con más de 50 trabajadores tendrán la obligación de llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución económica que perciba el (la) empleada por su labor.

El incumplimiento a esta disposición generará multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Cada año, el Gobierno Nacional le presentará al Congreso un informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, salario y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas.

La información deberá incluir al personal fijo, temporal, así como a quienes trabajan a tiempo parcial y a domicilio.

Parágrafo 2°. Se prohíbe invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar las prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada.

Artículo 6°. *Auditorías*. El Ministerio de la Protección Social implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria, con el fin de

verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial.

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el Ministerio implementará dentro de su actual estructura administrativa una comisión de seguimiento empresarial en materia de igualdad salarial entre hombres y mujeres.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga toda norma que le sea contraria.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto de la ley.

La presente ley tiene como objetivo establecer mecanismos que fomenten la igualdad salarial entre mujeres y hombres, y combatan la diferenciación retributiva laboral sin causa justificada cuando desempeñen el mismo empleo, labor, cargo u oficio con idénticas funciones.

II. Conveniencia de la iniciativa.

En Colombia la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, es una cuenta pendiente por resolver, que requiere de instrumentos jurídicos para su consecución.

Resulta de trascendental importancia, en efecto, diseñar una norma que apunte a combatir todas las manifestaciones de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, que en materia salarial se mantienen presentes en el escenario laboral de nuestro país, principalmente hacia las mujeres.

La exigencia de promover y garantizar mecanismos que permitan eliminar toda forma de discriminación en esta materia, contribuirá de manera eficaz en el desarrollo económico de nuestra sociedad, pues le permitirá a las autoridades ejercer mayor control sobre las diversas formas en que se camufla y mimetiza la discriminación laboral salarial en nuestro país.

Situación Actual en Colombia

Según la encuesta elaborada y publicada por GREAT TO WORK INSTITUTE COLOMBIA, La Mujer en el entorno de Trabajo en Colombia de 2010,

III. Para el trimestre febrero-abril de 2010, la tasa global de participación en el mercado laboral fue 66,7% para los hombres y **43,4%** para las mujeres.

IV. La tasa de desempleo de los hombres **(9,4%)** fue inferior a la tasa de las mujeres **(16,0%)**.

Estas dos variables, ponen en evidencia las dificultades que en el ámbito laboral enfrenta la mujer colombiana, las que se tornan más críticas, si se tiene en cuenta el resultado de la encuesta en materia de igualdad salarial, pues de ella se colige que las mujeres en Colombia, sienten que no son tratadas con criterios de justicia en materia de asignación salarial.

La encuesta señala frente a esto último: “Es posible que las mujeres que trabajan en empresas de menos de 200 colaboradores, sean más sensibles frente al tema porque existe mayor posibilidad de comparación salarial con el mercado, con otras áreas de desempeño, con personas que tienen igualdad de responsabilidades y así mismo frente a los colaboradores del sexo masculino.

Este rezago, ha sido permanente en el tiempo, porque entre otras cosas, la mujer se ha visto abocada a mezclar su rol de madre y esposa con el ámbito laboral, fusión que en oportunidades no solo le ha impedido por razones económicas y familiares obtener títulos, sino que no le ha permitido acceder en la escala laboral a empleos mejor remunerados, pese a tener las competencias.

En Colombia al igual que en muchos países del mundo, las empresas tienden a sobrevalorar el título formal emitido por una institución educativa, y a desconocer o infravalorar los conocimientos informales innatos o que han adquirido en el camino de su realización profesional. Esta discriminación no ha permitido que se incorporen en los factores de valoración salarial, rasgos significativos del cargo, que podrían generar equilibrio salarial como por ejemplo, las capacidades de atención y responsabilidades, talentos para las relaciones humanas, aptitudes y labor organizativas, destreza manual y/o coordinación, responsabilidad que tenga en la calidad del producto, las que de ser valoradas le permitirían a la mujer en buena medida superar la desmedida salarial.

Sin lugar a dudas, una de las causas que está generando esta desigualdad podría radicar en que no se están midiendo con criterios de justicia factores como capacidad, conocimiento, educación y experiencia, porque si no se atienden a esta caracterización, los mismos en sentido estricto tendrían la tendencia de favorecer solo a uno de los sexos.

Bajo estas consideraciones, y ante la necesidad de crear una herramienta legislativa en el país, que consagre lineamientos de valoración salarial, es que nos permitimos presentar este proyecto de ley.

III. Propuestas del articulado.

Los mecanismos que se proponen para combatir la discriminación salarial son los siguientes:

La actividad concreta a realizar.

Las categorías conforme a la actividad o trabajo realizado.

La naturaleza precisa de los conocimientos requeridos para ocupar el cargo o desarrollar la labor y para evaluar la preparación del trabajador.

La determinación del nivel profesional cuando el cargo lo amerite.

Establecer la cantidad y calidad del trabajo asignado a la categoría.

La jornada establecida previamente.

Las condiciones de eficiencia, cantidad y calidad de las labores a realizar.

El desempeño del mismo cargo y labores.

Los procedimientos para establecer gratificaciones o incentivos.

La evaluación del trabajo.

Beneficios contractuales.

De fijarse mayor salario a categorías similares, se deben indicar, ante el inspector de trabajo para que lo avale, las razones objetivas por las que se establece esta diferenciación, las cuales deberán estar fundadas en las capacidades, competencias laborales, calificaciones, idoneidad, responsabilidad del empleo o las necesidades de productividad que requiera la empresa.

IV. Marco constitucional y legal.

En reciente **Sentencia T-247/10 del 15 de abril de 2010, la Corte Constitucional frente a la discriminación por género, señaló:**

“Lo más común es que la discriminación se realice de forma indirecta y que surja cuando las reglas o prácticas tienen apariencia de realizarse con neutralidad cuando, de hecho, conduce a exclusión.

Esta discriminación indirecta a menudo existe de manera informal en las actitudes y en las prácticas y si no se combate puede llegar a perpetuarse en las organizaciones. La discriminación también puede tener raíces culturales que demanden un acercamiento individual más específico”.

Precisó además La Corte en otro de los apartes del fallo que:

“Un elemento fundamental en el análisis inicial es tener absoluta claridad respecto a que no existe prohibición absoluta para establecer diferencias

en el acceso a una oportunidad laboral con base en el género del aspirante; sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta situación involucra una diferenciación con base en uno de los criterios que tradicionalmente se han empleado para discriminar a los seres humanos y que, precisamente por la forma en que ha sido utilizado, es considerado uno de los criterios sospechosos de discriminación. Por esta razón es claro que casos en que la diferenciación tiene fundamento en el género, quien la realiza –sea el legislador, una autoridad pública o un sujeto particular– tiene la carga de exponer una justificación que no deje lugar a dudas sobre la legitimidad del criterio empleado.

Objetivo que se cumplirá siempre que se logre demostrar i) que la medida busca o es consecuencia de fines constitucionales imperativos y ii) que los mecanismos empleados guardan una relación esencial con dicho objetivo. Sólo en estos casos estaremos ante una medida o una acción legítima dentro de los términos constitucionales y, con mayor precisión, con el principio de igualdad y los mandatos de prohibición de la discriminación por razón de sexo consagrados en los artículos 13 y 43 de la Carta Constitucional.

Este criterio, fijado por la Corte en la Sentencia, cobra vida dentro del articulado, cuando en él se garantiza al empleador, la posibilidad de establecer excepciones en materia de retribución salarial, no constitutivas de discriminación, siempre que acredite la objetividad de la diferenciación salarial para el caso en concreto, y demuestre que con la misma busca la realización de un fin que es legal y constitucional válido y que tal diferenciación se constituye en el medio adecuado y necesario para conseguirlo.

Sin lugar a dudas, la motivación de la propuesta presentada, es acorde a lo establecido en la constitución y lo señalado en la jurisprudencia, pues está fundamentada en la incorporación de criterios que permitan fomentar prácticas ajustadas al principio de igualdad, que promuevan el respeto social y eliminen diferenciaciones ilegítimas dentro de un Estado constitucional y democrático, que no se pueden tolerar porque afectan a los individuos en un aspecto que ellos no pueden definir, controlar ni determinar.

Es a través de acciones afirmativas en procura de la mujer que se dará cumplimiento a los diversos pronunciamientos constitucionales, en el sentido de imponer a las autoridades del poder público en Colombia, actuar a favor de aquella. Particularmente la Corte estimó:

¹**MUJER-Sujeto constitucional de especial protección/DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRE Y MUJER-Establecimiento de privilegio a favor de la mujer en solución de necesidades insatisfechas**

1. La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestro Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

Con el propósito de dar cumplimiento al anterior mandato constitucional de proteger y garantizar los derechos de la mujer de manera especial y reforzada, la misma Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional; han determinado el uso de “acciones afirmativas” medidas estas en pro de ciertas personas o grupos de especial protección, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello apareje una violación del artículo 13 de la Carta.

Así las cosas, y como en múltiples ocasiones lo ha señalado esta Corporación, el trato diferenciado ante dos situaciones diversas no constituye necesariamente una discriminación.

²El derecho a la igualdad se predica, para su exigencia, de situaciones objetivas y no meramente formales. En otras palabras, el derecho mencionado debe valorarse a la luz de la identidad entre los iguales y de diferencia entre los desiguales. Así entonces, una norma jurídica no puede efectuar regulaciones diferentes ante supuestos iguales, aunque puede hacerlo si los supuestos son distintos. Esta manera de concebir el derecho a la igualdad, desde su visión material, evita que el mismo derecho sea observado desde una visión igualitaria y meramente formal. Situación anterior que sería contraria a la Constitución a la luz del artículo 13: “... El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados...” (Subrayado fuera de texto).

Señores congresistas, la aprobación de este proyecto de ley será trascendental para eliminar estas prácticas discriminatorias, promoviendo la transparencia en materia laboral, garantizando la protección de derechos, que de seguir siendo desconocidos, afectarían garantías fundamentales que

¹ www.constitucional.gov.co

Sentencia C- 667/06, M. P. Dr. Jaime Araújo Rentería.

² Sentencias T- 553 de 1994, T. 207 de 1997, T- 011 de 1999, T- 1103 de 2000, C-1112 de 2000, C-101 de 2003, entre otras.

el Estado está en la obligación de asegurar a sus ciudadanos, sobre todo a los que históricamente han sido marginados, soslayados o discriminados como la mujer, sobre la cual la Corte Constitucional manifestó en sentencia C-371 de 2000:

“La situación histórica de la mujer en Colombia. Una breve reseña de los cambios normativos”.

22- No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por los menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.

A este propósito de reconocimiento de la igualdad jurídica de la mujer se sumó también el constituyente de 1991. Por primera vez, en nuestro ordenamiento superior se reconoció expresamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades” y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”.

Ahora bien: aun cuando la igualdad formal entre los sexos se ha ido incorporando paulatinamente al ordenamiento jurídico colombiano, lo cierto es que la igualdad sustancial todavía continúa siendo una meta, tal y como lo ponen de presente las estadísticas que a continuación se incluyen.

Hacer parte del género al que pertenecen las mujeres, contó con especial deferencia por parte de Constituyente de 1991. Este conocedor de las desventajas vividas por la mujer, optó por privilegiarla de manera clara, pensando en equilibrar la situación ya harto desequilibrada y en aumentar su protección a la luz del aparato estatal.

Por consiguiente, la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos.

Así pues, lo que doctrinalmente se ha denominado “acciones afirmativas” fue expresamente permitido en la Carta para que el legislador pudiera adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello comportara una violación del artículo 13 de la Carta. Dichas medidas se concretan en la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al

sexo –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación–, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables. Ahora bien, las medidas –por obvias razones– no pueden servir sino al fin para el cual han sido ideadas; es decir, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades.

La Igualdad salarial en el ámbito internacional

Para el 5 de julio de 2010, la Comisión Europea, informaba al mundo en su portal de Internet que en los Estados de la unión las mujeres ganan un 18% menos que los hombres y que dicha diferencia apenas se ha reducido en los últimos 15 años, pero que en algunos países incluso ha aumentado.

En Suramérica ya hay experiencias como la Chilena que ante esta realidad, han entrado a promover la abolición de estas prácticas de discriminación salarial a través de la expedición de herramientas legislativas como la Ley 20348 publicada el 19/06/ de 2009, que nos ha aportado elementos a incorporar por lo garantistas, en nuestro ordenamiento jurídico interno.

La diferencia salarial entre hombres y mujeres en España es de las más altas de la UE y ello a pesar de que el Art. 14 de la Constitución Española prohíbe expresamente, entre otras, la discriminación por razón de sexo; el art. 35.1 consagra el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo; y el art. 28 del Estatuto de los Trabajadores establece la obligación empresarial de pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquella.

En virtud de ello y de la presencia de estas prácticas en países como Alemania, Francia, etc., la comunidad europea viene adelantando una lucha frontal contra la misma, pues la discriminación salarial lejos tiende a permanecer.

Como antecedente europeo se tiene la existencia de una Directiva de Igualdad de Retribución expedida en 1975, que prohibió toda discriminación por razón de sexo que tenga que ver con el conjunto de elementos y condiciones de las retribuciones. En especial, en donde se utilice un sis-

tema de clasificación de trabajo para determinar el salario, este debe estar basado en los mismos criterios para hombres y mujeres, y debe estar redactado de manera tal que excluya cualquier discriminación por razón de sexo.

Este y otros instrumentos declaran que es ilegal discriminar a las mujeres en el mercado laboral y pagarles salarios inferiores a los hombres cuando desempeñen el mismo trabajo o un trabajo de igual valor.

Sin embargo, razones como que las mujeres ocupan menos puestos de responsabilidad y están más presentes en las profesiones peor pagadas, están llevando a que la Comisión Europea esté promoviendo acciones contra la discriminación salarial, que se traducen en recomendaciones a tener en cuenta al momento de calcular el salario.

Beneficios en términos de valores para la mujer

En términos de valores, esta iniciativa persigue llevar **Justicia** a las Mujeres de Colombia, como una garantía para el ejercicio pleno de sus derechos en materia laboral, que permitirá de manera eficaz, garantizarles el reconocimiento salarial en condiciones de equidad, a través de la consagración de factores de valoración que aseguren el cumplimiento de este valor.

V. Impacto fiscal.

La presente ley no genera *Impacto Fiscal* porque no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; y *Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara por Bogotá.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2010. Ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 015, de 2010, con su correspondiente exposición de motivos, por el Movimiento Mira.

El Secretario General,

(Sin firma).

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO** **NÚMERO 016 DE 2010 CÁMARA**

por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

“Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones pù-

blicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.”

Artículo 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

“El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo.”

Artículo 4°. Este Acto Legislativo rige desde su publicación.

De los honorables Congresistas,

Oscar Iván Zuluaga Escobar

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 375 de la Constitución Política, somete a consideración del Congreso de la República, el presente proyecto de Acto Legislativo, con base en las razones que se exponen enseguida.

Antecedentes

I. El Estado Social de Derecho y la Economía

La sostenibilidad fiscal como condición para el desarrollo del Estado Social de Derecho

Este proyecto de Acto Legislativo se enmarca dentro del propósito, ya evidente en la Constitución de 1991, de conseguir que el concepto abstracto de Estado Social de Derecho, se desarrolle en la realización efectiva de varios derechos específicos. Esta vez, la propuesta que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República consiste en adoptar un derecho que contribuye a proteger a todos los demás y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía para atender sus deberes sociales. De este derecho se deriva el deber de todas las ramas y órganos del poder público para que sus decisiones sean acordes con la sostenibilidad fiscal para realizar los propósitos del Estado Social de Derecho.

La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o

sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

Alcanzar y garantizar la sostenibilidad no es fácil y requiere de un gran compromiso y disciplina del sector público y del apoyo de la sociedad en la búsqueda de este objetivo. De no garantizarla, los riesgos y los costos económicos y sociales pueden ser elevados. Eso no sólo lo ha demostrado la literatura económica sino también se ha evidenciado con la experiencia de muchos países en las últimas décadas, inclusive en tiempos recientes.

En efecto, incrementar significativamente los niveles de gasto en relación con el tamaño de la economía (es decir, como porcentaje del PIB) puede llevar a aumentos drásticos en las tasas de interés. Ello sucede por el hecho de que el sector público y el privado compiten por recursos en los mercados financieros locales y externos, el primero para financiar el exceso de gasto que no es sustentado con ingresos tributarios y no tributarios y el segundo para financiar la actividad productiva de las empresas o la compra de activos, en el caso de los hogares. Los recursos financieros en el país son limitados y el monto que está dispuesto a destinar los mercados financieros internacionales también son acotados. De manera que una mayor presión por recursos por parte del sector público se reflejaría en un incremento de las tasas de interés. Elevadas tasas de interés inhiben la inversión y las mejoras en productividad, afectando negativamente el crecimiento económico.

Un crecimiento insostenible del gasto público también puede conllevar a ajustes macroeconómicos indeseables a través de incrementos en la inflación o movimientos bruscos de la tasa de cambio. Todos los agentes económicos (hogares, empresas y gobierno) mantienen balances entre activos y pasivos. Una elevación inusitada de la inflación o una variación abrupta en la tasa de cambio pueden afectar los balances de los diferentes agentes en la economía, descompensándolos, lo que puede derivar en quiebras y pérdidas de riqueza, o empobrecimiento. Hay que recordar que la población más pobre y vulnerable es la más afectada por los incrementos en la inflación.

Para el Gobierno, un ajuste indeseado en variables económicas fundamentales se reflejará en la

imposibilidad de sostener su política de gasto con consecuencias negativas en términos de proveer mayor acceso de la población a los bienes y servicios a los que tiene derecho, e inclusive incumplir el pago de sus deudas no sólo con sus acreedores en el exterior sino con quienes tiene pasivos y obligaciones en su país.

Así mismo, aumentar los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB implica una mayor dependencia del financiamiento interno y externo, lo cual en el futuro significa que una mayor proporción de los ingresos y los gastos del sector público deben destinarse a pagar el servicio de la deuda pública. A su vez, ello se refleja en una carga para las generaciones futuras, que tendrán que pagar más impuestos para que el Sector Público pueda atender su deuda. Mayores impuestos inhiben la inversión y el ahorro, y por esta vía el crecimiento y la generación de empleo futura.

La dependencia del financiamiento interno y externo para financiar una parte del presupuesto del Gobierno debe limitarse, para lo cual un manejo fiscal prudente y creíble resulta fundamental. Si ello no es así, en momentos difíciles causados por fenómenos económicos internos y externos, cuando más se requiere de financiación para sostener los niveles de gasto, puede ocurrir que los mercados financieros cierren la disponibilidad de crédito para el país o endurezcan sus condiciones financieras. La política fiscal pierde la capacidad de jugar un papel estabilizador del ciclo económico, y al contrario puede convertirse en fuente de prociclicidad, ahondando la magnitud y la duración de la desaceleración económica y la crisis, con todos los efectos económicos y sociales que ello puede acarrear.

Así las cosas, las autoridades económicas deben estar comprometidas con el logro de los objetivos de política económica, inflación baja y estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, al lograr minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promovería mejores perspectivas hacia el crecimiento económico en el mediano plazo favoreciendo así el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho. De lo contrario, fuertes fluctuaciones del ciclo económico se reflejarían en desequilibrios económicos que se traducen en un mayor desempleo, alta inflación y alteraciones en los mercados financieros que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión por parte de los hogares y las empresas.

Por esta razón, además de preservar el poder adquisitivo de la moneda, que por sí solo no ga-

rantiza el bienestar de la sociedad, los objetivos de la intervención del Estado en la economía, establecidos en la Constitución Política, y orientados especialmente a dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular por parte de las de menores ingresos, se fortalecen con un objetivo de política económica como la sostenibilidad fiscal.

Por consiguiente, la materialización del Estado Social de Derecho requiere también de una economía promovida por un dinamismo sostenible. En la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos.

De allí entonces la importancia de poder contar con un marco de sostenibilidad fiscal, que ofrezca a los agentes económicos -tanto públicos como privados- un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo. Ese es el marco de sostenibilidad fiscal que, desde la Constitución, debería servir de orientación a todas las autoridades del Estado, tal como propone el artículo primero de este proyecto de Acto Legislativo.

La sostenibilidad fiscal, un derecho que contribuye a proteger a todos los demás derechos

En efecto, una de las características de la Constitución Política de 1991 consiste en haber consagrado, junto a los derechos políticos, económicos y sociales que eran tradicionales en las democracias de occidente y en nuestro medio, otros muchos, fruto de la nueva reflexión *ius filosófica* de la segunda mitad del siglo XX.

Fue así, como, en particular, la nueva Carta Política llevó a proclamar a Colombia como un Estado Social de Derecho, y a preconizar, dentro de sus fines esenciales, los de “*promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”

Desde esa profunda perspectiva, el Título II, Capítulo 2, se ocupa de los derechos económicos, sociales y culturales también llamados por la doctrina como de “segunda generación”, y consagra una amplia y variada lista de derechos que el Estado debe procurar hacer efectivos, tales como a la seguridad social, a la vivienda digna; a la educación y, como parte de esta, el deporte y la recreación.

Haciéndose eco de la misma preocupación humanística, el artículo 366 expresa que el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de

la población son finalidades sociales del Estado, y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Y, en plena concordancia con esas ideas, el artículo 365 de la Carta Política señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber suyo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Como puede observarse, se trata de un amplio y noble enunciado de derechos sociales y económicos, que el Estado tiene el deber de promover, proteger o hacer efectivos en el marco del Estado Social de Derecho. No es extraño, por ello, que para dar contenido práctico a ese postulado, el artículo 350 de la Constitución Política haya querido que una parte especial de la política fiscal se organice dentro del concepto de “gasto público social”, y que todo lo que con él se relaciona haya recibido prioridad sobre los demás gastos que reciben apropiaciones en el presupuesto público.

Sin embargo, pese a la importancia del “gasto público social”, el compromiso de las autoridades con el Estado Social de Derecho no se agota, de ninguna manera, en el terreno de las apropiaciones presupuestales. Parte sustancial de ese compromiso consiste, también, en defender la capacidad adquisitiva de la moneda, para que el ingreso que los colombianos obtienen con su trabajo o por subsidios de las autoridades, pueda servirles, efectivamente, para atender sus necesidades y lograr sus aspiraciones. Es incompatible con el Estado Social de Derecho la tolerancia con una moneda que pierda valor constantemente, que crea una ilusión temporal de bienestar destinada a esfumarse en un alza de precios, escasez o desempleo.

Y hay otros aspectos de nuestra Constitución Política, que hacen relación al comportamiento de la economía en vista de las finalidades del Estado Social de Derecho, en punto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población colombiana y a la materialización de sus derechos sociales. Se hará en seguida mención de ellos, para subrayar, luego, la importancia de complementarlos con la consagración del derecho a que todos las ramas y órganos del poder público adopten sus decisiones y tomen acciones acordes con la sostenibilidad fiscal para realizar los propósitos del Estado Social de Derecho.

El Estado Social de Derecho; la Economía de Mercado y la Intervención en la economía

En efecto, nuestra Constitución Política define los principios fundamentales de la actividad económica para permitir el cumplimiento de los fines

del Estado Social de Derecho, acogiendo muchas de las reglas que rigen el funcionamiento de las economías de mercado, por oposición al de las economías centralmente planificadas o socialistas.

Las economías de mercado descansan sobre unos pilares fundamentales, dentro de los cuales se destacan el respeto a la propiedad privada y la libertad económica, dentro de los límites del bien común, la empresa como base del desarrollo, la protección de la libre competencia económica, y la posibilidad de que los servicios públicos sean prestados no sólo por el Estado sino también por los particulares y por las comunidades organizadas.

Dentro de este marco, y habida consideración de los fallos e imperfecciones que suelen presentarse en el funcionamiento del mercado, el Estado se reserva para sí la dirección general de la economía. Así, el artículo 334 de la Constitución Política, mantuvo con algunas modificaciones el esquema básico de intervención del Estado en la economía, que se había introducido dentro de nuestro ordenamiento constitucional desde el año 1936.

De acuerdo con el mencionado precepto, el Estado está llamado a intervenir, por mandato de la ley, en las distintas manifestaciones de la actividad económica (explotación de los recursos naturales, uso del suelo, producción, distribución, utilización y consumo de bienes, servicios públicos y privados), para racionalizarla, y para lograr ciertos objetivos superiores o finales, a saber:

- El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes;
- La distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo;
- La preservación de un ambiente sano.

Según el mismo texto constitucional, la intervención del Estado en la economía debe orientarse de manera especial a: (1) dar pleno empleo a los recursos humanos y (2) asegurar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular de las de menores ingresos.

Finalmente, el precepto superior señala que son también objetivos de la intervención del Estado en la economía promover: (1) la productividad, (2) la competitividad y (3) el desarrollo armónico de las regiones.

Estos objetivos, valga señalarlo, tienen un carácter eminentemente instrumental, vale decir, no son fines en sí mismos, sino medios o requisitos para el logro de los fines últimos de la intervención, que terminan en buena medida siendo los

mismos que propone, en términos más generales, el Estado Social de Derecho.

Lo dispuesto en el artículo 334 respecto de la dirección general de la economía por parte del Estado, se complementa y refuerza a través de otras disposiciones constitucionales, dentro de las cuales importa destacar, por un lado, la del artículo 339, relativa al Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y, por el otro, la muy importante norma que en buena hora adoptó el Constituyente de 1991, en lo que concierne a la obligación que tiene el Estado de velar, por intermedio del Banco de la República, por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (artículo 373).

Ausencia de norma constitucional expresa sobre la sostenibilidad fiscal

Sin embargo, como puede apreciarse, el artículo 334 de la Constitución Política, al definir los objetivos de la intervención del Estado en la economía, no hace referencia expresa a la sostenibilidad fiscal.

Esta omisión no alcanza a suplirse por lo dispuesto en el artículo 373 de la misma, respecto de la responsabilidad que tiene el Banco de la República de velar por el poder adquisitivo de la moneda, variable esta sin lugar a dudas indispensable para alcanzar el objetivo social de la estabilidad de precios, pero insuficiente, por sí sola, para asegurar una sostenibilidad fiscal general.

La existencia de la jurisprudencia que adelante se detalla, además de instrumentos legislativos de racionalidad fiscal, como el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Principios de coherencia macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal) y en especial la ley 819 de 2003, pese a su importancia, carecen de una jerarquía y rango suficientes para dar a las personas en Colombia una garantía homogénea, estable y exigible a todos los órganos del Estado, de que se mantendrán las condiciones de sostenibilidad fiscal necesarias para asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales.

Es necesario tener una disposición constitucional expresa que contenga un derecho de todos, que garantice que el Estado tendrá las condiciones, dentro de sus propias limitaciones de recursos, de garantizar la prestación y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y por ende una realización sostenible y eficiente del Estado Social de Derecho, al tiempo que imponga un deber a las ramas y órganos del poder público de proteger con sus decisiones y actuaciones el mencionado derecho.

No existe una disposición constitucional que consagre en forma directa y clara dicho principio, con un alcance general, formulado de tal manera que tenga en cuenta las diversas circunstancias derivadas de los ciclos económicos domésticos o de la dinámica de la economía mundial. Esas crisis y la evolución de la tecnología y los cambios en las circunstancias sociales o económicas pueden afectar la prestación y el contenido de algunos de los derechos, pero, pese a ello, no puede renunciarse a la progresividad de los mismos en su conjunto, y la sostenibilidad fiscal es el instrumento para asegurar esa progresividad en el conjunto.

El Gobierno Nacional, pretende que estas omisiones puedan superarse con la aprobación del proyecto de Acto Legislativo que ahora se pone a consideración del congreso.

II. Jurisprudencia Constitucional. Sostenibilidad Fiscal, Estabilidad Macroeconómica y Progresividad de los Derechos.

Sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica como supuestos necesarios para el reconocimiento y ejercicio de los derechos

El propósito del Acto Legislativo que ahora se presenta, es señalar al Congreso, así como a los demás órganos del Estado en todos los niveles, y según sus competencias, el deber de buscar, en forma deliberada, que sus diferentes decisiones faciliten el logro de una sostenibilidad fiscal, como instrumento de protección de los derechos sociales de los colombianos, y como tal, de la realización de los fines del Estado Social de Derecho.

De manera preliminar, puede resaltarse que la Corte Constitucional ha señalado, en un ámbito particular, la necesidad de coordinación que debe existir entre la función asignada al banco central en el sentido de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y los propósitos de la política económica general, redundando en el logro de los objetivos del estado social de derecho.

Es decir, hay precedentes jurisprudenciales, al menos en un ámbito particular, que se refieren a la interrelación entre inflación, estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, en particular se pronunció en la Sentencia C-481 de 1999 sobre la exequibilidad del artículo 2° de la ley 31 de 1992, disposición legal que ordenaba al Banco de la República a establecer siempre metas de inflación decrecientes en el tiempo.

Vale la pena transcribir textualmente las siguientes consideraciones de la Corte:

Por ende, en la medida en que (i) las decisiones de la Junta del Banco tienen impactos indudables sobre el empleo y el crecimiento, y (ii) esta institución es una autoridad estatal cuyas funciones (iii) además deben ejercerse “en coordinación con la política económica general”, resulta indudable que la Junta del Banco de la República, si bien tiene como finalidad básica preservar el poder adquisitivo de la moneda (CP art. 373), no puede sin embargo ser indiferente a los resultados de sus decisiones sobre el empleo y el crecimiento, que explícitamente debe tomar en consideración. Esto significa que la autonomía del Banco de la República para tomar decisiones dirigidas a velar por la estabilidad de precios también se encuentra limitada por el deber de dar cumplimiento a las finalidades constitucionales de la intervención del Estado en la economía (C.P. arts. 54 y 334). Una interpretación sistemática de la Carta impone entonces la armonización de los artículos 334 y 373 superiores, como quiera que la salvaguarda de la capacidad adquisitiva de la moneda no es un fin en sí mismo sino que es un instrumento para hacer efectivos los fines del Estado. Por ende, para la Corte es claro que nuestra Constitución no es neutra frente a variables económicas que pueden resultar comprometidas negativamente con determinadas políticas monetarias, tales como el empleo y el crecimiento, pues de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución, estos son fines de la intervención estatal en la economía que comprometen a todos los integrantes del Estado en todo momento histórico.

Pero, quizás el pronunciamiento más importante de la Corte Constitucional, que puede citarse como antecedente de la propuesta que ahora se hace al Congreso, se produjo al examinar la constitucionalidad de las principales disposiciones de la ley 617 de 2000, por medio de la cual se impusieron ciertos límites y restricciones a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

La Corte encontró que carecía de fundamento el argumento de que las normas acusadas quebrantaban la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que en este caso se trataba de una intervención del Legislador orientada precisamente a conjurar, mediante medidas conducentes, proporcionadas y razonables, una crisis estructural de las finanzas territoriales, que estaba amenazando seriamente la sostenibilidad fiscal y por lo tanto la estabilidad macroeconómica nacional.

En la Sentencia C-579 de 2001, razonó así el tribunal constitucional:

(iii) La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción

del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial en materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. En estos casos, podrá intervenir no sólo sobre los recursos territoriales de fuente exógena, esto es, los provenientes de las arcas nacionales -lo cual es la regla general-, sino también sobre los recursos de fuente endógena; ello, se reitera, únicamente cuando esté de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica del país, y sin desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo cual habrá de definirse, en cada caso concreto, por la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención. (Se ha subrayado).

En el mismo fallo la Corte categóricamente señala que:

[L]a estabilidad económica de la nación constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por el órgano nacional competente para ello. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del Legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces. (Se ha subrayado).

De otra parte, el Acto Legislativo 1 de 2005, el cual modificó el artículo 48 de la Constitución Política, se ocupó, entre otros aspectos, en la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones como un presupuesto esencial, de orden superior, para garantizar el derecho de todos los ciudadanos a obtener una pensión de jubilación dando prevalencia al interés general frente a los privilegios de algunos beneficiarios de regímenes exceptuados. En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

“Las reformas a los regímenes pensionales, en particular, garantizan la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la financiabilidad de otros potenciales pensionados. Estas finalidades constitucionalmente relevantes obligan a la ponderación entre sacrificios individuales y beneficios al sistema (artículo 48 CP, adicionado por el Acto Legislativo No. 1 de 2005). Ello explica que esta Corte haya puesto de presente que el Legislador no está obligado a sostener en el tiempo las expectativas que tienen las personas, conforme a las Leyes vigentes, en un momento determinado.

Su potestad de configuración legislativa le habilita a modificar los regímenes jurídicos en función de nuevas variables, razones de oportunidad o conveniencia, y a otros intereses y circunstancias contingentes que deba priorizar para lograr los fines del Estado Social de Derecho, desde luego, consultando parámetros de justicia y equidad, y con sujeción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”¹ (Se ha subrayado).

En otra oportunidad, y en el mismo sentido, la Corte Constitucional

“Ahora bien, tal reconocimiento legal no se trata de un mero acto de liberalidad del Legislador, pues la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se trata de la materialización de diversos preceptos de rango constitucional, los cuales configuran realmente un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional. Este derecho, además de estar consagrado expresamente en el artículo 53 de la Carta Política de 1991, puede derivarse de una interpretación sistemática de distintos enunciados normativos constitucionales.

Así, por una parte, el artículo 48 constitucional contiene una clara previsión al respecto cuando establece que “[l]a ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. Este precepto, aunque por su indeterminación normativa tiene la típica estructura de principio, señala explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República y por lo tanto sirve de parámetro de control de las medidas adoptadas por el poder legislativo en la materia. El artículo en comento fue adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual introdujo el deber adicional en cabeza del Estado colombiano de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, sin embargo, este añadido no desvirtúa el mandato cuya realización incumbe al Legislador, de definir los medios para mantener el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones, simplemente señala expresamente un factor que ha de ser ponderado por la ley, cuya importancia por otra parte ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional de tiempo atrás.”² (Se ha subrayado).

La conclusión que se deriva de los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, es que la sostenibilidad financiera es un principio sobre el cual se soporta la plena realización de los derechos de las personas dentro de un Estado So-

cial de Derecho, teniendo en cuenta el hecho esencial de que toda sociedad dispone de una cantidad limitada de recursos con los cuales debe atender múltiples necesidades de las personas.

Progresividad en el conjunto de los derechos y disponibilidad de recursos para el efecto

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido amplia en cuanto a la obligación que tiene el Estado de hacer efectivos los derechos económicos y sociales, y satisfacer las necesidades básicas de las personas, lo cual ha de cumplirse de manera progresiva, y no siempre en forma inmediata.

A modo de ilustración, en seguida se transcriben algunos apartes de pronunciamientos de la Corte Constitucional en donde se aprecia cómo, al tiempo que se respeta la libertad de configuración legal que el Congreso tiene al desarrollar la Constitución, la Corte delimita el ámbito dentro del cual pueden obrar el Congreso y el Gobierno Nacional. Veamos la C-1489 de 2000:

“4- Conforme a la Carta, el Legislador juega un papel esencial en el desarrollo y configuración del régimen de seguridad social en salud, pues tal y como esta Corte lo ha destacado, “es al legislador a quien compete regular el servicio público de salud y determinar cuáles entidades del sector público o privado pueden prestarlo, el régimen a que deben sujetarse y todos los demás aspectos atinentes al mismo”³. Los derechos a la salud y a la seguridad social son entonces derechos de amplia configuración legal, pues la Constitución ha conferido al Congreso una gran libertad para que defina el alcance de estos derechos y concrete los mecanismos institucionales y los procedimientos para su realización efectiva. Al respecto ha señalado esta Corte:

“Tal como lo entendieron el Constituyente y el Legislador, la Corte considera en principio, el derecho a la seguridad social como un derecho asistencial o prestacional que la Carta sitúa en su capítulo 2o. del título II, de los derechos sociales, económicos y culturales. Se trata de un derecho calificado por el tenor literal de la Carta como de la Segunda Generación; tiene además por su contenido material una naturaleza asistencial o prestacional que no permite su eficacia con la sola existencia de la persona titular, sino que, requiere una reglamentación que lo organice y una agencia pública o privada autorizada que le suministre los bienes y servicios que lo hacen realidad. Adicionalmente, un aspecto relacionado con la capacidad fiscal o financiera del ente encargado de la asistencia o prestación, le da a este derecho a la

1 Sentencia C-242 de 2009. MP. Mauricio González Cuervo.

2 Sentencia C-802 de 2006. MP Humberto Sierra Porto.

3 Sentencia C-033 de 1999. MP Carlos Gaviria Díaz.

*seguridad social un carácter temporo-espacial, reconocido por el constituyente, que en proyecciones sentadas por la propia Carta (art. 48), lo viene a diseñar con una cobertura progresiva que comprenda todos los servicios que, como parte de él, determine la ley*⁴. (Se ha subrayado).

De igual manera, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han entendido que la progresividad en el reconocimiento, en conjunto, de estos derechos es una nota esencial de los mismos y depende de la cantidad de recursos de que el Estado disponga para tal efecto; se reconoce, también, que los recursos deben ser empleados de la manera más eficiente posible. Es así como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en la Observación No. 3 “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2° del Pacto)”⁵, en el párrafo 9 expresó:

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

radamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.”

Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado siguiendo los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El tribunal ha reconocido las limitaciones económicas que subyacen a la realización de estos derechos y dispone como principal obligación del Gobierno la implementación de las medidas necesarias para avanzar en ese sentido:

*“(…) En este pronunciamiento el Comité hace especial hincapié en una obligación de contenido específico que brota del principio de progresividad, según la cual los Estados firmantes del tratado no pueden adoptar medidas que impliquen un retroceso en la senda de protección que haya avanzado el Estado para procurar el amparo de estos derechos. Las medidas que sean adoptadas en tal sentido deberán estar plenamente justificadas, para lo cual el Estado debe considerar como marco de referencia los siguientes parámetros: (i) el panorama que surge de la consideración de la totalidad de derechos consagrados en el Pacto Internacional y, en segundo lugar, (ii) el deber de aprovechamiento pleno del máximo de recursos con los que cuenta la organización estatal”*⁶. (Subrayas fuera del texto).

Se resalta entonces, cómo la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia que tiene en el ámbito internacional la progresividad en el otorgamiento de los derechos económicos, sociales y culturales entendidos en su conjunto y que el cumplimiento de dichos postulados se soporta en el aprovechamiento máximo de los recursos con que cuenta el Estado, lo cual justifica constitucionalmente la modificación superior que se propone, puesto que sólo dentro de un ambiente de sostenibilidad fiscal, es posible la realización plena del Estado Social de Derecho privilegiando el interés general sobre el particular, tal como ya exige el artículo 1° de nuestra Constitución.

La anterior afirmación encuentra, además, soporte en un aparte de otra sentencia más reciente en la cual la Corte Constitucional reconoció la superioridad que tiene la protección general de los derechos frente a la prestación de derechos particulares. Al referirse a la no regresividad en los derechos de segunda generación, dijo:

4 Sentencia C-408 de 1994. MP Fabio Morón Díaz.

5 Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

6 Sentencia T-580 de 2007, M. P. Humberto Sierra Porto.

“En consecuencia, el legislador puede realizar cambios normativos, siempre y cuando exista una clara justificación superior para la excepcional disminución, en la general protección de los derechos sociales y de acuerdo con el principio de proporcionalidad...”⁷ (Se ha subrayado).

Finalmente, no sobra destacar que la jurisprudencia resalta la importancia que se le da a la preservación de la estabilidad macroeconómica. Es importante aclarar que para alcanzarla es requisito necesario, más no suficiente, la sostenibilidad fiscal.

A modo de conclusión, tenemos que la sostenibilidad fiscal es un requisito para garantizar la prestación de los derechos económicos, sociales y culturales como parte esencial del Estado Social de Derecho y que la misma facilita la progresividad en la atención del conjunto de los derechos, teniendo como marco la disponibilidad de recursos destinados para ello, encontrando como fundamento superior la prevalencia del interés general y atendiendo las prioridades de gasto de acuerdo con las disposiciones constitucionales tal y como lo prevé, por ejemplo, el artículo 350 de la Constitución.

De esta manera, un elemento crucial de las políticas públicas es la velocidad que se pueda dar a la “progresiva efectividad” del conjunto de derechos económicos y sociales y a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, a las que se refieren las Naciones Unidas y la jurisprudencia de la Corte.

Un ingrediente clave de esa velocidad es la sostenibilidad fiscal. Sobre este punto la historia económica y los eventos económicos recientes en muchos países del mundo presentan amplia evidencia:

i. La ausencia de sostenibilidad fiscal crea, tanto en Colombia como a lo largo de las economías desarrolladas y emergentes, situaciones de crisis económica que aumentan la pobreza (por ejemplo entre 1987-2000 en Colombia, y actualmente en los países mediterráneos de Europa y en los Estados Unidos). Las crisis fiscales y cambiarias no solo detienen el desarrollo, sino que generan retrocesos en la provisión de las necesidades de los individuos y familias.

ii. El exceso de deuda pública resultante de sendas insostenibles de gasto público aumenta los intereses financieros, y desvía recursos escasos de su función social y económica. Por esto es fundamental tener un nivel “óptimo” de deuda y dirigir la política fiscal a acercar la deuda pública a dicho

nivel; ese será el espíritu de la Regla Fiscal que ha venido socializando el Gobierno Nacional.

iii. La prontitud con la cual se logren esos objetivos depende, entre otros factores, de la capacidad de creación de riqueza de la sociedad, la cual a su vez requiere de un ambiente propicio para los emprendimientos económicos. Un ambiente de estabilidad y sostenibilidad fiscal es un prerrequisito para dicho ambiente de prosperidad.

iv. El costo del capital en una sociedad, y con él el volumen de inversiones y emprendimientos, dependen de la tasa de interés. Sólo un ambiente de sostenibilidad fiscal promueve bajas tasas de interés.

v. La estabilidad cambiaria tiene, como una precondición, que el Estado, que es el mayor prestatario de un país, tenga finanzas sostenibles. La insostenibilidad crea presiones en los mercados internos y externos que conduce a crisis cambiarias, y a pérdidas de ingreso y riqueza de las familias, en especial las más pobres, que carecen de mecanismos económicos para defenderse de tales crisis.

III. Política Fiscal, Sostenibilidad Fiscal y cumplimiento de las finalidades del Estado social de derecho

Dentro de los diversos factores que gravitan sobre la estabilidad macroeconómica de un país, la política fiscal juega un papel determinante. En efecto, un manejo prudente de los tributos y del gasto y el crédito público contribuyen a la estabilidad de las demás variables macroeconómicas.

Por el contrario, los desórdenes fiscales originados por el gasto público excesivo y la tributación inadecuada, son a menudo la causa eficiente de graves desequilibrios macroeconómicos que, como se dijo atrás, terminan convirtiéndose en un serio obstáculo para el empleo y los demás aspectos del desarrollo económico y social.

En este orden de ideas, importa detenerse a examinar dos aspectos fundamentales de la manera en que el Estado está llamado a cumplir su deber constitucional de hacer efectivos, en su conjunto, los derechos económicos y sociales.

Dichos aspectos pueden resumirse de la siguiente manera:

(1) Las limitaciones fiscales, vale decir, la escasez de recursos para financiar el gasto público social, hace necesario que el Estado diseñe unas políticas públicas que permitan un avance sostenido en el cumplimiento de los derechos sociales, teniendo en consideración las posibilidades fiscales. Lo anterior, por supuesto, es requisito indispensable para alcanzar la estabilidad macroeconómica.

⁷ Sentencia C-556 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

(2) Desde el punto de vista de la distribución de competencias en el Estado, corresponde ante todo al legislador, en coordinación con el ejecutivo, definir el contenido y alcance concretos de los derechos sociales y económicos, sin dejar de tener en cuenta la situación fiscal y de la política económica general. Dicho alcance deberá, en cada caso particular e incluso en ocasiones de manera general, ser aplicado por los jueces, lo cual resalta la importancia de la colaboración de todas las ramas y órganos del poder público de alcanzar una sostenibilidad fiscal que garantice, de manera efectiva la prestación y el goce de los derechos, dentro de las garantías y limitaciones impuestas al Estado.

Lo anterior, en concordancia con la jurisprudencia que antes se detalló, nos muestra la importancia de contar con un ambiente de sostenibilidad fiscal que garantice la realización del Estado Social de Derecho, entendiéndose por tal, garantizar de manera progresiva la prestación y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales en su conjunto, puesto que sólo en la medida en que se cuente con recursos para ello se podrán hacer efectivos los mismos.

IV. Responsabilidad de los Distintos Órganos del Poder Público en Aras de la Sostenibilidad Fiscal.

Siendo la sostenibilidad fiscal un asunto que incumbe al interés público y a la prosperidad general, conviene destacar la importancia que reviste la acción coordinada por parte de las distintas autoridades que, al interior del Estado, ejercen funciones que inciden de manera preponderante sobre la misma. Nos referimos específicamente al Legislador, al Ejecutivo, a los jueces, al propio Banco de la República y a las diversas autoridades territoriales.

Al respecto, no sobra recordar el precepto general que contiene el artículo 113, inciso tercero, de la Carta Política, conforme al cual “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” El Acto Legislativo invita, explícitamente, a considerar que para realizar tales fines es indispensable lograr la sostenibilidad fiscal para la realización del Estado Social de Derecho.

En segundo lugar, y en lo que atañe específicamente a la materia económica, el artículo 371 superior, al definir las funciones básicas del Banco de la República, señala en su inciso segundo que “Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general”.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-481 de 1999, refiriéndose al sentido y alcance del mencionado mandato, expresó:

“16- El explícito texto del artículo 371 de la Carta, así como el examen de los debates constituyentes de esta disposición permiten entonces concluir que ese mandato de coordinación representa uno de los elementos esenciales del diseño constitucional del Banco de la República, a tal punto que tiene la misma importancia que la consagración de la autonomía de esa entidad. Es más, el anterior estudio demuestra que la Asamblea Constituyente, para mantener la estabilidad en los precios, estableció un Banco de la República autónomo, pero siempre y cuando existiera también la obligación de que hubiera una coordinación entre las decisiones monetarias, crediticias y cambiarias, a cargo del Banco, con la política económica general, cuya orientación corresponde a los órganos políticos.

17- Este mandato de coordinación es fundamental pues significa que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, y en especial del Gobierno. En efecto, el fundamento teórico para que se haya incorporado la exigencia de coordinación es la alta interrelación de los sistemas económicos, que explica que el manejo de una variable económica puede afectar sensiblemente a otras, de manera negativa o positiva. Así, las decisiones monetarias, que corresponden al Banco, pueden tener efectos muy importantes sobre el empleo y el crecimiento económico, en especial en el corto plazo, mientras que, la política fiscal, que corresponde esencialmente al Gobierno, puede a su vez tener una gran influencia sobre la estabilidad en los precios. A su vez, la tasa de cambio, que se encuentra fuertemente influida por las decisiones del Banco, como autoridad cambiaria que es, constituye una variable estratégica, no sólo en relación con los fenómenos monetarios y la inflación, sino que tiene también un influjo decisivo sobre las estrategias de desarrollo, y en especial sobre la evolución de la balanza comercial y de la dinámica de endeudamiento externo. Así, una sobrevaluación de la moneda disminuye la competitividad de las exportaciones, estimula las importaciones y favorece a quienes se encuentran endeudados en divisas, mientras que las devaluaciones tienen el efecto contrario: favorecen las exportaciones, desestiman las importaciones y hacen más gravosa las deudas en divisas. Finalmente, el nivel de la tasa de interés, que se ve fuertemente condicionado por las decisiones de la Junta del Banco de la República, tiene también efectos muy importantes sobre las dinámicas de inversión, por lo cual su impacto

sobre el crecimiento y el empleo es también considerable.”

Es interesante observar que en el mismo fallo, la Corte Constitucional explica cómo este mandato de coordinación no implica una subordinación del Banco Central frente al Ejecutivo y al Legislador, sino una colaboración de doble-vía, lo cual implica que también éstos últimos deben tener en consideración las políticas fijadas por el primero en materia monetaria, cambiaria y crediticia. En general, la coordinación entre los diversos órganos del poder público no es, nunca, subordinación sino búsqueda de resultados efectivos en el ejercicio de las propias funciones. Dice así la Corte:

18- Como es obvio, el mandato de coordinación con la política económica general que recae sobre el Banco del República tiene una contrapartida, y es la siguiente: las otras autoridades económicas, y en especial el gobierno, en ejercicio de sus funciones, tampoco pueden ser indiferentes frente a la defensa del poder adquisitivo de la moneda. En efecto, la Carta radica primariamente la función de conservar la estabilidad en los precios en el Banco de la República, pero no se trata de una responsabilidad exclusiva de esa entidad sino que corresponde a todo el Estado (CP art. 373). En otras palabras, el deber de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda no sólo se predica de la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, esto es de la Junta del Banco de la República, sino también de quienes tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de la política económica general del país.

Por lo tanto, la coordinación de las funciones a cargo del Ejecutivo y del Banco, no debe entenderse como la imposición de una colaboración con determinada política económica de un gobierno, sino como la búsqueda de coherencia y cooperación entre las autoridades económicas en el desarrollo de la política económica del Estado, tal y como lo indicaron con precisión los Constituyentes. Así, el informe de ponencia respectivo explica que esta coordinación entre la política fiscal y la monetaria no significa que la primera esté subordinada a la segunda, ni viceversa “sino que ambas deben orientarse en forma armónica a regular la actividad económica del país con una misma finalidad. El Banco debe tomar en cuenta la política fiscal y el Gobierno debe tener en cuenta la política monetaria”⁸

Ausencia de otras normas constitucionales explícitas sobre la coordinación de políticas para alcanzar la sostenibilidad fiscal

Ahora bien, aparte de los preceptos arriba reseñados, no se encuentran en el texto de la Constitución Política otras normas que explícitamente se refieran, de manera general, a la colaboración armónica que debe reinar entre las distintas ramas del poder público, incluido por supuesto el Banco de la República, con miras a procurar la estabilidad macroeconómica. Como tampoco alguna que se refiera, en particular, a la coordinación que debería haber entre la política fiscal, por una parte, y la política monetaria, cambiaria y crediticia del Banco de la República. Finalmente, como ya se expresó arriba, no hay norma expresa que ordene al Congreso legislar en armonía con dichas políticas, cuando quiera que vaya a determinar el alcance de los derechos sociales y económicos.

El acto legislativo que se propone, prevé en su artículo primero, añadir al artículo 334 de la Constitución un nuevo precepto que ordene a todas las ramas y órganos del poder público, colaborar armónicamente en procura de la sostenibilidad fiscal del país.

V. A modo de conclusión: importancia de fortalecer los preceptos constitucionales relativos a la preservación de la sostenibilidad fiscal

Como bien se ha dicho, las constituciones políticas deben consagrar los principios y reglas fundamentales que gobiernan la estructura y orientación del Estado. No deben caer, por tanto, en reglamentaciones excesivas, ni en lo casuístico, ni pretender solucionar problemas meramente coyunturales.

En este orden de ideas, se ha dado en llamar “constitución económica” al conjunto de normas constitucionales que definen los principios fundamentales sobre los cuales descansa la actividad económica del Estado y de los particulares.

La propuesta de Acto Legislativo que aquí se sustenta, tiene por objeto proteger la efectividad de los derechos propios del Estado Social de Derecho ante los diversos avatares del ciclo económico nacional e internacional, incorporando en la “Constitución económica” el derecho a la sostenibilidad fiscal, así como el deber de las ramas y órganos del Estado de protegerlo, y como consecuencia contribuir a la continuidad y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en su conjunto.

Por estas razones, el Gobierno Nacional considera necesaria una iniciativa que otorgue, en forma expresa, jerarquía constitucional a la preservación y protección de la sostenibilidad fiscal, reconociendo el decisivo papel que esta cumple como condición necesaria, que no suficiente, para el cumplimiento de los deberes sociales del Estado

⁸ Ponencia para primer debate en plenaria. **Gaceta Constitucional** 73 página 10.

y la garantía de la efectividad de los derechos a través del crecimiento sostenido de la economía.

Igualmente, al consagrar que la sostenibilidad fiscal no sólo es un deber del Estado, sino también un derecho de todos, se espera que este precepto constitucional contribuya a crear conciencia ciudadana, a sentar las bases para que el Legislador adopte en los planes de desarrollo y en las normas presupuestales las reglas que estime pertinentes con el fin de proteger, desde el frente fiscal, la sostenibilidad fiscal de la Nación y a definir los responsables del cumplimiento de dichas reglas.

TEXTO DE LA PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO

El presente Acto Legislativo, cuenta con cuatro artículos (incluido el de la vigencia). El primero de ellos pretende modificar el artículo 334 de la Constitución Política, a través de la inclusión del concepto de sostenibilidad fiscal. Pero más importante aún, es considerar tal concepto como un derecho de todos, puesto que es necesario para que cada persona, y todas, puedan beneficiarse en forma efectiva del Estado Social de Derecho, dado lo que anteriormente se expuso, y en la medida en que dependa del Estado garantizarlo dentro de su órbita de competencias.

Siendo coherente con lo dispuesto en la Constitución, el artículo propuesto manda a las diferentes ramas y órganos del poder público a colaborar armónicamente para el cumplimiento del nuevo postulado constitucional, así como le impone al Congreso de la República el deber de velar por el cumplimiento de este derecho al momento de legislar sobre el alcance y contenido de los Derechos Económicos y Sociales, con el propósito de brindarles, en su conjunto, una garantía de progresividad.

Finalmente, los artículos segundo y tercero, ajustan las normas constitucionales sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto Anual y la Ley de Apropriaciones en el sentido de determinar que los mismos deberán darse dentro de un marco que asegure la sostenibilidad fiscal.

Con la reforma propuesta, Colombia creará un modelo institucional original, en donde se concibe la colaboración obligatoria de todos los órganos del poder público en alcanzar sostenibilidad fiscal, como instrumento para realizar, de manera sostenible, el conjunto de derechos propios de un Estado Social de Derecho.

De los honorables Congresistas, atentamente,

Óscar Iván Zuluaga Escobar

Ministro de Hacienda y Crédito Público
CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2010 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 016, con su correspondiente exposición de motivos por Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Óscar Iván *Zuluaga*.

El Secretario General,

(Firma Ilegible).

CONTENIDO

Gaceta número 451 - viernes 23 de julio de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 013 de 2010 Cámara por la cual se modifica el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 014 de 2010 Cámara por la cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto 1355 de 1970 - Código Nacional de Policía.....	5
Proyecto de ley número 015 de 2010 Cámara por medio de la cual se establecen mecanismos para fomentar acciones afirmativas en procura de la igualdad salarial entre mujeres y hombres en Colombia y se establecen otras disposiciones.....	8

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del estado social de derecho.....	13
---	----