



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 325

Bogotá, D. C., lunes, 27 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ASCENSOS MILITARES

MINISTERIO DE DEFENSA  
NACIONAL

**DECRETO NÚMERO 1049 DE 2013**

(mayo 22)

*por el cual se asciende a unos Oficiales de las Fuerzas Militares.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 3 y 19 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 65 y 66 del Decreto-ley 1790 de 2000 (modificados por los artículos 4° y 5° de la Ley 1405 de 2010),

DECRETA:

Artículo 1°. Ascíendase a los grados y con la novedad fiscal, que en cada caso se indica, a los señores Oficiales de las Fuerzas Militares que se relacionan a continuación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, 65 y 66 del Decreto-ley 1790 de 2000, modificados por los artículos 4° y 5° de la Ley 1405 de 2010, respectivamente, y por haber reunido los requisitos establecidos en los artículos 51, 52, 53 y 55 (modificado por el artículo 3° de la Ley 1405 de 2010), del mismo decreto, así:

**Al Grado de General del Aire**

**Con fecha 5 de junio de 2013**

MGA VPI. ULLOA ECHEVERRY FLAVIO ENRIQUE C.C. 16610012

**Al Grado de Mayor General del Aire**

**Con fecha 1° de junio de 2013**

BGA VPI. LEÓN LEÓN GUILLERMO C.C. 16677040

BGA VPI. NOGUERA RODRÍGUEZ ALBERTO JOSÉ MARÍA C.C. 16659043

BGA VPI. MONTEALEGRE RODRÍGUEZ CARLOS EDUARDO C.C. 16670510

BGA LABA. GARCÍA SERNA JUAN GUILLERMO C.C. 70129574

**Al Grado de Contralmirante**

**Con fecha 1° de junio de 2013**

CN EIN. MEDINA TORRES HÉCTOR ALFONSO C.C. 73126706

CN ESP. ESPEJO SEGURA LUIS HERNÁN C.C. 6769888

CN LCEA. SOLTAU OSPINA JUAN MANUEL C.C. 73110507

Parágrafo. La antigüedad en el grado de los Oficiales ascendidos, está determinada por el orden en que han sido relacionados en este artículo.

Artículo 2°. Los ascensos conferidos en el presente artículo deberán someterse a la aprobación del honorable Senado de la República, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 173, numeral 2 de la Constitución Política y 47 del Decreto-ley 1790 de 2000.

Artículo 3°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de mayo de 2013.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Defensa Nacional,

*Juan Carlos Pinzón Bueno.*

\* \* \*

### **DECRETO NÚMERO 1050 DE 2013**

(mayo 22)

*por el cual se asciende a unos Oficiales de la Policía Nacional.*

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 3 y 19 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 25 y 26 del Decreto-ley 1791 de 2000,

DECRETA:

Artículo 1°. Asciéndase a los señores Oficiales que se relacionan a continuación a los grados y con la novedad fiscal que en cada caso se indica, por reunir los requisitos establecidos en los artículos 20, 21, 22, 23 (modificado por el artículo 8° de la Ley 1405 de 2010), 25 y 26 (modificado por el artículo 9° de la Ley 1405 de 2010), del Decreto-ley 1791 de 2000, así:

#### **Al Grado de Mayor General**

Con fecha 1° de junio de 2013

BG. PATIÑO FONSECA FRANCISCO C.C. 19446708

BG. BUSTOS CASTAÑEDA LUZ MARINA C.C. 20793539

BG. VÁSQUEZ PRADA YESID C.C. 5908437

BG NIETO ROJAS JORGE HERNANDO C.C. 3080873

#### **Al Grado de Brigadier General**

Con fecha 1° de junio de 2013

CR. ATEHORTÚA DUQUE ÓSCAR C.C. 79381614

CR. MORENO MALDONADO GUSTAVO ALBERTO C.C. 10115494

CR. VEGA ÁLVAREZ JAIME C.C. 3078984

CR. SALAMANCA RAMÍREZ WILLIAM RENÉ C.C. 6770835

Parágrafo. La antigüedad de los Oficiales ascendidos en el presente artículo, está determinada por el orden en que quedaron relacionados anteriormente.

Artículo 2°. Los ascensos conferidos en el presente artículo deberán someterse a la aprobación del honorable Senado de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Política y artículo 27 del Decreto-ley 1791 de 2000.

Artículo 3°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de mayo de 2013.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Defensa Nacional,

*Juan Carlos Pinzón Bueno.*

## **PONENCIAS**

### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2012 SENADO, 064 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

Bogotá, D. C., mayo de 2013

Honorable Senador

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

De acuerdo a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

Ponentes,

*Claudia Jeanneth Wilches, Liliana María*

*Rendón, Mauricio Ernesto Ospina,*

Senadores de la República.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

### 1. Antecedentes de la iniciativa

**Iniciativa:** honorable Representante *Rafael Romero Piñeros*.

**Ponentes primer debate Comisión Séptima Cámara:** honorables Representantes *Martha Cecilia Ramírez Orrego, Holger Horacio Díaz Hernández*.

**Ponentes primer debate Comisión Séptima Senado:** honorables Senadores *Guillermo Antonio Santos Marín* (Coordinador); *Germán Bernardo Carlosama López, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* (Ponentes).

Publicación original del proyecto: *Gaceta del Congreso* número 611 de 2011. Número de artículos: Ocho (8).

Publicación ponencia primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 950 de 2011.

Publicación texto definitivo primer debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 327 de 2012

Publicación ponencia segundo debate Cámara: *Gaceta del Congreso* número 327 de 2012.

Publicación texto definitivo Plenaria Cámara: *Gaceta del Congreso* número 392 de 2012.

Publicación ponencia positiva para primer debate Senado: *Gaceta del Congreso* número 669 de 2012 (+)

Publicación ponencia de archivo para primer debate Senado: *Gaceta del Congreso* número 690 de 2012 (-)

Número de artículos proyecto original: Ocho (8) artículos.

Número de artículos aprobados primer debate Cámara: (8) artículos.

Número de artículos aprobados segundo debate Cámara: (8) artículos.

Número de artículos texto propuesto primer debate Comisión Séptima Senado: Doce (12) artículos.

Número de artículos aprobados primer debate Comisión Séptima Senado: Doce (12) artículos.

Proyecto radicado Cámara: 18-08-2011.

Proyecto radicado Senado: 05-07-2012.

Proyecto radicado Comisión Séptima Senado: 06-07-2012.

Tiene concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, de fecha siete (7) de marzo de 2012.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 719 de 2012.

Radicado número 046034.

Fecha de reparto a Senadores: 10-07-2012.

### 2. Trámite en primer debate Senado

**Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.** En Sesiones Ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de los días martes dieciséis (16) de octubre del año dos mil doce (2012), según Acta número 16, y martes trece (13) de noviembre del año dos mil doce (2012), según Acta número 18, fueron considerados los dos (2) informes de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal*, así:

– Un informe de ponencia y texto propuesto para primer debate, mayoritario, con proposición **positiva**, refrendado por los honorables Senadores: *Guillermo Antonio Santos Marín, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Germán Bernardo Carlosama López*, en su calidad de ponentes. Radicado el día dos (2) de octubre de 2012, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2012.

– Dos; la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, presentó su propio informe de ponencia **negativa**, solicitando el **archivo** del proyecto, el día doce (12) de octubre de 2012, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 de 2012. Mediante oficios presentados el día trece (13) de noviembre del año 2012, los honorables Senadores *Liliana María Rendón Roldán y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, se adhirieron a esta ponencia negativa presentada por la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

En sesión ordinaria de fecha **martes dieciséis (16) de octubre del año dos mil doce (2012)**, según Acta número 16, no se votaron las proposiciones con que terminan los ante-

riores informes de ponencia al **Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara**; únicamente se dio inicio a la discusión del mismo.

En sesión ordinaria del día **martes trece (13) de noviembre del año dos mil doce (2012), según Acta número 18**, se discutieron y votaron dichos informes de ponencia y el texto propuesto para primer debate, así:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo número 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, *por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política*, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia **negativo** presentado por la honorable Senadora Ponente **Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento**, esta fue **negada** por ocho (8) votos en contra y cuatro (4) a favor, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión.

Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Édinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio*.

Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel*.

Enseguida se puso a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia **mayoritario positivo** presentado por los honorables Senadores Ponentes: *Guillermo Antonio Santos Marín, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Germán Bernardo Carlosama López*, recordando que mediante oficios presentados el día trece (13) de noviembre del año 2012, los honorables Senadores *Liliana María Rendón Roldán y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, se adhirieron a la ponencia negativa presentada por la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

Esta ponencia **positiva** mayoritaria fue **aprobada** por siete (7) votos a favor y cuatro (4) en contra, ninguna abstención, sobre un total de trece (13) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que

votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Édinson, García Romero Teresita, Ramírez Ríos Gloria Inés, Sánchez Montes de Occa Astrid y Santos Marín Guillermo Antonio*.

Los honorables Senadores que votaron negativamente fueron: *Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Rendón Roldán Liliana María, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth y Zapata Correa Gabriel*.

– Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, por el señor Presidente (honorable Senador *Édinson Delgado Ruiz*), los mismos honorables Senadores que actuaron como tales para el primer debate: *Guillermo Antonio Santos Marín* (Coordinador); *Germán Bernardo Carlosama López, Antonio José Correa Jiménez, Liliana María Rendón Roldán, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento* (Ponentes). Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

La relación completa del informe de ponencia para primer debate y el articulado, se halla consignada en las Actas números: 16, de octubre dieciséis (16) de dos mil doce (2012) y 18, de noviembre trece (13) de dos mil doce (2012), Legislatura 2012-2013.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Miércoles 3 de octubre de 2012, según Acta número 14. Martes 9 de octubre de 2012, según Acta número 15. Martes 16 de octubre de 2012, según Acta número 16. Miércoles 24 de octubre de 2012, según Acta número 17. Miércoles 7 de noviembre de 2012, según Acta Conjunta número 03.

### 3. Consideraciones

De la misma manera que se debatió en la Comisión Séptima del Senado de la República en primer debate esta iniciativa, se adjuntan y esgrimen los mismos argumentos a tener en cuenta para solicitar el archivo de este proyecto de ley, para este efecto se citan las consideraciones radicadas en la ponencia de primer debate por los ponentes así:

Colombia vive una realidad dolorosa que lamentablemente toca a muchos colombianos, y es el enfrentar una grave enfermedad o

las consecuencias de un terrible accidente que origina que algún ser querido se encuentre en un estado de salud muy complicado y que genera muy poca expectativa de vida.

Muchas de estas complicaciones en la salud de un paciente, hacen que su familia se vea avocada en un dilema emocional, moral y legal acerca de la vida de ese ser querido; respecto a esto, se han construido varias tesis y conceptos que son totalmente opuestos entre sí, toda vez que dependen de elementos subjetivos y emocionales de quien así decida interpretarlos.

Habría entonces que tratar varios aspectos, entre ellos el concepto de “vida”, “vida digna”, “muerte asistida”, “homicidio por piedad”; entre otros, sin dejar de un lado la concepción y los preceptos que rezan nuestra Constitución Política y el Código Penal Colombiano, referente a la materia.

La vida es un derecho intrínseco de todas las personas, siendo ineludible e inevitable prescindir de ella, por sí mismo o por intermedia persona. Si bien es cierto, el valor de la vida de los colombianos actualmente depende de factores exógenos que la hacen vulnerable, es deber del Estado colombiano y de cada uno de sus integrantes respetar y propender por cuidarla en todas y cada una de sus manifestaciones, es por ello que en la Carta Política encontramos desde el preámbulo postulados que garantizan el cumplimiento del precepto constitucional.

### **Respecto al caso concreto**

#### **a) En cuanto a su trámite por Comisión Séptima**

El objeto del proyecto de ley es claro, y lo cito textualmente del texto final que fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes:

*“La presente ley tiene por objeto la creación del procedimiento que garantiza a cualquier persona el derecho a expresar de manera anticipada y por escrito su voluntad, en el sentido de no someterse a tratamientos médicos innecesarios que prolongan una vida no digna en el paciente, frente a enfermedades en fase terminal debidamente diagnosticadas por parte del médico tratante del paciente”.*

De este párrafo se infiere de manera automática e inequívoca que el eje fundamental sobre el cual gira el documento de voluntad anticipada, no es otro que el Derecho Fundamental a la Vida, el cual como ya es sabido por todos los colombianos, este está prote-

gido de manera especial y legal por nuestra Constitución Política en su artículo 11 el cual habla de los derechos fundamentales; así:

*“El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.*

Partiendo de esta base es necesario determinar si el legislador por vía de una ley ordinaria puede tratar este derecho fundamental, que, por mandato constitucional le corresponde tramitar por medio de una ley estatutaria; la cual está sustentada en el artículo 152 de la Carta Magna, el cual cita:

*Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

*a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*

*(...)*

Siendo consecuentes con las normas citadas, y referente al trámite de las leyes según la materia que pretendan regular estas, se transcriben apartes de un concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, respecto de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 138 de 2010 Senado, 290 de 2011 Cámara, *“Ley Consuelo Devis Saavedra, mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos, para el manejo integral de paciente con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la vida*, de la siguiente manera:

*(...) En pocas palabras, mientras la Constitución Política, en las normas citadas, establece que tanto los derechos y deberes fundamentales de las personas, como los procedimientos y recursos para protegerlos, deben regularse por vía de ley estatutaria, con el proyecto de ley sub examine el Congreso de la República pretende reglamentar los derechos de los pacientes más cercanos a la muerte, así como los deberes que tienen con ellos las instituciones de salud y, sobre todo, conceder a los primeros la libertad para desistir anticipadamente a determinados tratamientos y limitar el deber de las instituciones de salud de procurar su salud en determinados casos, y esto con el fin de proteger una concepción particular que allí se tiene de “vida digna” (que, sin duda, coincide con la adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-239 de 1997 ya mencionada), como se explica en el informe aprobado por las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Sin embargo, como resulta*

*casi tautológico decirlo, es claro que la vida, la salud, la dignidad humana y la libertad, entre otros, son derechos fundamentales de la persona humana, y que el deber y la forma y circunstancias de protegerlos por parte de la sociedad y del Estado son asuntos de tal trascendencia social, que la misma Constitución fijó para su reglamentación un procedimiento y condiciones específicas, cual es de la ley estatutaria<sup>1</sup>.*

Este postulado, el cual es apegado en derecho a los procedimientos establecidos por ley, y el bloque de constitucionalidad ha sido ratificado inclusive por la Corte Constitucional en su Sentencia C-488 de 2007, del cual se cita:

(...)

**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA PENAL-**  
Bloque de constitucionalidad como límite

*Además de los límites explícitos, fijados directamente desde la Carta Política, y los implícitos, relacionados con la observancia de los valores y principios consagrados en la Carta, la actividad del Legislador está condicionada a una serie de normas y principios que, pese a no estar consagrados en la Carta, representan parámetros de constitucionalidad de obligatoria consideración, en la medida en que la propia Constitución les otorga especial fuerza jurídica por medio de las cláusulas de recepción consagradas en los artículos 93, 94, 44 y 53. Son estas las normas que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad.*

(...)

(...) Este análisis constitucional, por lo demás, lo comparte plenamente y ha sido desarrollado por la Corte Constitucional, como lo recuerdan tanto el Gobierno Nacional en sus objeciones como el Congreso de la República en el informe donde estas se declaran infundadas, en cuya jurisprudencia se ha explicado reiteradamente que:

*“[...]Se viola la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias [...El] desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no constituye un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. [...]*

*La violación de la reserva de ley estatutaria no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley estatutaria [...]*

*En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad –en este caso el Congreso– está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley estatutaria es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma –que puede ser perfecta– sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma –la ley ordinaria– ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma –la ley estatutaria–. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma”. Ahora bien, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional –esto es, carece de competencia y de legitimidad– para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley estatutaria. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material [...]*

*De otro lado, la violación de la reserva de ley estatutaria se proyecta más allá del proceso legislativo, pues afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución atribuye una particular fuerza normativa a la legislación estatutaria, cuyos mandatos no pueden ser desconocidos por una ley ordinaria. Además, el establecimiento de una mayoría más exigente para la aprobación y modificación de las leyes estatutarias, así como su revisión por la Corte, no son un capricho del Constituyente sino que tocan con valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos fundamentales y la protección de las minorías, por lo cual el Constituyente ha querido que esos contenidos normativos, que considera particularmente importantes, no estén sujetos a la mayoría simple sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad*

<sup>1</sup> Tomado de concepto enviada a la Corte Constitucional por la Procuraduría General de la Nación, Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 138 de 2010 Senado, 290 de 2011 Cámara.

a la regulación de esas materias. Por ello, si la Corte admitiera que la violación de la reserva de ley estatutaria es un vicio de forma que caduca, entonces estaría permitiendo que el paso del tiempo afecte el carácter reforzado de estas leyes especiales, esto es su particular jerarquía y su vocación de permanencia y estabilidad. De esa manera quedarían sujetos al principio de mayoría simple temas que el Constituyente expresamente quiso susstraer de esa dinámica”<sup>2</sup>.

#### b) En cuanto al documento de voluntad anticipada

Una vez tenido en cuenta el trámite del proyecto de ley, es necesario abordar otro aspecto que sin duda alguna juega un papel importantísimo dentro de la posible creación del documento de voluntad anticipado, y es el concepto de “dignidad humana”.

¿Quién puede definir de manera clara y específica este concepto? ¿Acaso la dignidad humana se puede predicar a todos los seres humanos de la misma manera?

Son numerosos los estudios que han tratado de consolidar una única definición, toda vez que en el Estado Social de Derecho Colombiano, la dignidad humana se encuentra enmarcado como derecho fundamental dentro de la carta política, elevándolo al mismo rango del derecho a la vida.

Pero en un país tan diverso como Colombia, en el cual sus habitantes no gozan de las mismas oportunidades y condiciones, hace que esta definición haga una mutación de acuerdo a las vivencias propias de cada individuo y a las condiciones de vida.

Entonces para algunos vida digna puede ser vivir con comodidades mientras para otros puede significar poder contar con 3 comidas diarias. ¿Cómo se puede poner en una escala de valores ese concepto si no los únicos parámetros de medición son los dados por la Constitución?

De igual manera si no se ha podido establecer vida digna, ¿cuál es el parámetro para definir “muerte digna”?

Según la Sentencia C-239 de 1997, expresa:

(...)

*En estos términos, la Constitución se inspira en la consideración de la persona como un sujeto moral, capaz de asumir en forma responsable y autónoma las decisiones sobre*

*los asuntos que en primer término a él incumben, debiendo el Estado limitarse a imponerle deberes, en principio, en función de los otros sujetos morales con quienes está avocado a convivir, y por tanto, si la manera en que los individuos ven la muerte refleja sus propias convicciones, ellos no pueden ser forzados a continuar viviendo cuando, por las circunstancias extremas en que se encuentran, no lo estiman deseable ni compatible con su propia dignidad, con el argumento inadmisibles de que una mayoría lo juzga un imperativo religioso o moral.*

(...) Subrayado fuera de texto.

Llama la atención que de ser posible que una persona capaz y autónoma pueda tomar la decisión de suscribir el documento de voluntad anticipado, esta lo hace PRODUCTO de las circunstancias extremas en que se encuentra, y que ESTÁ VIVIENDO; es decir, cuando ya existe una enfermedad o una condición delicada de salud por un hecho sobreviniente como un accidente.

Pero no cita el caso en que cualquier persona incluyendo los menores de edad (14 a 18 años como lo cita el proyecto de ley) puedan disponer y suscribir este documento gozando de buena salud. Es entonces cuando el objetivo de esta iniciativa se puede ver desvirtuado y puede ser utilizado con diferentes fines que si pondrían el bien jurídico tutelado y protegido constitucionalmente como lo es la vida en inminente peligro. Se abriría la puerta a que por intereses económicos terceros pueden disponer de la vida de una persona incapaz para obtener un beneficio lucrativo.

¿Qué decir del manejo de los estados de ánimo de personas, más aun hablando de jóvenes, quienes en la actualidad se ven influenciados por diferentes factores exógenos sociales que hacen variable e inconsistente su criterio? Pensamos los ponentes que trasladar este tipo de responsabilidad tan grande a esta población es un riesgo muy alto que podemos pagar a un precio elevado teniendo en cuenta que estamos tratando sobre la vida de las personas.

Sí es menester del gobierno y todos los actores brindar las garantías necesarias para cumplir la Constitución y la ley, salvaguardar los derechos fundamentales de la persona, consideramos contradictorio anteponer dos derechos fundamentales y más

<sup>2</sup> Sentencia C-448 de 1997.

peligroso aun, poderle dar a un tercero la posibilidad de decidir por otra persona<sup>3</sup>.

#### 4. **Proposición**

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y las consideraciones al articulado del proyecto de ley los abajo firmantes proponemos a la honorable Plenaria del Senado **archivar** el Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, *por la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

Ponentes,

*Claudia Jeanneth Wilches, Liliana María Rendón, Mauricio Ernesto Ospina,*

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de mayo año dos mil trece (2013)

<sup>3</sup> Consideraciones tomadas de la ponencia para primer debate. Gaceta del Congreso número 690 de 2012.

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para segundo debate, en once (11) folios al Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado y 064 de 2011 Cámara, *por la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.*

Autoría del proyecto de ley del honorable Representante *Rafael Romero Piñeros.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### **NOTA SECRETARIAL**

El presente informe de ponencia para segundo debate y se ordena publicar, con proposición de archivo, está refrendada por los honorables Senadores *Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Liliana María Rendón Roldán y Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, en su calidad de ponentes. Los demás honorables Senadores ponentes radicaron ponencia separada que aparece publicada en la **Gaceta del Congreso** número 295 de 2013.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios.*

93140

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Proyecto de ley número 084 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y*

*se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios.*

Respetado señor Secretario:

Cursa para segundo debate en el Senado de la República la iniciativa legislativa de la referencia, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del sector del trabajo, el cual fue elaborado tomando como documento base el texto publicado en la **Gaceta del Congreso** número 412 de 2012.

#### **1. Generalidades y pretensiones del proyecto**

El proyecto de ley propuesto establece la competencia para conocer los procesos que se siguen en contra de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, radicándola a los jueces laborales; básicamente se trata de aclarar la jurisdicción que conocerá los conflictos que surjan entre el Seguro Social y la Caja Nacional de

Previsión EICE en Liquidación (hoy UGPP y Colpensiones) y sus afiliados.

El proyecto de ley propuesto dispone:

“(…)

**Artículo 1°.** *Modifíquese el artículo 11 (sic) de la Ley 712 de 2001 así:*

**Artículo 11.** *Competencia en los procesos contra las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante.*

*Lo mismo se aplicará en relación con los conflictos, diferencias y controversias que se susciten entre las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios, inclusive la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) y el Instituto de Seguros Sociales o quien asuma sus funciones.*

*En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil.*

**Artículo 2°.** *Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas /as disposiciones que le sean contrarias”.*

## 2. Normativa vigente

El numeral 4 del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, modificado por el artículo 622 de la Ley 1564 de 2012, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones señala:

**“Artículo 622.** Modifíquese el numeral 4 del artículo 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:

“La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

... 4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.

El artículo 8° de la Ley 712 de 2001, “por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”, establece:

**“Artículo 8°.** El artículo 11 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

**“Artículo 11.** *Competencia en los procesos contra las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral. En los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral, será competente el juez laboral del circuito del lugar del domicilio de la entidad de seguridad social demandada o el del lugar donde se haya surtido la reclamación del respectivo derecho, a elección del demandante. En los lugares donde no haya juez laboral del circuito conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil”.*

El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 establece:

**“Artículo 279. Excepciones.** El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente régimen de seguridad social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma. Quienes con posterioridad a la vigencia de la presente ley, ingresen a la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), por vencimiento del término de contratos de concesión o de asociación, podrán beneficiarse del régimen de seguridad

social de la misma, mediante la celebración de un acuerdo individual o colectivo, en término de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca a la equivalencia entre el sistema que los ampara en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.

Parágrafo 1°. La empresa y los servidores de que trata el inciso anterior, quedan obligados a efectuar los aportes de solidaridad previstos en esta ley. Las entidades empleadoras referidas en el presente artículo, quedan facultadas para recibir y expedir los bonos correspondientes a los períodos de vinculación o cotización a que hubiere lugar, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

Parágrafo 2°. La pensión gracia para los educadores de que tratan las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, cuando este sustituya a la caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

Parágrafo 3°. Las pensiones de que tratan las Leyes 126 de 1985 adicionada por la Ley 71 de 1988, continuarán vigentes en los términos y condiciones en ellas contemplados.

Parágrafo 4°. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”.

### 3. Análisis de constitucionalidad

Respecto de la unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, se encuentra que todas las disposiciones contentivas del proyecto de ley en estudio, cuentan con una conexión razonable y objetiva, por lo que cumple con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica.

De acuerdo con el contenido del proyecto de ley en estudio, no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política, esté restringida a iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República, con base en la cláusula general de competencia legislativa, es competente para adelantar la regulación sobre esta materia.

En consecuencia, cumple con lo prescrito en los artículos 154 y 158 de la Constitución

Política, en cuanto a la unidad de materia y competencia de los miembros del Congreso Nacional para presentar la iniciativa.

De otro lado, el proyecto se enmarca en lo preceptuado por los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, los cuales consagran:

“**Artículo 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

“**Artículo 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

Se observa que la finalidad del proyecto es garantizar el derecho a acceder a la administración de justicia a cualquier persona, ante la dificultad suscitada por el conflicto de competencias que señalan el autor y los ponentes.

### 4. Análisis de conveniencia

El proyecto de ley pretende aclarar el conflicto de competencias que se han suscitado entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ordinaria Laboral, en relación con los conflictos que surgen entre las entidades públicas del Sistema de Seguridad Social y sus afiliados; sin embargo, no ha tenido en cuenta los límites dados por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que establece los sujetos que no hacen parte del Sistema General de Seguridad Social Integral, por pertenecer a regímenes expresamente exceptuados.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1027 de 2002, mediante la cual declaró exequible el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, indica:

“La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los Sistemas Generales de Pensiones, de Salud, de Riesgos Profesionales y los servicios sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral”.

(...)

*Es de advertir que no es per se contrario al Ordenamiento Constitucional la exclusión legislativa del campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social Integral de algunos sectores de población, bien porque no hacen parte en estricto sentido del concepto de seguridad social integral, ora por la dignidad que implican los destinos públicos que desempeñan, por las trascendentales responsabilidades que tienen a su cargo o por las especialísimas condiciones en que prestan sus servicios.*

(...)

*Debe la Corte expresar una vez más que la asignación de una competencia en determinada autoridad judicial no es una decisión que exclusivamente esté en cabeza de la Constitución sino que pertenece ordinariamente al legislador; siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de determinarla en forma expresa entre los diferentes órganos judiciales, y que al ejercer tal atribución no se desconozcan los mandatos de la Carta Política.*

(...)

*Ahora bien, la especialidad de cada proceso, derivada de la diferente naturaleza del derecho sustantivo que se ocupa, aconseja, por lógicas razones de especialización, su atribución por parte del legislador a órdenes jurisdiccionales concretos, cuya existencia es plenamente compatible con el principio de unidad jurisdiccional, que no supone un orden jurisdiccional único ni órganos jurisdiccionales uniformes sino, todo lo contrario, permite o aconseja el establecimiento de órdenes y órganos jurisdiccionales diferentes con ámbito competencial propio. Tal es el caso de la seguridad social integral, cuya unidad conceptual —que viene dada desde la propia Constitución y es desarrollada por la Ley 100 de 1993—, sumada a las características propias de la conflictividad que gira en torno a esta materia, demandan la existencia de un proceso especial y de una jurisdicción también especializada en orden a dirimir las controversias que se relacionen con esta materia.*

(...)

*Los conflictos relacionados con los regímenes de excepción establecidos en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 no fueron asignados por el legislador a la justicia ordinaria laboral, por tratarse de regímenes patronales de pensiones o prestacionales que no constituyen un conjunto institucional armónico, ya que los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el Sistema de Seguridad Social Integral.*

(...)

*Por ello en el caso que se analiza no es necesario acudir al test de la igualdad, dado que se trata de supuestos diferentes pues como se ha venido expresando la asignación de la competencia que establece la norma impugnada a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social está inspirada en la necesidad de especializar dicha jurisdicción a fin de hacer efectiva la aplicación del régimen jurídico contenido en la Ley 100 de 1993, sobre la cual está edificada la prestación del servicio público de la seguridad social integral. La circunstancia de que la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social no conozca de controversias relativas a los regímenes de excepción, se repite, obedece a que para el legislador los mismos no constituyen un conjunto institucional armónico, pues los derechos allí regulados no tienen su fuente en cotizaciones ni en la solidaridad social, ni acatan las exigencias técnicas que informan el Sistema de Seguridad Social Integral”.*

Como se puede observar, no se configura violación alguna al derecho de acceder a la Administración de Justicia y a la igualdad, ya que las personas vinculadas a los regímenes de excepción señalados en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, finalmente tienen la misma oportunidad de dirimir sus controversias acudiendo a la administración de justicia, que los afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral, con arreglo a los criterios tradicionales que toman en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo laboral para definir la jurisdicción competente encargada de dirimir las controversias relacionadas con la aplicación de dichos regímenes.

Por lo anterior, no consideramos que la diversidad de interpretaciones de la norma que se han presentado, justifiquen dar trámite al presente proyecto de ley. Cabe anotar que el conflicto de competencia no obedece a que las entidades sean de carácter público, sino a la pertinencia del afiliado a un régimen exceptuado por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

## 5. Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Proyecto de ley número 084 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios es innecesario.

sario. En consecuencia, se sugiere el archivo de la presente iniciativa legislativa.

Atentamente,

*Rafael Pardo Rueda,*  
Ministro del Trabajo.

Copia ponente: honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de mayo año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico, suscrito por el Ministro de Trabajo, doctor *Rafael Pardo Rueda*, en ocho (8) folios, al Proyecto de ley número 84 de 2011 Senado, *por medio de la cual aclara la Competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral en los conflictos de la Caja Nacional de Previsión, Instituto de Seguro Social.*

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Jorge Eduardo Gechem Turbay*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 325 - Lunes, 27 de mayo de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
ASCENSOS MILITARES	Págs.
Ministerio de Defensa Nacional	
Decreto número 1049 de 2013, por el cual se asciende a unos Oficiales de las Fuerzas Militares.....	1
Decreto número 1050 de 2013, por el cual se asciende a unos Oficiales de la Policía Nacional.....	2
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 251 de 2012 Senado, 064 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea el documento de voluntad anticipada que busca mantener la dignidad humana en pacientes que se encuentren en enfermedad en fase terminal.....	2
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 084 de 2011 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 712 de 2001 y se aclara la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral en los conflictos las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter público y sus afiliados y/o beneficiarios.....	8