



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 90

Bogotá, D. C., lunes, 14 de marzo de 2016

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2016 CÁMARA, 146 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1° de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

Artículo 8°. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de con-

diciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un

control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

Parágrafo 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes

de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

Parágrafo 4°. El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

Parágrafo 5°. Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES

Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., marzo 10 de 2016

En Sesión Plenaria Extraordinaria del día 9 de marzo de 2016 (Decreto 0202 de febrero 10 de 2016), fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto ley número 198 de 2016 Cámara, 146 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo ante-

rior, según consta en el acta de Sesión Plenaria Extraordinaria número 119 de marzo 9 de 2016, previo su anuncio en Sesión Extraordinaria del día 8 de marzo de 2016 correspondiente al Acta número 118.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 110 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.

1.1.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones a la ponencia para segundo debate al **Proyecto ley número 110 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.

Respetado Congresista:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara, en los siguientes términos:

El citado proyecto tiene como finalidad ampliar en cinco (5) años la edad del retiro forzoso (de 65 a 70 años de edad) de los servidores públicos del nivel directivo o decisorio de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Poder Público, de los organismos de control, la organización electoral, los organismos especiales, los jueces y Magistrados de la República y sus equivalen-

tes y de los particulares que ejerzan funciones públicas de modo permanente. Adicionalmente, permite que los adultos mayores que laboran en las instituciones públicas, distintos a los servidores públicos referidos, puedan continuar en sus cargos hasta los setenta (70) años de edad en caso de que a los sesenta y cinco (65) años faltaran un máximo de treinta (30) semanas de cotización para acceder a la pensión.

Actualmente, el artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, modificado por el artículo 14 de la Ley 490 de 1998, establece que *“Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no será reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo a lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos. Exceptúense de esta disposición los empleos señalados por el inciso 2° del artículo”*.

La excepción referida es aplicable para las personas que ocupen las posiciones de Presidente de la República, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de estos funcionarios, en el caso de que cumplan las condiciones para pensionarse antes de haber cumplido los sesenta y cinco (65) años de edad, pues en todo caso puso este tope como máximo para permanecer en dichos cargos. La norma al literal dispone:

“Artículo 29. Artículo modificado por el artículo del Decreto 3074 de 1968. El nuevo texto

es el siguiente: El empleado que reúna las condiciones para tener derecho a disfrutar de una pensión de jubilación, cesará definitivamente en sus funciones y será retirado del servicio, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que reúna tales condiciones. No obstante, el Gobierno podrá establecer excepciones para el retiro, cuando las necesidades del servicio lo exijan.

La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de Presidente de la República, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios de que trata este artículo. Por necesidades del servicio, el gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años”.

Es importante anotar que el Decreto 2400 de 1968 tiene por ámbito de aplicación la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, luego, esta norma está destinada su aplicación para estos servidores.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, la edad de retiro forzoso es una causal de retiro del servicio para quienes estén desempeñando **empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa**. Sin embargo, no se menciona cuál es esa edad de retiro.

La Corte Constitucional en Sentencia T-668 de 2012 expresó que esa edad es la misma a la establecida en el artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, esto es sesenta y cinco (65) años de edad. En ese sentido, es claro que la aplicación de la edad es por analogía más no porque el campo de aplicación del artículo 31 del Decreto 2400 sea mayor al ya referido (Servidores Públicos de la Rama Ejecutiva).

Ahora bien, la Ley 909 de 2004 “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*” tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública. En su artículo 3° se consagra por campo de aplicación de la ley:

De manera directa:

Empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.

Empleos de carrera en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), personerías, Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), Comisión Nacional de Televisión (CNT), Auditoría General de la República (AGN), Contaduría General de la Nación (CGN).

Empleados públicos de carrera de las entidades territoriales y sus entes descentralizados. Se exceptúa expresamente los empleos de las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.

Con carácter supletorio a los servidores públicos de las carreras especiales tales como: Rama Judicial del Poder Público.

Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.

Fiscalía General de la Nación.

Entes Universitarios autónomos.

Personal regido por la carrera diplomática y consular.

El que regula el personal docente.

El que regula el personal de carrera del Congreso de la República.

Igualmente, la Ley 909 de 2004 en su artículo 5° expresa que esa norma solo aplica para los empleos de los organismos y entidades mencionados que son de carrera administrativa, dejando por fuera los de elección popular y los de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, como ya se dejó anotado, su artículo 41 consagró expresamente que la edad de retiro forzoso es una causal de retiro del servicio tanto para quienes estén desempeñando **empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa**.

Es necesario señalar que la Ley 909 de 2004, por una parte, trajo por novedad la unificación legislativa de la edad de retiro forzoso para los servidores públicos de carrera de las entidades públicas enlistadas. Esto es importante si se tiene en cuenta que antes de la Constitución Política de 1991 existía normativa especializada al respecto, según el órgano de la rama del poder público que se tratara. Así, por ejemplo, en el caso de los servidores públicos de la rama ejecutiva aplicaba el Decreto 2400 de 1968 ya mencionado. Para el caso del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal aplicaba el Decreto 1660 de 1978, cuya edad equivalía igualmente a los sesenta y cinco (65) años. De otra parte, la Ley 909 de 2004 incorporó la edad de retiro forzoso como causal del retiro del servicio para los servidores públicos de libre y nom-

bramamiento y remoción y de carrera de varias de las nuevas corporaciones o instituciones creadas en virtud de la Carta Política de 1991, como la Defensoría del Pueblo o las Corporaciones Autónomas Regionales.

Visto esto, a pesar de la vigencia del Decreto 2400 de 1968 y la Ley 909 de 2004, siguen existiendo algunas dificultades de interpretación y vacíos sobre la materia en razón principalmente a las siguientes circunstancias:

i) El Decreto 2400 solo aplica para los servidores públicos de la Rama Ejecutiva;

ii) La Ley 909 de 2004 aplica solo para los empleos de carrera administrativa pero consagró la edad de retiro forzoso para los servidores públicos de carrera y los de libre nombramiento y remoción;

iii) La Ley 909 de 2004 refirió su aplicación con carácter supletoria para los servidores públicos de carrera pertenecientes a algunas entidades sin que se advierta si ese es un listado taxativo o enunciativo;

iv) La Ley 909 de 2004 excluyó de su aplicación las entidades que hacen parte de los sistemas específicos de carrera administrativa en lo que refiere al desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y **retiro del personal**, esto es quienes prestan servicios al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), a la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, a las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y a los cuerpos oficiales de bomberos, quienes se registrarán por las leyes que se expidan para el efecto.

Las mayores dificultades en la aplicación de la edad de retiro forzoso se encuentra *respecto a los servidores públicos exceptuados de los sistemas de carrera en la categoría de libre nombramiento y remoción no pertenecientes a la Rama Ejecutiva*, especialmente vinculados a las Corporaciones creadas con ocasión de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (V.B. Corte Constitucional).

En Sentencia C-351 de 1995 la Corte Constitucional resolvió demanda de inconstitucionalidad que fuera planteada en su momento en contra del artículo 31 del Decreto 2400 de 1968 en la que se alegaba violación del principio de igualdad entre quienes tenían una edad inferior a la de 65 años y los que tenían una edad superior a esta y violación al derecho al trabajo a las personas de la tercera edad por restringir el acceso a

prestar sus servicios al Estado. Entre las razones argüidas, a consideración de los demandantes, la única consagración constitucional sobre el retiro forzoso como causal de retiro del servicio es la consignada en el artículo 233 Superior, que refiere a los magistrados de las Altas Cortes, esto es Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

Dentro del análisis expuesto por la Corte en dicha sentencia, estableció el alcance del artículo 31 del Decreto 2400 de 1968 para el personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y declaró la existencia de un vacío normativo respecto a la edad de retiro forzoso para los servidores públicos pertenecientes a los nuevos organismos y autoridades judiciales creadas por la Carta Política de 1991, expresado en sus propias palabras, así: *"...la Sala estima pertinente precisar al respecto que teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 creó nuevos organismos y autoridades judiciales, y estableció para ellos períodos fijos, poniendo así término al anterior sistema vitalicio, se hace necesaria la expedición de una nueva ley que fije la edad de retiro forzoso para los casos contemplados en ese artículo, tomando en consideración los cambios introducidos en la Constitución Política de 1991..."*¹. Vacío que sigue vigente en los términos aducidos anteriormente, a pesar de la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004.

De acuerdo con lo hasta acá expuesto, esta Cartera comparte lo valioso que resulta la expedición de un proyecto de ley como el del asunto, sin embargo, es dable advertir la importancia de hacer distinciones objetivas y razonables a la luz del principio constitucional de igualdad.

En la misma sentencia, la Corte Constitucional expresó que la única excepción constitucional que cabe aducir para la aplicación de la edad de retiro forzoso es su aplicación para los *cargos de elección popular* en razón a que estos están sometidos a los requisitos y periodos fijos del orden constitucional. Para la alta Corte la figura del retiro forzoso en razón de la edad tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de que el poder público esta seguido por la función pública y no por el funcionario y a que la función pública es de interés general por lo que debe llevarse a cabo con eficacia y eficiencia, a través de la renovación de los cargos públicos. Su aplicación debe ser respetuosa del derecho de igualdad entendiendo por esta *"...la facultad que tiene todo ser humano, y en general toda persona, natural o jurídica, a recibir un trato no discriminado por parte de la sociedad civil y del Estado, según el merecimiento común -la racionalidad y la dignidad- y según los méritos*

¹ Sentencia C-351 de 1995.

particulares, fundados en la necesidad y en el trabajo... ”².

Según reza la exposición de motivos, el aumento de la edad de retiro forzoso se justifica “... para aquellos cargos en los que tiene especial relieve la experiencia, los conocimientos adquiridos y la ponderación propia de la madurez, esto es, aquellos centrados en la actividad intelectual, directiva o creativa, por la evidencia de que a los 65 años todavía hay mucho que pueden aportar estas personas a la sociedad. Resulta un tanto arbitrario y un desperdicio de recursos humanos e intelectuales desaprovechar tal experiencia y conocimientos adquiridos con el ejercicio mismo de las funciones... Una ley que modifique la edad de retiro forzoso para ciertos profesionales, para que puedan seguir aportando su saber intelectual estaría en consonancia con este compromiso internacional...”.

A juicio de este Ministerio, de hacerse ley el proyecto daría lugar a una edad de retiro forzoso distinta entre servidores públicos de la Rama Ejecutiva de libre nombramiento y remoción (nivel directivo o decisorio) y servidores públicos de la Rama Ejecutiva que detenta una condición distinta (de carrera administrativa), pues para los primeros esa edad sería de 70 años mientras que para los segundos sería la de 65 años. Lo propio sucedería para los mismos cargos de los otros órganos del poder público, organismos de control, organismos especiales, respectivamente.

En atención a lo anterior, es apropiado que la propuesta recoja los criterios en torno a los cuales ha discurrido la distinción de regímenes entre servidores públicos de carrera y los de libre nombramiento y remoción. Vale la pena recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-814 de 2014 reiteró la jurisprudencia de antaño, contenida en la Sentencia C-177 de 2001, entre otras, en la que manifiesta que los cargos de libre nombramiento y remoción responden a la naturaleza y funciones del cargo en particular, bien porque tiene asignadas funciones directivas, de manejo, conducción u orientación institucional, “en cuyo ejercicio se definen o adoptan políticas públicas” o porque las funciones exigen un nivel especial o calificado “de confianza”, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público. Es en razón a estos criterios que la doctrina constitucional ha consolidado una sólida diferenciación de trato entre los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa.

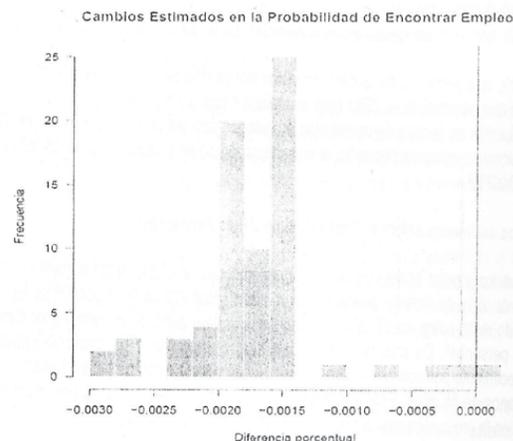
Ahora bien, bajo un análisis económico de la propuesta normativa, el aumento de la edad de retiro forzoso para altos funcionarios aun cuando se trata de una proporción pequeña de la po-

blación, tiene efectos sobre diferentes esferas del mercado laboral y las finanzas del Estado. Afecta de forma intergeneracional las tasas de desempleo/empleo y las tasas de participación de la población activa. Así mismo, conduce a cambios en la estructura de salarios por grupo etario al modificar los incentivos de la población a participar en el mercado laboral y la productividad media del trabajo. Con mayor importancia aun, extiende sus efectos hacia los costos públicos proyectados de los pagos pensionales.

Estos impactos, sin embargo, no pueden ser valorados en sus justas dimensiones a menos que se evalúen los nuevos equilibrios del mercado laboral y las finanzas del Estado en términos del bienestar general de la población. Los efectos sobre el mercado laboral, a priori, son negativos, pero los efectos sobre el erario pueden ser positivos, a pesar de que los efectos en términos de bienestar no son claros. Para la cuantificación de forma consistente con las teorías económicas vigentes, se emplea un análisis dinámico de equilibrio con los siguientes resultados.

Efectos estimados sobre probabilidad de encontrar empleo

En un mercado con fricciones en el mercado laboral que dan origen a la existencia del desempleo en condiciones de equilibrio, el resultado de extender la edad de retiro forzoso hasta los 70 años para los niveles directivos y decisorios de los funcionarios, genera una presión sobre todas las generaciones que harán parte de la fuerza laboral ocupada en los años subsiguientes a la implementación de la medida. Nuestros resultados predicen que esto se va a traducir en una disminución de la probabilidad agregada de encontrar empleo del 0.002% en promedio, y en un 98% de los casos, esta probabilidad se reduce entre 0.0012% y 0.0029%. No obstante, como se muestra en el gráfico a continuación, esta reducción, pese a ser pequeña, es significativamente negativa.



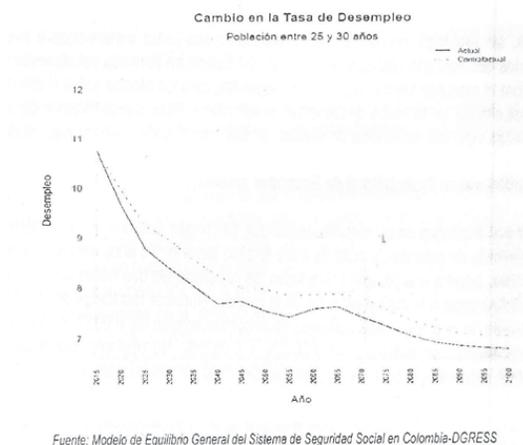
Fuente: Modelo de Equilibrio General del Sistema de Seguridad Social en Colombia-DGRESS

² Ibidem.

De lo anterior, se puede colegir, que salvo cambios en la estructura del mercado laboral, como por ejemplo, cambios en las fricciones del mercado laboral, la tasa de desempleo deberá afectarse como se analiza a continuación.

Efectos estimados sobre las tasas de desempleo

Dado el incremento de la estrechez del mercado laboral producto del alargamiento de la edad de retiro forzoso, se espera un incremento de la tasa de desempleo, especialmente de la población joven. De acuerdo con cálculos de este Ministerio, la reducción esperada en la tasa de desempleo de la población joven afectada será menos rápida como se aprecia a continuación:



Es decir, que partiendo de la cifra actual de desempleo para personas activas entre 25 y 30 años del 10.8%³, se espera que en promedio a 2050 para la población con carreras laborales afectadas, se pierdan en promedio 20 años de reducción en la tasa de desempleo en relación con las proyecciones actuales. No obstante, dado que el grupo poblacional afectado es pequeño, el impacto esperado en el desempleo de los más jóvenes es nulo o bien del orden de -0.0008%⁴.

Efectos estimados sobre el costo público de las pensiones

Aunque los efectos estimados anteriormente implican un efecto negativo para ciertos grupos poblacionales, desde el punto de vista del Estado, puede existir un ahorro producto de la proporción de funcionarios que decidan alargar su edad de retiro hasta los 70 años⁵, ocasionando *ceteris paribus*, por una menor duración del producto

pensional de estas personas⁶. De otro lado, se espera que el crecimiento del producto potencial aumente, debido a que al envejecimiento poblacional que trae consigo un choque positivo de productividad en el largo plazo para las personas de menos de 55 años. Este efecto se debe a que en la medida que la población envejece, la productividad media crece en la proporción que la población de 35-55 años se hace mayor⁷.

El resultado final del costo público de las pensiones como proporción del PIB, es positivo y en términos relativos tiene mayores efectos que aquellos señalados para el mercado laboral, debido a que la importancia relativa de los pagos de mesadas pensionales es mayor que la importancia relativa del número de personas afectadas. Esto se da porque se trata del acortamiento de pensiones que en la mayoría de los casos son cercanas a los mayores niveles legales posibles.

Tomando como referencia un horizonte de 50 años, se espera que el efecto total de la medida genere cerca 0.48% del PIB de ahorro a lo largo de dicho horizonte. Esto es menos de 0.06% del PIB en los primeros años y cerca de 0.07% del PIB en 2050. No obstante, esta reducción de costos como proporción del PIB, está sujeta a que como resultado de la medida, el producto potencial de largo plazo se afecta positivamente o, en otras palabras, está estimulado ligeramente por el envejecimiento poblacional y la productividad relativa de la fuerza de trabajo de las generaciones mayores⁸.

Efectos estimados sobre el Bienestar General y la Equidad:

Una pregunta importante sobre los efectos totales de la medida en discusión, es ¿cuál es su efecto neto total sobre el nivel de vida de la población? Para responder esta pregunta se emplea la medida de bienestar incluida dentro de la función objetivo del modelo, dado que, de una parte, la población joven se ve en principio negativamente afectada y, de otro lado, la población cercana a la edad de retiro se ve positivamente afectada. El efecto total sobre el bienestar general de la población es casi nulo⁹. No obstante, se presenta un cambio en la desigualdad

⁶ Al mismo tiempo, existirá un menor consumo de la población en situación de desempleo, y una mayor tributación de las personas que en la parte alta de su carrera salarial se extienden hasta su edad de retiro forzoso que en el modelo son recalculados para tener un presupuesto balanceado alrededor de una senda de deuda, o regla fiscal definida.

⁷ También crece porque en el modelo la productividad de las personas entre 55 y 70 años, a pesar de ser menor que la de las personas entre 35 y 55 años, es mayor que la de aquellos que inician su vida laboral.

⁸ Dicho incremento de la productividad aprovechada en el largo plazo es de cerca de 0.002% al año.

⁹ En términos de bienestar representa un incremento relativo con relación al estado actual de 0.004%.

³ Calculada a partir de los microdatos publicados por el DANE para 2015. Para la población entre 20 y 25 años el desempleo es un fenómeno más agudo y se ubica en el 22.6%.

⁴ En términos de la población Desempleada en 2015 esto es 19 personas más en condición de desempleo, de un total de 2.202.598.

⁵ La función de utilidad del modelo separa el incentivo marginal al retiro anticipado a la edad de retiro forzoso.

explicada por el ciclo de vida y se estima que el efecto de la medida aumente la desigualdad en el corto plazo, debido a que la población joven se ve afectada inmediatamente al alargarse la fila de desempleados producto del alargamiento en la duración de la población de ocupados. Aun así, en el largo plazo hacia 2050, los efectos antirredistributivos del corto plazo que implican la medida se desvanecen debido a que la población de personas mayores aumenta y la proporción de jóvenes en situación de desempleo se alivia relativamente.

Finalmente, un aspecto relativo a la cobertura pensional debe ser mencionado, es que la medida se traduce en una mejora debido a que hay mayores posibilidades de cumplir los requisitos antes de la edad de retiro forzoso para estas personas de altos ingresos, pero este efecto es del todo marginal al resto de la población y habida cuenta que los cálculos de esta cartera indican que no implican *per se* incrementos de la cobertura, conforme se demuestra en lo expuesto.

Hay que mencionar, además, que se debe hacer referencia a la manera como se haría sostenible el nuevo gasto generado por el aumento de la cobertura pensional producto del aumento de la edad de retiro forzoso, el cual fue mencionado anteriormente. Por tratarse de gastos adicionales del Sistema General de Pensiones se debe acatar lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual en su inciso sexto dispone:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo: con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.” (Subrayado fuera del texto).

Finalmente, en el caso de los afiliados al Régimen de Prima Media, si a partir de la edad de retiro forzoso y con estatus de pensionado decidieran continuar trabajando y por ende cotizando al ISS, el valor de los bonos pensionales tipo B se incrementaría, toda vez que de acuerdo con las normas que rigen la materia dichos bonos se actualizan y capitalizan hasta la fecha de ejecutoria de la resolución que reconoce la pensión y de ahí hasta la fecha de pago solamente se actualizan.

Luego, si la persona decide seguir cotizando hasta los 70 años, se estaría hablando de 5 años más que la Nación y las entidades territoriales tendrían que pagar de capitalización (a una tasa del VIPC+3%) por cada uno de esos bonos pensionales, generando un aumento en los pasivos

pensionales significativo en momentos en que no existen recursos suficientes para atender las obligaciones pensionales generadas hasta la fecha.

Por las razones antes expuestas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa y disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Cordialmente,

 ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 KPAR/45C
 DGPM/DGREGRESS
 UJ- 0293/16

Con copia:

Honorable Representante María Fernanda Cabal Molina - Autora

Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez - Autora

Honorable Representante Wilson Córdoba Mena - Autor

Honorable Representante Carlos Alberto Cuero Valencia - Autor

Honorable Representante Hugo Hernán González Medina - Autor

Honorable Representante Nicolás Daniel Guerrero Montaña - Autor

Honorable Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía - Autor

Honorable Representante Federico Eduardo Hoyos Salazar - Autor

Honorable Representante Rubén Darío Molano Piñeros - Autor

Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda - Autor

Honorable Representante Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez - Autora

Honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga - Autor

Honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés - Autor

Honorable Representante Margarita María Restrepo Arango - Autora/Ponente

Honorable Representante Cristóbal Rodríguez Hernández - Autor

Honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez - Autor

Honorable Representante Rafael Romero Piñeros - Autor

Honorable Representante Heriberto Sanabria Astudillo - Autor

Honorable Representante Fernando Sierra Ramos - Autor

Honorable Representante Santiago Valencia González, - Autor

Honorable Representante María Regina Zuluaga Henao - Autora

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya - Autor

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez - Autor

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía - Autor

Honorable Senador Daniel Alberto Cabrales Castillo - Autor

Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié - Autor

Honorable Senador Iván Duque Márquez-Autor

Honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez - Autor

Honorable Senador León Rigoberto Barón Neira - Autor

Honorable Senadora Nohora Stella Tovar Rey - Autora

Honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno - Autora

Honorable Representante Fabio Raúl Amín Saleme - Ponente

Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTA NÚMERO 021 DE 2016

(febrero 24)

Legislatura 2015-2016

Hora: 10:05

Presidente: Honorable Representante *Arturo Yepes Alzate*

Vicepresidente: Honorable Representante *Ciro Fernández Núñez*

Secretario: *David Bettín Gómez*

En Bogotá D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de febrero del año dos mil dieciséis (2016), siendo las diez y cinco de la mañana (10:05 a. m.), se reunieron los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presidida por el honorable Representante Arturo Yepes Alzate.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

Señor Secretario, sírvase de leer el Orden del Día.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Con mucho gusto señor Presidente, muy buenos días.

Orden del Día para la Sesión, pues Extraordinaria se considera porque la vamos a hacer en el

periodo de receso, con lo consagrado en el artículo 138 de la Constitución Política.

Miércoles 24 de febrero de 2016, hora: 09:30 a. m.

Llamado a lista y verificación del quórum.

Consideración y discusión, y aprobación del Orden del Día.

Negocios sustanciados por la Presidencia.

Aprobación de proposiciones de control político, conforme con el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia.

Quinto. Lo que propongan los honorables Representantes.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

Señor Secretario, sírvase verificar el quórum.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Asprilla Reyes Inti Raúl	Presente
Cure Corcione Karen Violette	Presente
Del Río Cabarcas Alonso José	Presente
Echeverry Alvarán Nicolás Albeiro	Presente
Fernández Núñez Ciro	Presente
Gaitán Pulido Ángel María	Presente
Gallardo Archbold Julio Eugenio	Presente
García Rodríguez Alexander	Presente
Grisales Londoño Luciano	Presente
Lozano de la Ossa Franklin del Cristo	Presente
Molano Piñeros Rubén Darío	Presente
Molina Triana Alfredo Guillermo	Presente
Oros Ortiz Nery	Presente
Perdomo Andrade Flora	Presente

Pizo Mazabuel Crisanto	Presente
Rodríguez Merchán Marco Sergio	Presente
Sierra Ramos Fernando	Presente
Tous de la Ossa Eduardo José	Presente
Yepes Alzate Arturo	Presente

Señor Presidente, esta Secretaría le certifica que existe quórum decisorio.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

En consideración el Orden del Día leído, se abre la discusión, continúa, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueban el Orden del Día?

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Ha sido aprobado, señor Presidente.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

¿Hay Proposiciones sobre la Mesa, señor Secretario?

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Señor Presidente, aquí en negocios sustanciados por la Presidencia, hay unas invitaciones que hacen unas Asociaciones de Ganaderos y Agricultores del Meta, en relación a todo el proceso de los Fondos que se crearon por la Ley 1731, sobre unos subsidios que se le iban a dar a los campesinos que tuvieran créditos vencidos, entonces ellos piden que la Comisión en el periodo ordinario aborde esta problemática.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

Perfecto, en consideración.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Sí, ha sido aprobada señor Presidente, estudiar los temas que tienen con el Fonsa.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

Perfecto.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Y hay una Proposición en el tema de proposiciones, que es el motivo por el cual se citó la Comisión en el día de hoy, es una proposición del doctor Inti Asprilla, del doctor Alonso del Río, del doctor Eduardo Tous, del doctor Alfredo Molina, que dice de la siguiente manera:

Con el ánimo de revisar la actuación del Gobierno Nacional frente a los graves hechos que han presentado en diferentes ciudades del país, relacionados con el control y seguimiento al almacenamiento, recolección...

¿Ah este es el tema de llantas también doctor Inti, una proposición, llantas?

...Después de su vida, es importante realizar un ejercicio de evaluación a política pública, planes y proyectos que el Gobierno Nacional viene adelantado en la materia. En este sentido solicito a la Mesa Directiva citar a debate de Control Político, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gabriel Vallejo; a la Ministra de Comercio y Turismo, Cecilia Álvarez; Director Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN), Santiago Rojas Arroyo; al Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Fernando Iregui; para que expongan ante esta Comisión las medidas que se han tomado y las políticas de posconsumo que se vienen implementado.

Además invítese a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y al Procurador Delegado de Asuntos Ambientales, Óscar Darío Maya Navas.

Se anexa el cuestionario.

La otra proposición es:

“Proposición

La Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen, fue creada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), a través del Acuerdo 011 de 2011. Su constitución es una conquista social y ambiental de los bogotanos, en la medida que la reserva cumple un papel primordial en aspectos como regulación hídrica, preservación de los suelos más fértiles del país, continuidad ecológica entre los cerros orientales y el río Bogotá, mitigación del cambio climático y en la garantía del bienestar y el medio ambiente de los habitantes de Bogotá y de la Sabana.

Los usos principales establecidos legalmente para la reserva Van Der Hammen son los de Conservación Forestal, Recreación y Agropecuarios; prohibiendo expresamente la expedición de Licencias de Urbanismo y Construcción al interior de esta. Es tal su importancia que la Reserva hace parte del Sistema de Áreas Protegidas y de la Estructura Ecológica principal del Distrito Capital.

Las decisiones que tome la actual administración Distrital respecto a la Reserva Van Der Hammen y es así como las instituciones ambientales y la ciudadanía, deben tener en cuenta no solamente los anteriores referentes legales, sino también la aplicación del principio de progresividad...

En consecuencia y con fundamento en el artículo 233 de la Ley 5ª de 1992, me permito citar a Debate de Control Político, en el cual se aborde una discusión técnica, política, jurídica y social, sobre la importancia de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen y las

responsabilidades institucionales y ciudadanas para su consolidación y protección.

En consecuencia cítese al Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Enrique Peñalosa Londoño; al Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, doctor Néstor Guillermo Franco González; al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Gabriel Vallejo López y a los doctores Julio Carrizosa Umaña y Manuel Rodríguez, ¿ellos son invitados?, ¿Citados?, Umaña y Manuel Rodríguez, integrantes del Panel de expertos, conformados por el Ministerio de Ambiente para hacer recomendaciones sobre el Ordenamiento Territorial del Sector Norte de Bogotá.

Sírvase trasladar el cuestionario adjunto según corresponda para los fines pertinentes.

Están leídas las dos proposiciones, señor Presidente, sométalas a consideración.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

En consideración las proposiciones leídas, se abre la discusión, continúa, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueban las proposiciones leídas?

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Han sido aprobadas, señor Presidente.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

Siguiente punto del Orden del Día.

Secretario, David de Jesús Bettín Gómez:

Lo que propongan los honorables Representantes.

Presidente, honorable Representante Arturo Yepes Alzate:

No habiendo más proposiciones se levanta la Sesión y la Mesa Directiva convocará en la fecha que acordemos con el citante, las citaciones respectivas.

ARTURO YEPES ALZATE
Presidente

CIRO FERNANDEZ NÚÑEZ
Vicepresidente

DAVID BETTÍN GÓMEZ
Secretario

LAS EXCUSAS SON REMITIDAS A LA COMISIÓN DE ACREDITACIÓN DOCUMENTAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES, DE ACUERDO CON LA RESOLUCIÓN No. 0665 DEL 23 DE MARZO DE 2011.

CONTENIDO

Gaceta número 90 - Lunes, 14 de marzo de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
TEXTOS DEFINITIVOS PLENARIA	Págs.
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 198 de 2016 Cámara, 146 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.	1
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al proyecto ley número 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.	3
ACTAS DE COMISIÓN	
Comisión Quinta Constitucional Permanente	
Legislatura 2015-2016	
(Primer Período)	
Acta número 021 de 2016 (febrero 24).....	9

