



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 395

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 12 de noviembre de 1993

EDICION DE 56 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE PLENARIA

No. 31 de la sesión ordinaria del día miércoles 3 de noviembre de 1993

Presidencia de los Honorables Senadores: Jorge Ramón Elías Náder,
Elías Antonio Matus Torres y Darío Londoño Cardona.

En Santafé de Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993), previa citación, se reunieron en el recinto del Senado de la República, los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a lista

El Presidente de la Corporación, honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder, quien Preside la sesión, indica a la Secretaría llamar a lista, y conlistan los siguientes honorables Senadores:

Acosta Medina Amilkar David
Albornoz Guerrero Carlos Salvador
Amador Campos Rafael
Angarita Baracaldo Alfonso
Angel Mejía Juan Guillermo
Araújo Noguera Alvaro
Avenidaño Hernández Luis Janil
Barco López Victor Renán
Betancourt de Liška Regina
Blackburn Cortés José
Blum de Barberi Claudia
Bogotá Marín Jaime
Bonett Locarno Pedro Antonio
Bula Hoyos Rodrigo
Burgos Martínez Jaime de Jesús
Bustamante García Evert
Castro Borja Hugo
Cepeda Saravia Efraín José
Cerón Leyton Laureano Antonio
Char Abdala Fuad Ricardo
Chávez López Eduardo
Corsi Otálora Carlos Eduardo
Cristo Sahiun Jorge

Cruz Velasco María Isabel
Cubides Olarte Henry
Cuéllar Bastidas Parmenio
Dájer Chadid Gustavo
Díaz Granados Alzamora José Ignacio
Echeverri Coronado Hernán
Echeverri Jiménez Armando
Elías Náder Jorge Ramón
Espinosa Faccio-Lince Carlos
Espinosa Jaramillo Gustavo
Galvis Hernández Gustavo
García Romero Juan José
Gechem Turbay Jorge Eduardo
Gerlein Echeverría Roberto
Giraldo Hurtado Luis Guillermo
Grabe Loewenherz Vera
Guerra de la Espriella José
Henríquez Gallo Jaime
Hernández Aguilera Germán
Hernández Restrepo Jorge Alberto
Iraorri Hormaza Aurelio
Izquierdo de Rodríguez María
Laserna Pinzón Mario
Latorre Gómez Alfonso
Lébolo Castellanos Emilio
Londoño Capurro Luis Fernando
Londoño Cardona Darío
López Cabrales Juan Manuel
Losada Valderrama Ricaurte
Lozano Gaitán Jorge Eliécer
Marín Bernal Rodrigo
Matus Torres Elías Antonio
Melo Guevara Gabriel
Mendoza Ardila Fernando
Montoya Puyana Alberto
Moreno Rojas Samuel
Mosquera Mesa Ricardo
Motta Motta Hernán
Muyuy Jacanamejoy Gabriel
Náder Náder Salomón
Name Terán José Antonio
Oliver Moreno Olimpo
Padilla Guzmán Marco T.

Palacio Tamayo Anibal
Panchano Vallarino Guillermo
Pava Camelo Alvaro
Peláez Gutiérrez Humberto
Pinillos de Ospina Clara
Pizano de Narváez Eduardo
Quirá Guauña Anatolio
Rodríguez de Castellanos Claudia
Rodríguez Vargas Gustavo
Rueda Guarín Tito Edmundo
Ruiz Llano Jaime Eduardo
Salcedo Baldión Félix
Sanín Posada Maristella
Santofimio Botero Alberto
Serrano Gómez Hugo
Sojo Zambrano Raimundo
Sorzano Espinosa Luis Guillermo
Suárez Burgos Hernando
Trujillo García José Renán
Tunubalá Paja Floro Alberto
Turbay Quintero Julio César
Uribe Vélez Alvaro
Valencia Cossio Fabio
Valencia Jaramillo Jorge
Vargas Suárez Jaime Rodrigo
Vásquez Velásquez Orlando
Vélez Trujillo Luis Guillermo
Victoria Perea Raúl Hernán
Villarreal Ramos Tiberio
Villegas Díaz Daniel
Vives Campo Edgardo
Yepes Alzate Omar

Dejan de asistir con excusa los siguientes honorables Senadores:

Gómez Hurtado Enrique
Rojas Sarmiento Jorge Alfonso
Gutiérrez Zuluaga Bernardo

Deja de asistir sin excusa el siguiente honorable Senador:

Navarro Mojica José Ramón

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 3 de 1993

Doctor
PEDRO PUMAREJO VEGA
Secretario General
Honorable Senado de la República
La ciudad.

Apreciado doctor:

Me permito presentar excusa por mi inasistencia en el día de hoy a la Sesión Plenaria, ya que por encontrarme delicado de salud, me es imposible asistir.

Cordialmente,

Jorge Alfonso Rojas Sarmiento
Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 3 de 1993

Doctor
PEDRO PUMAREJO VEGA
Secretario General
Senado de la República
Ciudad.

Para su conocimiento y fines pertinentes, cordialmente me permito remitirle la siguiente incapacidad:

Enrique Gómez Hurtado, cédula de ciudadanía número 31001. Treinta días.

Atentamente,

Víctor Hugo Moreno Marín
Jefe Sección Médica.

Anexo: Lo anunciado.

Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. División de Prestaciones Médico-Asistenciales. Certificado de incapacidad.

Médico General.

Santafé de Bogotá, D. C., 2-XI-93.

Gómez Hurtado Enrique, 31001.

Senador. 30 días. Del 23-X-93 al 21-XI-93.

Médico que incapacita: Dr. Francisco Barraquer.

Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. División de Prestaciones Médico-Asistenciales. Certificado de incapacidad.

Médico General.

Santafé de Bogotá, D. C., 4-XI-93.

Bernardo Gutiérrez Zuluaga, 70068443.

Senador. Dos (2) días. Desde el 3-XI-93 hasta el 4-XI-93.

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 4:00 p.m., la Presidencia manifiesta: Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 3 de noviembre de 1993, a las 3:00 p.m.

I

Llamado a lista.

II

Consideración y aprobación de las actas números 27, 28, 29 y 30, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 21, 26 y 27 de octubre y 2 de noviembre de 1993, publicadas en la Gaceta del Congreso números 377 y ... de 1993.

III

Votación de proyectos en segundo debate.

Proyecto de ley número 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara. (Acumulado con los Proyectos de ley números 149 de 1990, 49 de 1992, 52 de 1992 y 215 de 1993).

Título: "Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se adoptan otras disposiciones".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Publicaciones: Senado Proyecto publicado en la Gaceta número 87 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 130 de 1992. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 254 de 1993.

Autor: Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña.

IV

Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate.

Proyecto de ley número 126 de 1992 Senado.

Título: "Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, el Comité Nacional de Piedras Preciosas y la Oficina Única de Registro y Explotación de Piedras Preciosas, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de sus recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones".

Ponentes para segundo debate: Honorables Senadores Salomón Nader Nader, Jairo Calderón Sosa, Amílkar Acosta Medina y Jorge Eduardo Géchem Turbay.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 42 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta números 67 y 108 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 176 de 1993.

Autor: Señor Ministro de Minas y Energía, doctor Guido Nule Amín.

Proyecto de ley número 127 de 1992. (Acumulado con el Proyecto de ley número 211 de 1992).

Título: "Por la cual se establece el régimen para la Generación, Interconexión, Transmisión y Distribución de Electricidad en el territorio nacional". Ponentes para segundo debate: Honorables Senadores Hugo Serrano Gómez, Amílkar Acosta Medina y Gustavo Rodríguez Vargas.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 50 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 135 de 1993.

Ponencia para segundo debate y texto definitivo publicados en la Gaceta número 320 de 1993.

Autor: Señor Ministro de Minas y Energía, doctor Guido Nule Amín.

Proyecto de ley número 83 de 1992 Senado.

Título: "Por la cual se dictan disposiciones para la seguridad del periodista". Ponentes para segundo debate: Honorables Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Fabio Valencia Cossio.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 83 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 41 de 1993. Ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones publicados en la Gaceta número 41 de 1993.

Autor: Honorable Senador Gustavo Dájer Chadid.

Proyecto de ley número 352 de 1993 Senado. 277 de 1993 Cámara.

Título: "Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa años del Poblado de Rozo, Municipio de Palmira, Departamento del Valle del Cauca, rinde homenaje a la comunidad campesina de la región, se ordena la construcción del acueducto regional y se dictan otras disposiciones".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Raúl Hernán Victoria Perea.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 128 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 299 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 306 de 1993.

Autores: Honorables Representantes Miguel Motoa Kuri y señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez.

Proyecto de ley número 236 de 1992 Senado. 62 de 1992 Cámara.

Título: "Por la cual se crea la lotería 'La Samaria', en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador José Ignacio Díaz-Granados Alzamora.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 66 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 215 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 315 de 1993.

Autores: Honorable Representante Juan Carlos Vives Menotti y señor Ministro de Salud, doctor Gustavo de Roux.

Proyecto de ley número 37 de 1993 Senado. 314 de 1993 Cámara.

Título: "Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 450 años de la fundación del Municipio de Tenerife, en el Departamento del Magdalena".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Laureano Antonio Cerón Leyton.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número ... de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 302 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 330 de 1993.

Autores: Señor Ministro de Desarrollo Económico, doctor Luis Alberto Moreno Mejía y honorable Representante Micael Cotes Mejía.

Proyecto de ley número 233 de 1992 Senado. 60 de 1992 Cámara.

Título: "Por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Gustavo Rodríguez Vargas.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 66 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 125 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 345 de 1993.

Autor: Señor Ministro de Agricultura, doctor Alfonso López Caballero.

Proyecto de ley número 294 de 1993 Senado.

Título: "Por la cual se establece un registro de procedimiento para el trámite de las demandas contra entidades públicas y asimiladas y se dictan otras disposiciones".

Ponente para segundo debate: Honorable Senadora Vería Grabe Loewenherz.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 75 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número ... de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 358 de 1993.

Autora: Honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos.

Proyecto de ley número 53 de 1993 Senado.

Título: "Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 1990.

Ponente para segundo debate: Honorable Senador José Blackburn Cortés.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 319 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 332 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 355 de 1993.

Autores: Señora Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho, doctora Wilma Zafra Turbay y el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña.

Proyecto de ley número 18 de 1993 Senado.

Título: "Por la cual se honra la memoria del insigne educador Tomás Rueda Vargas y se dictan otras disposiciones".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Mario Laserna Pinzón.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 258 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 332 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 358 de 1993.

Autor: Honorable Senador Jaime Bogotá Marín.

Proyecto de ley número 33 de 1993 Senado.

Título: "Por la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano".

Ponente para segundo debate: Honorable Senadora María Isabel Cruz y el honorable Senador Luis Fernando Londoño Capurro.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 268 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 348 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número ... de 1993.

Autores: Ministra de Educación Nacional, doctora Maruja Pachón de Villamizar; Viceministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Héctor José Cadena Clavijo y Ministro de Desarrollo encargado, doctor Dario Londoño Gómez.

Proyecto de ley número 356 de 1993 Senado. 305 de 1993 Cámara.

Título: "Por medio de la cual se rinden honores a la memoria del Presidente Alberto Lleras Camargo".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador José Blackburn Cortés.

Publicaciones: Senado: Proyecto de ley publicado en la Gaceta número 184 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 197 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 366 de 1993.

Autor: Honorable Representante Alfonso Uribe Baidillo.

Proyecto de ley número 58 de 1993 Senado.

Título: "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación primaria, media y superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argentina", suscrito en Buenos Aires el 3 de diciembre de 1992.

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Daniel Villegas Díaz.

Publicaciones: Senado: Proyecto de ley publicado en la Gaceta número 284 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 364 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 369 de 1993.

Autora: Viceministra de Relaciones Exteriores, doctora Wilma Zafra Turbay.

Proyecto de ley número 54 de 1993 Senado.

Título: "Por medio de la cual se aprueba la Ley Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros: La República de Colombia, la República de Bolivia, la República del Ecuador y la República de Venezuela", hecho en Copenhague el 23 de abril de 1993.

Ponente para segundo debate: Honorable Senador José Guerra de la Espriella.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 298 de 1993. Ponente para primer debate publicado en la Gaceta número 341 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 355 de 1993.

Autores: Viceministra de Relaciones Exteriores, doctora Wilma Zafra Turbay y el Ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos Calderón.

Proyecto de ley número 42 de 1993 Senado.

Título: "Por la cual se rinde homenaje a un ciudadano meritorio, asignándole su nombre a una obra de interés público".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Emilio Lébolo Castellanos.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 269 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 348 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 371 de 1993.

Autor: Honorable Senador Edgardo Vives Campo.

Proyecto de ley número 343 de 1993 Senado. 212 de 1993 Cámara.

Título: "Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el "Fondo Nacional del Ganado".

Ponentes para segundo debate: Honorables Senadores Alvaro Araújo Noguera y José Name Terán.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 54 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 297 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número ... de 1993.

Autor: Señor Ministro de Agricultura, encargado, doctor Jaime Lombana Villalba.

Proyecto de ley número 01 de 1993 Senado. 270 de 1993 Cámara.

Título: "Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del Municipio de Santa Rosa de Cabal, en el Departamento de Risaralda".

Ponente para segundo debate: Honorable Senador Mario Laserna Pinzón.

Publicaciones: Senado: Proyecto publicado en la Gaceta número 123 de 1993. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 348 de 1993. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 369 de 1993.

Autores: Honorables Representantes Diego Patiño Amarilés y Rodrigo Rivera Salazar.

V

Citaciones diferentes a debates o audiencias previamente convocadas.

Informe Comisión de Ética, caso honorable Senador Negocios sustanciados por la Presidencia. Félix Salcedo Baldión.

VI

VII

Lo que propongan los honorables Senadores.

El Presidente,

JORGE RAMON ELIAS NADER

El Primer Vicepresidente,

ELIAS ANTONIO MATUS TORRES

El Segundo Vicepresidente,

DARIO LONDOÑO CARDONA

El Secretario General,

PEDRO PUMAREJO VEGA

Proyecto de ley número 352 de 1993 Senado, 277 de 1993 Cámara, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa años del poblado de Roza, Municipio de Palmira, Departamento del Valle del Cauca, rinde homenaje a la comunidad campesina de la región, se ordena la construcción del acueducto regional y se dictan otras disposiciones".

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe. Leída ésta la Presidencia la somete a consideración de la plenaria y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente por unanimidad.

Proyecto de ley número 236 de 1992 Senado, 62 de 1992 Cámara, "por la cual se crea la Lotería 'La Samaria' en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

II

Consideración y aprobación de las Actas números 27, 28, 29 y 30, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 21, 26 y 27 de octubre y 2 de noviembre de 1993, publicadas en la Gaceta del Congreso números 377 y ... de 1993.

La Presidencia manifiesta que respecto a las Actas, la plenaria se pronunciará cuando se registre el quórum reglamentario.

III

Votación de proyectos de ley en segundo debate.

Proyecto de ley número 155 de 1992 Senado, 204 de 1992 Cámara (acumulado con los Proyectos de ley números 149 de 1990, 49 de 1992, 52 de 1992 y 215 de 1993), "por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se adoptan otras disposiciones".

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Mire señor Secretario, aquí ha pedido, el señor Luis Fernando Londoño Capurro, la modificación del orden del día para efectos de unos proyectos que no admiten discusión, yo creo que es bueno airear por un rato el proyecto de Seguridad Social, y entrar a discutir unos proyectos que no tienen discusión, que son honores y que son problema del libro. Entonces lo es que la modificación no se puede dar sino en la medida en que se presente el quórum decisorio.

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum decisorio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la alteración del Orden del Día, con el fin de proceder a discutir algunos proyectos que no suscitan discusión, y cerrada su discusión, la plenaria le imparte su aprobación.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

La Presidencia abre la discusión de la proposición, leída y cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 33 de 1993, "por la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano".

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe. Leída ésta la Presidencia la somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 18 de 1993 Senado, "por la cual se honra la memoria del insigne educador Tomás Rueda Vargas y se dictan otras disposiciones".

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición positiva con que termina el informe. Leída ésta, la Presidencia la somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado leído, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 233 de 1992 Senado, 60 de 1992 Cámara, "por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones".

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe. Leída ésta la Presidencia la somete a consideración de la plenaria y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 58 de 1993 Senado, "por la cual se aprueba el Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Primaria, Media Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Argentina, suscrito en Buenos Aires el 3 de diciembre de 1992".

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe, leída ésta la Presidencia la somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado leído, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 343 de 1993 Senado, 212 de 1993 Cámara, "por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado".

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe, leída ésta, la Presidencia la somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado leído, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 01 de 1993 Senado, 270 de 1993 Cámara, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 150 años de la fundación del Municipio de Santa Rosa de Cabal, en el Departamento de Risaralda".

Por Secretaría se da lectura a la proposición con que termina el informe, y leído éste la Presidencia, la somete a consideración de la plenaria y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Se abre el segundo debate.

Por Secretaría se da lectura al articulado del proyecto.

La Presidencia abre la discusión del articulado leído, y cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto, y leído éste, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?, y éstos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia, pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Proyecto de ley número 126 de 1992 Senado, "por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, el Comité Nacional de Piedras Preciosas y la Oficina Única de Registro y Explotación de Piedras Preciosas, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de

sus recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

La Presidencia abre la discusión al proyecto, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Salomón Náder Náder.

Palabras del honorable Senador Salomón Náder Náder:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Salomón Náder Náder.

Señor Presidente, honorables Senadores, aquí hay un informe de la Subcomisión nombrada por la Plenaria del Senado para el estudio del Proyecto de ley de regalías.

Hay acuerdo sobre todo el proyecto, excepto, en el párrafo primero del artículo 16 que tiene que ver con el IFI con que la diferencia entre las regalías legales y las regalías contractuales debe absolverla el IFI es la única diferencia que existe con el Gobierno y entre los miembros de la Subcomisión, entonces yo me permito, solicitar.

La Presidencia manifiesta:

Doctor Náder, yo no sé si hay diferencia, también en el aumento del valor de regalías del níquel. Yo recibí una llamada ese es el mismo artículo, el aumento del valor de la regalía del níquel.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Salomón Náder Nader.

No hay diferencia en eso señor Presidente, porque se habló de que hacia el futuro, no el presente, lo mismo que el aumento de la regalía en el carbón, es hacia el futuro.

La Presidencia manifiesta:

Usted propone que se vote en bloque el articulado y se exceptúe donde hay la diferencia.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Salomón Náder Náder.

Sí se exceptúe el párrafo primero del artículo 16; que es lo que vamos a debatir con el Ministro de Desarrollo sobre lo que tiene que ver con la diferencia entre las regalías legales y las contractuales, que en nuestro concepto lo deben pagar el IFI y el concepto del Ministro de Desarrollo debe quedar excluida cualquier posibilidad de que el IFI aporte esos recursos.

Señor Presidente, por qué no hacemos una cosa, por qué no ponemos primero a consideración la proposición con que termina el informe del ponente para poder entrar a discutir.

Por Secretaría se da lectura a la ponencia y proposición positiva con que termina el informe.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Palabras del honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador

Roberto Gerlein Echeverría, quien da lectura a la siguiente constancia:

Declaración política de Roberto Gerlein.

El 27 de noviembre de 1993, se celebrará, con carácter descentralizado, en cada una de las capitales del país, la Convención Conservadora. La manera como ha sido concebida, orientada, organizada y dirigida, además de exótica, es, a todas luces, sesgada y antidemocrática. Las Convenciones del Partido eran foros para que los candidatos a la Presidencia de la República expresasen sus ideas, conceptos y programas. Era la tribuna por excelencia para que Colombia conociera la propuesta conservadora y pudiesen compararse las propuestas económicas, morales, sociales, agrícolas, de relaciones internacionales, de apoyo a la industria y de cooperación entre la comunidad de naciones con aquellas que formularan otros candidatos y partidos.

Será esta una Convención silenciosa, donde a nadie se le dará la oportunidad de dirigirse a sus correligionarios. Una Convención con miedo a expresarse, del más puro sabor electoral y clientelista, manejada por los Directorios, acólitos de precandidatos mudos que no se atreven a enfrentarse a las duras vivencias del colombiano, preocupados exclusivamente por trabajar un perfil de imagen y despreocupados de asuntos como el desempleo, la carencia de vivienda, la descomposición moral, la crítica al Gobierno del cual hacen parte y el apoyo a la redención de las necesidades sentidas del pueblo.

Una Convención de la naturaleza descrita no ofrece seguridades políticas para nadie. Va a ser simplemente una peregrinación ante el altar mayor para ofrecerle incienso a quien oficia en él. El país requiere una propuesta más que un candidato.

El país desea ver en el partido una alternativa al desastre existente. Una colectividad cuyo líder habrá de ser alguien que por todos los medios a su alcance expresa su infinito desdén por cuanto signifique historia, tradición, conceptos, programas, lucha contra la guerrilla y contra el narcotráfico, nunca podrá ser el vocero calificado de un partido y de un pueblo que miran en el Presidente de la Nación su líder moral para que los ayude a caminar las difícilísimas etapas que se avecinan. Es el momento para Moisés, o para Bolívar, o para Alberto Lleras, o para Laureano Gómez.

El país no demanda imágenes ni perfiles. Ni “medios” de comunicación que digan cuánto no es y oculten lo que sí es. Ni Convenciones subalternas, donde se entrelazan los hilos de las ambiciones personales con los favores de los mandatarios de antaño para asegurarle futuros prmisorios a herederos eventuales de dinastías inexistentes.

Por las razones anteriores —y con el único propósito de servirle a Colombia, a su pueblo y a la democracia— me permito anunciar que, como precandidato, no concurriré a la sesgada Convención Conservadora del 27 de noviembre de 1993.

El país necesita un frente moral para derrotar la corrupción. Un frente económico para derrotar la pobreza. Y un frente político para derrotar la subversión.

Roberto Gerlein Echeverría.

La Presidencia abre el segundo debate del proyecto de ley número 126 de 1992, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Alberto Hernández Restrepo.

Palabras del honorable Senador

Jorge Alberto Hernández Restrepo:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Alberto Hernández Restrepo.

Honorables Senadores, para pedirle al ponente, doctor Náder, de que por favor el artículo 23 también lo aplacemos, creo que hay controversia según la carta que tengo aquí del señor Ministro de Fomento y entonces sería muy bueno que lo tengamos en cuenta para más tarde para el 16 y el 23, si es posible, señor Presidente.

La Presidencia manifiesta:

Doctor Náder, yo quiero hacerle una propuesta, aplacemos los artículos que soliciten los Senadores para que en su momento oportuno el señor Ministro de Desarrollo, quien me pidió que podríamos discutir esos artículos el martes cuando él pueda estar aquí por lo menos ser francos y leales en la discusión en su presencia. Entonces el resto del articulado lo podemos discutir aquí, aprobar o no aprobar.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Guerra de la Espriella.

Gracias señor Presidente, yo realmente quiero aprovechar esta oportunidad para respaldar casi que en su integridad la aprobación de este importantísimo proyecto de las regiones fundamentalmente, para la de donde yo provengo de donde hay un municipio portuario como lo es Tolú, a través de su corregimiento Coveñas, que va a recibir un porcentaje muy importante de las regalías.

Sin embargo, en el artículo 29, señor ponente, tengo que hacer una clara disquisición, contenida en la parte pertinente al 25% de los recursos asignados por el concepto de puerto al departamento de Sucre y que dice claramente, que deben ser transferidos al Municipio de Sincelejo, el cual les dará la destinación prevista en el artículo 15 de la presente ley.

Mi intervención hace referencia lo siguiente, honorables Senadores este proyecto de ley.

La Presidencia manifiesta:

Senador Guerra por qué no hacemos, anotamos su observación, aplazamos el artículo y en el momento de su discusión usted sustenta el artículo para ahorrar tiempo, ya hemos dejado los párrafos 9, 16 y 23 y usted nos deja el 29 y en su momento.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Guerra de la Espriella.

Acepto, señor Presidente, artículo 29, no hay párrafo, viene siendo párrafo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Corsi Otálora.

Señor Preidente este es un proyecto de innegable trascendencia y que el país espera con mucha atención. La primera observación que quiero hacer es esta: Es difícil conocer la estructura global de un proyecto, por la sola lectura de su articulado.

Realmente las Comisiones han trabajado con mucha seriedad y la Subcomisión también, pero, veo que de todas maneras es necesario que nos hagan una presentación sintética, sin articulado de la estructura del proyecto y de sus puntos fundamentales, para tener una visión global, que difícilmente adquirimos repito por la sola lectura del proyecto, esto para poder votar incluso sustentarlo y defenderlo públicamente.

Primer punto de mi inquietud, una cosa breve, puede ser media hora, veinte minutos, para que no se diga que fue discutido sin que se supiera de qué se trataba tal proyecto.

Segundo. Me preocupa de sobre manera la condición de los territorios donde se explotan los recursos del subsuelo, por experiencia de boyacense sé, lo que ha ocurrido con Paz del Río, que no ha redudando para casi nada en el bien de Boyacá, la misma queja ha venido de muchas entidades territoriales que ven salir sus riquezas sin que repercutan directamente en el desarrollo de la propia región. Esas regiones de una manera directa tienen un derecho preferencial por el hecho de estar en su propia tierra en el caso que hablo es Casanare.

Me preocuparía mucho que Casanare no quedara en óptimas condiciones porque ha sido un territorio abandonado durante casi siglos por los colombianos, y sin embargo, es una de las puertas de entrada para el futuro del país, convertirlo en un polo de desarrollo es ya generar una visión hacia el futuro de extraordinaria importancia.

Por eso a mí me gustaría que la situación de Casanare fuera óptima, que no se diga que porque tiene una pequeña población proporcional ha de tener recursos inferiores, ya que indudablemente al ser polo de desarrollo puede llegar a descongestionar la desconcentración que hoy vive el país en el campo demográfico y puede ser una puerta de avanzada para esa media Colombia que está en los Llanos.

Esto lo considero de suma importancia para que Casanare no siga solamente como el departamento de la libertad que dio tantos aportes en ese campo, si no en un desarrollo concreto. Yo por eso voy a preguntar esto al señor ponente; para concluir mi intervención una pregunta específica, en su momento me da la respuesta, sólo se la dejo formulada, no para que me la responda ahora sino en su oportunidad.

Es esta mi pregunta señor ponente: ¿En qué condiciones quedó el Departamento de Casanare con el proyecto tal como fue aprobado en la Comisión?

Segundo: ¿En qué condiciones quedó Casanare, según la propuesta del Gobierno, y

Tres: ¿Cuál es la condición actual de la participación de Casanare en todo este proceso de las regalías?

No quiero dar ningún juicio porque realmente no tuve oportunidad de asistir.

La Presidencia manifiesta:

Senador Corsi, mire en qué condiciones queda Casanare actualmente, cómo quedó con la propuesta del Gobierno y como queda actualmente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Corsi Otálora.

Sí, como estaba, como salió de Comisión, que dijo el Gobierno y que viene a Plenaria para tener un criterio nada más.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Salomón Náder Náder, Coordinador de la Subcomisión y de los ponentes.

Palabras del honorable Senador Salomón Náder Náder:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Salomón Náder Náder.

Senador Corsi. Yo quiero hacer una reseña sobre la situación actual porque aquí ha habido una confusión con respecto a este proyecto, ha habido una clara desinformación

por parte del Gobierno, especialmente de dos entidades del Gobierno, IFI y Carbocol, en lo que tiene que ver con este proyecto y de parte del Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional, lo existente actualmente es lo siguiente el cuarenta y siete y medio por ciento de la totalidad de la regalía, va al departamento productor, el doce y medio por ciento, va al municipio productor, y el cuarenta por ciento se destina al Fondo Nacional de Regalías y a los municipios portuarios, eso es lo existente hoy.

Eso significaría que al departamento productor le iría el sesenta por ciento de la totalidad de las regalías.

Bien el artículo 309 de la Constitución, habla de los derechos adquiridos especialmente por las antiguas comisarias e intendencias y respeta esos derechos en cabeza de los departamentos que se conformen a partir de esas Intendencias y Comisarias, aquí hay una diferencia de criterios, que no la vamos a poder definir nosotros y lo va a tener que definir la Corte Constitucional, y es en lo que tiene que ver con los derechos adquiridos, si el derecho constitucional es tangible o es intangible, si es tangible en lo que tiene que ver con el doce y medio por ciento y el cuarenta y siete y medio por ciento, o sencillamente se mantiene es el derecho en forma intangible, en forma global, diciendo estos departamentos productores y estos municipios productores adquieren unos derechos que la ley les asignará en porcentajes o en proporción.

Entonces, aquí existe esa diferencia. Inicialmente, honorable Senador Corsi, estuvimos nosotros con el Gobierno, Ministerio de Minas, en Arauca y Casanare y con un escenario que ellos nos mostraban de una producción de 300.000 barriles diarios.

Hicimos unos acuerdos, ¿qué acuerdos?

Dijimos vamos a poner unos escalonamientos, vamos a mantener en primera instancia las regalías del cuarenta y siete y medio por ciento y del dos y medio por ciento, pero no sobre la totalidad de la producción, sino sobre unos escalonamientos, que queremos fijar de acuerdo con las regiones productoras.

Entonces fuimos allá llegamos al siguiente acuerdo, sobre los primeros 170.000 barriles, irían al departamento productor el ciento por ciento de las regalías, el ciento por ciento de lo que le corresponde como regalías que es el cuarenta y siete y medio por ciento del total, en el exceso de los 170.000 barriles, iría al departamento productor sólo el diez por ciento de lo que le corresponde como regalías, y el otro noventa por ciento va a un fondo aparte que se distribuiría entre los departamentos no productores de la misma región y el Fondo Nacional de Regalías.

En el caso de los municipios, el acuerdo fue el siguiente: Los primeros 120.000 barriles, el ciento por ciento de regalías para el municipio, el excedente sobre los 120.000 barriles, iría: El diez por ciento, de regalías para el municipio, y el noventa por ciento restante iría al departamento productor para que los repartieran en forma igualitaria entre los municipios no productores del mismo departamento, ese fue el acuerdo inicial a que llegamos, con los departamentos productores de Arauca, Casanare, Ministerio de Minas y Energía, porque yo también quiero hacer una referencia aquí, y es que yo no sé hoy en día quién es el propietario del proyecto, si es el Ministro de Minas, si es el Ministerio de Minas, no sé si es el Ministerio de Hacienda, no sé si es Planeación Nacional, no sé si es el Ministerio de Desarrollo, no sé quién sea, porque todos le han metido a última hora la mano al proyecto y entonces ya uno no sabe quién es quién, pero ese fue el acuerdo a que llegamos nosotros con el Ministerio de Minas, que en ese momento para nosotros era, el Gobierno que presentó el proyecto.

Muy bien, luego en junio del año pasado, en junio de este año, cuando se iba a debatir el proyecto aquí en Plenaria, el Ministro de Hacienda, Planeación Nacional y el Ministerio de Minas nos mandaron una carta, y nos dijeron que había un escenario diferente, que el escenario de Cusiana y Cupiagua, era para una producción de 600.000 barriles diarios, y no de 300.000 barriles diarios, con ese nuevo escenario hicimos, volvimos a reunirnos con los Representantes de Arauca y Casanare, con el señor Gobernador del Departamento, con los señores alcaldes de Aguazul y de Tauramena, que son los dos municipios productores de Casanare, y con el señor Alcalde de Arauca y el Gobernador de Arauca.

Recuerdo que la última reunión la tuvimos en el hospital, cuando ya tenía yo un pie, en el avión para irme e hicimos un bosquejo de posibilidad de acuerdo con el concurso, de Planeación Nacional con que nos habíamos reunido el día anterior en que bajaba de 170.000 barriles a 150.000 barriles, el tope con el ciento por ciento de regalías de los departamentos y se rebajaba, de 120.000 a 100.000 barriles, el tope de regalías para los municipios, manteniendo el diez por ciento, sobre el excedente tanto en el departamento como en el municipio pero aquí hay una modificación, el treinta por ciento del excedente es decir, descontando primero los 150.000 barriles y luego el diez por ciento sobre el exceso de la producción, el treinta por ciento del excedente de que quedaba iría para proyectos regionales presentado para departamentos no productores de la misma región al CONPES, con todos los requisitos establecidos por la ley para ser revisados y aprobados esos proyectos y el setenta por ciento al Fondo Nacional de Regalías para que sirviera de soporte regional adicional a los recursos del Fondo.

Y en el caso de los municipios se bajaba a 100.000 barriles más el diez por ciento y el excedente en vez de utilizarse en la totalidad de los municipios no productores del mismo departamento dijimos que el cuarenta por ciento, iría para ser repartido en forma igualitaria entre los municipios no productores del mismo departamento y el sesenta por ciento iría a engrosar las arcas del Fondo Nacional de Regalías, esa fue la propuesta que estudiamos conjuntamente con el departamento, con el Gobernador de Casanare y el Gobernador de Arauca.

Luego acá, el señor Ministro de Minas, el Ministro de Hacienda y Planeación Nacional presentaron una contrapropuesta.

La contrapropuesta era la siguiente:

Departamento productor 100.000 barriles y sobre el excedente cero, cero sobre el excedente, entre 100.000 y 200.000 barriles irían al Fondo Nacional de Regalías para la ejecución de proyectos regionales presentados por los departamentos no productores de la misma región, y en exceso de 200.000 barriles la totalidad del exceso de los 200.000 barriles iría al Fondo Nacional de Regalías.

Esta fue la propuesta del Gobierno para los departamentos, para los municipios 80.000 barriles el ciento por ciento de las regalías, para el municipio productor, los siguientes 100.000, es decir entre los 80.001 y 180.000 irían para los municipios no productores del mismo departamento y en exceso de los 180.000 barriles iría todo al Fondo Nacional de Regalías.

Esa fue la propuesta del Gobierno, tuvimos una reunión de la Subcomisión, yo pedí aquí, quiero dejar constancia de eso, señor Presidente, cuando se estaba discutiendo, correcto, señor Presidente aquí yo hice la propuesta de que se nombrara una subcomisión, mientras estuviera debatiéndose en la Plenaria el proyecto de ley de Seguridad Social.

Se nombró una subcomisión compuesta por 23 Senadores, esa subcomisión estudió la situación especialmente de los hidrocarburos

que producen el noventa por ciento de las regalías, el diez por ciento son producidas por los hidrocarburos, especialmente en el petróleo en esa Comisión estaba el doctor Víctor Renán Barco, Juan Guillermo Angel y varios Senadores y allá revisamos esa cifra. Nos volvimos a reunir con el Gobierno en el Despacho del Ministro de Minas y con la Senadora María Izquierdo, en representación de Casanare y el Gobernador de Casanare, que desgraciadamente por reglamento no pudo asistir a esa reunión, y allí buscamos unos acuerdos que sirvieran, que fueran un poco más flexibles en beneficio de los departamentos y municipios productores y el acuerdo final al que llegamos que estamos presentando aquí hoy, son los siguientes:

Los primeros 120.000 barriles del departamento reciben el ciento por ciento de regalías el departamento productor, entre 120.000 el exceso de 120.000 y hasta 600.000 barriles recibirán el siete y medio por ciento de regalías. Y sobre 600.000 barriles el dos y medio por ciento de regalías.

El excedente al aplicar esta fórmula, el excedente que queda de las regalías se aplicará al treinta por ciento para los proyectos presentados por los departamentos no productores de la misma región, y el setenta por ciento, que ingresaría al Fondo Nacional de Regalías.

Hicimos unas cuentas, honorable Senador Corsi y la cuenta nos da, estamos hablando del año 97, que es cuando la producción llegaría a 600.000 barriles, correcto la cuenta nos da lo siguiente, para el tope de los 600.000 barriles que fue el escenario nuevo que nos mostró el Ministerio de Minas y Ecopetrol nos daría que al Departamento de Casanare, se le iría al valor constante de hoy en 1997 al departamento y sus municipios cien millones de dólares, es decir ochenta mil millones de pesos por concepto de regalías para el departamento y los municipios de ese mismo departamento, todo esto es anual, con una producción de 600.000 barriles; nosotros consideramos, honorable Senador por información que nos dio el mismo Gobernador de Casanare de que necesitarían para convertir al Departamento de Casanare en un departamento desarrollado como el Quindío, aproximadamente en unos mil millones de dólares, ellos consideraban dentro de su estudio hecho el Gobierno consideraba que setecientos millones ellos consideraron mil millones de dólares lo que significa que en los 7 años de alta producción que va a tener Cusiana y Cupiagua ellos van a recibir en exceso esos mil millones de dólares, que es lo que convertiría en el Departamento en un departamento tan desarrollado como el departamento del Quindío de manera lo que yo quiero decir aquí honorable Senador Corsi es que no se ha querido disminuir la capacidad de progreso de Casanare de desarrollo de Casanare.

Lo que queremos es darle a Casanare los recursos que necesita para su desarrollo, pero sin excedernos de la posibilidad que, unos recursos de pronto Casanare no necesita y no tiene capacidad de inversión, lo pueden tener allá de otras zonas del país que no están tan mal como Casanare, como son los departamentos no productores de la misma región.

Entonces yo quiero hacer esa referencia que siempre se tuvo en cuenta de Casanare que siempre quisimos resolver el problema de Casanare porque todo este proyecto, honorable Senador Corsi, tiene un doliente y es Casanare y realmente Casanare.

Pero hoy todo el país es doliente porque si este proyecto no se aprueba, ¿qué va a pasar? que vamos a mantener la situación existente, ley que establece que el sesenta por ciento de todas las regalías van al departamento productor y a su municipio y el saldo que sería poco, para el resto de los departamentos del país.

Yo no sé si quedó clara la inquietud del Senador Corsi.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Anibal Palacios Tamayo.

Simplemente para solicitarle muy respetuosamente al Senador Nader, Salomón Nader, que si fuera posible, para una vez más tener claridad, sobre el proyecto, se resumiera como lo hizo los departamentos productores, entregara la fórmula final que acordamos en la Comisión que nombró el Senado para los municipios productores y los Departamentos no productores.

Sería simplemente en ese sentido la moción, señor Presidente, para que el ponente integrara el informe definitivo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia.

Palabras del honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia, quien da lectura a una proposición.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada su discusión el Senado le imparte su aprobación.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

Proposición número 118

Cítese al señor Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, para que el día 2 de diciembre asista a la sesión plenaria del Senado de la República y responda el siguiente cuestionario:

1. ¿Cuáles han sido los resultados de las restricciones a las ciudades para la importación de materias textiles y sus manufacturas, en términos de volumen de contrabando? ¿A cuánto asciende este monto en los tres meses inmediatamente anteriores a la medida y los siguientes a ella?

2. ¿Cuál ha sido el volumen de las importaciones legales por las ciudades autorizadas por la Resolución 1336, durante los seis (6) meses anteriores a la adopción de esta medida, y en los 60 días siguientes a la vigencia de la mencionada resolución?

3. ¿Por qué cree el Gobierno Nacional que el contrabando de estos productos se desestimula al restringir las ciudades de procedencia?

4. ¿Qué medidas ha tomado el Gobierno para reprimir el contrato de materias textiles y confecciones por las ciudades autorizadas para importar?

5. ¿Cree el Gobierno Nacional que los contrabandistas han acatado las disposiciones legales?

6. ¿Cuáles fueron los criterios y los estudios utilizados por el Gobierno Nacional para favorecer a algunos empresarios, haciéndoles expedita la importación de textiles por sus ciudades sedes y a su vez someter a otros a una situación de inferioridad al prohibirles la importación de textiles por sus ciudades sede?

7. ¿Los principios de equidad y justicia social deben regir los actos del Gobierno Nacional, acaso no se está faltando a ellos al prohibirles a algunas ciudades que puedan utilizar sus ventajas comparativas y sus recursos naturales?

8. ¿La Constitución Política de Colombia, establece en su artículo 1º, que el interés general debe prevalecer sobre el particular,

acaso no se está violando este principio fundamental favoreciendo a unos pocos y afectando a muchos?

Presentado por

Efraín Cepeda Sarabia
Senador de la República

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Yo quiero hacer una observación; mire, aquí el proyecto que estaba en el Orden del Día es el de seguridad social, son pocos los artículos; yo lo que quiero es que sean breves; los que quieran hacer uso de la palabra, como el Senador Barco, la Senadora María Isabel Cruz, Sorzano, Muyuy, Motta y Palacios, en el sentido de que hagan las observaciones que quieran; excluimos los artículos que quieran y votamos el resto en bloque.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Víctor Renán Barco López.

Palabras del honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Víctor Renán Barco López.

Señor Presidente, sin que yo pretenda, ni mucho menos, suplantar al señor ponente en esta materia, con los demás miembros de la comisión de la cual él forma parte y con los ponentes del proyecto, son los que más conocimiento tienen y como es un tema bastante difícil para los profanos, yo me he valido de funcionarios del Ministerio de Planeación para que me traduzcan en cifras lo que dice el pliego de modificaciones, y para información del doctor, del Senador Corsi, en el entendido que formé parte con otros distinguidos Senadores de la subcomisión y en esa subcomisión se entendió desde el principio que había dos posiciones: una, las de los departamentos pro y municipios productores, y la otra, los de las demás regiones del país, excluyendo la Orinoquía, a la cual siempre se le ha procurado un régimen especial. O sea, que había por decirlo así, un enfrentamiento cordial entre quienes defendemos unas regalías para el interior, en desarrollo del texto de la Constitución, de la Constitución de 1991, entendimos también desde el principio, que había que armonizar, que no podíamos olvidar que esas riquezas se extraen de Casanare, de unos departamentos vecinos a Arauca, y que conforme a la voluntad de los constituyentes, el resto del país también debía beneficiarse.

Traducido el texto de las modificaciones de la ponencia, esto quiero decir, Senador Corsi y honorables Senadores, que de un total de 490 millones de dólares que podría valer en 1997, podría ascender el monto de las regalías sobre la base de 600.000 barriles, porque se trata es de unas regalías que son el 20% sobre los 600.000 barriles, o sea, sobre 120.000 barriles. Esos 120.000 barriles me representarían 490 millones de dólares que en las proyecciones se han estimado a 11.20, serían entonces de esos 490.000, 98.1 para el Departamento de Casanare, o sea el 20% distribuidos en la siguiente forma:

Para el departamento propiamente, 60 millones punto 6, o sea, el 12.4; para el Municipio de Aguazul, que es el principal productor, repito, sobre la base de 600.000 barriles y 350.000 traídos de Aguazul en el 97, 11.2 millones, o sea, el 2.3 para el Municipio de Tauramena, 10.4 millones de dólares, 2.1 en porcentaje, y para los municipios no produc-

tores de ese Departamento de Casanare, el 3.2. Para los puertos de acuerdo con el texto de la Constitución, 22.9 millones, 4.7. Para la región de la Orinoquia, o sea, lo que está aledaño, lo que forma parte de ese Conpes, 51 millones punto 7, o sea, el 10.5; lo que quiere decir que en esa región se concentraría el 30.5 y para el Fondo Nacional de Regalías 317, o sea, el 64.8, esto sobre la base de una producción de 600.000 barriles, pero el ponente tuvo buen cuidado de señalar que en el caso de que la producción supere 600.000 barriles, también siguen participando con el 2.5 en los excedentes; esa es una previsión que me parece bien importante, porque si se van a extraer 800.000 barriles, o un millón de barriles, pues algo debe quedar de esos excedentes ahí en esa región productora. Pero el objeto de mi intervención no es propiamente referirme a la distribución, porque eso forma parte de un acuerdo que lograron en el Ministerio de Hacienda, perdón, en el Ministerio de Minas con la participación de los funcionarios de Planeación Nacional, con la aquiescencia del Ministerio de Hacienda, y la subcomisión tiene acuerdo en ese punto de la distribución porque la encuentra equitativa. Nuestras discrepancias que a última hora surgieron en relación con la forma de manejar el Fondo de Regalías, o sea, ese 64 punto 8, y señor ponente, señor ponente, aquí es donde quiero que usted me dispense su atención en relación con el primer párrafo del artículo 1º, los recursos que quedarían amarrados, o sea, comprometidos, serían los siguientes:

15% para electrificación, sobre la base de que desaparecen los porcentajes que usted asignaba a generación, electrificación, transmisión y barrios subnormales, o sea que seguiría 15% para electrificación; 10% para el río Magdalena, o la Corporación del Río Grande de la Magdalena; 3% para las corporaciones; —ya voy a terminar este punto—; 3% para las corporaciones que atienden el medio ambiente; 7% para los municipios afectados, los que llama afectados, que se distribuirían ese 7% en la siguiente forma: 3.3 para refineras de crudos, 1.5 para siderúrgicas, 1 punto, repito, 3 para refineras de crudos, 1.25 para puerto de Barranquilla, 1.25 para siderúrgicas, para municipios afectados por siderúrgicas y 1.5 para municipios afectados por sementeras, y finalmente 0.5 para administración; eso suma 35.5.

Ahora, la distribución del restante 64.5 sería así: 60% para proyectos regionales; 18% para desarrollo minero; 18% para ambientales y 4% de libre disposición, lo que equivaldría a porcentaje, el 60 del 64.5 equivale al 38.70; el 18 al 64.5 para minería, equivale 11.61; el 18 de 64.5 para ambiente, equivale a 11.61, y el 4 del 64.5 de libre disposición para cualesquiera de estos cuatro proyectos equivale a 2.58. Eso quiere decir que 15 para electrificación, 10 para el río, 3 para las corporaciones, 7 para los afectados, 0.5 para administración, 38.7 para proyectos regionales, 11.61 para mineros, 11.61 para ambientales, y 2.58 para libre disposición. Sumaría el ciento por ciento, eso es lo que yo tenía que decir, señor ponente.

Le pregunto a la Corporación si fui exacto, si está de acuerdo con usted y que usted lo acepta. Igualmente, a petición del Senador Serrano, prorrogáramos de 10 a 12 años la destinación atada a electrificación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Salomón Náder Náder:

La solicitud del honorable Senador Serrano, que yo comparto, es que se suba de 10 a 15 años, no 12 a 15 años, me acaba de decir y a mí me parece que eso es correcto, eso tiene mucho problema. Yo quiero hacer una aclaración sobre esos porcentajes que se han

bajado, para medio ambiente y para minería. Y eso tiene que ver, honorable Senador Sorzano, porque seguramente usted va a hacer referencia a ese punto. Cuando hablamos de un escenario de 300.000 barriles, al Fondo Nacional de Regalías le correspondía sólo el 32%, estábamos hablando del 40% que iba al Fondo Nacional de Regalías, de los cuales el 8% era para puerto y el 32% era para el Fondo Nacional de Regalías, se ha duplicado el porcentaje que va al Fondo Nacional de Regalías. Va el 64.8% por un lado y el 10.5% para el otro, porque es que lo que va a los departamentos no productores de la misma región, también ingresa al Fondo Nacional de Regalías para que éste los distribuya en proyectos presentados por esos departamentos, por proyectos que incluyen también el medio ambiente, proyecto que también incluyen proyectos de electrificación y que incluyen todo el resto de los proyectos; entonces tenemos que de ese 75%, no ese 64.8%, sino el 75%, se les está asignando casi el 18% a la minería y el 18% al medio ambiente; el 18% del 75% equivale a que tres cuartas partes de 18 son 4 y medio, 13 y medio por ciento en la otra forma, como lo teníamos anteriormente era el 30% del 32%, vale mucho menos de la mitad, mucho menos de la mitad de lo que tenemos actualmente, de modo que por eso nos permitimos rebajar el porcentaje que va al medio ambiente y el porcentaje que va a la promoción de la pequeña y mediana minería; el 18% que equivale a bastante más de lo que equivaldría el 30%, con el escenario de 300.000 barriles, y además con el 32% que en ese momento le iba al Fondo Nacional de Regalías, quiero hacer esa claración. Ahora en el momento que lo aumentemos de 10 a 15 años estamos aumentando, en el caso de la electrificación, los recursos prácticamente los que estamos bajando, de modo que yo quería hacer esa aclaración, honorable Senador.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Víctor Renán Barco López:

¿O sea, que acepta el señor ponente la propuesta que acabo de hacer de la distribución?

Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela el honorable Senador Salomón Náder Náder:

Yo no tengo problema a esa propuesta, yo la acepté afuera, la acepto aquí y la someteremos a votación de la Corporación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Amílkar Acosta Medina:

Señor Presidente, la plenaria de esta Corporación tuvo a bien conformar una comisión lo más amplia y representativa, con el objeto de que sometiera a un análisis muy juicioso la ponencia que había sido radicada por los ponentes a esta Corporación. Yo como coponente que soy de este proyecto, considero que el ejercicio que se realizó en esta concertación, al interior del Senado de la República, con las entidades territoriales productoras y no productoras, así como también con el propio Gobierno Nacional, dieron como resultado una propuesta que a mi juicio es una propuesta muy equilibrada, que busca fundamentalmente, que se irrigen los resultados o los recursos provenientes de este desarrollo para todo el país, sin discriminación alguna, llámense productores o no productores. En consideración a que solamente se han presentado observaciones en relación al párrafo 1º del artículo 16, el artículo 23 y el 29, párrafo 1º, me permito solicitar, señor Presidente, que sea sometido a la consideración de la plenaria del Senado, la

proposición en el sentido de votar en bloque el articulado, que ha sido propuesto a la plenaria, exceptuando, repito, los artículos que a juicio de los honorables Senadores ameriten discusión.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Ricaurte Losada Valderrama:

Solicitarle, señor Presidente, que se nos entregue el pliego de modificaciones que propone una comisión, y que se nos dé plazo para hacer el estudio de la misma, de acuerdo con el proyecto aprobado en comisión, a efecto de que el martes nosotros podamos tener estudiada esa solicitud que hace una subcomisión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alberto Montoya Puyana.

Palabras del honorable Senador Alberto Montoya Puyana:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alberto Montoya Puyana.

Gracias, señor Presidente, para presentar una proposición que no suscita discusión:

Fíjase para el día miércoles 10 de noviembre para que en la sesión plenaria de la fecha se proceda a la elección de miembros de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del honorable Senado de la República, para reemplazar al honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder, cuya renuncia ha sido puesta en consideración de la plenaria.

La Presidencia manifiesta:

Yo quisiera adicionarla en el sentido de que para reemplazar también al Senador Fernando Botero, no son personales las suplencias; el reglamento es claro; el Senador Jorge Cristofe no puede a *motu proprio* representar al principal en la Comisión de Ética.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alberto Montoya Puyana:

Señor Presidente, sobre ese aspecto tenemos bastante claro que, cuando hay el retiro de un Senador y su reemplazo es posesionado, entra a reemplazarlo en las comisiones en las cuales ha sido elegido.

La Presidencia manifiesta:

Hagamos eso y adicionémoslo para que discutamos eso del día, adicionemos el reemplazo de Fernando Botero.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alberto Montoya Puyana:

Lo adicionaría usted, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Señor Presidente, honorables Senadores, adicionarlo también con el reemplazo en la Comisión de Acreditación Documental del ex Senador Forero Fetecua, porque desde ahora me permito proponer al Senador Jaime Bogotá para esa Comisión, pero usted tiene toda la razón, simplemente en las comisiones constitucionales permanentes, cuando falta el titular, sí lo reemplaza quien lo precede, pero en las Comisiones Legales indudablemente que no, y hay que hacer nueva elección.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición con las adiciones propuestas, y el Senado le imparte su aprobación.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

Proposición número 119

Fíjase para el día miércoles 10 de noviembre, para que en la sesión plenaria de la fecha se proceda a la elección del miembro de la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso del honorable Senado de la República, para reemplazar al honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder, cuya renuncia ha sido puesta a consideración de la plenaria.

Alberto Montoya Puyana

Aditiva

Y el reemplazo del Senador Fernando Botero Zea.

Jorge Ramón Elías Náder.

Aditiva

Y el reemplazo del Senador Rafael Forero Fetecua, en la Comisión de Acreditación Documental.

Orlando Vásquez Velásquez.

La Presidencia dispone que de acuerdo al artículo 161 de la Constitución Nacional, se dé lectura al informe sobre el proyecto de ley número 114 de 1992 Senado.

Por Secretaría se da lectura al informe de conciliación del Proyecto de ley número 114 de 1992 Senado, 189 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptado el 28 de junio de 1990".

La Presidencia abre la discusión del informe leído, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el informe leído? y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

Seguidamente la Presidencia, pregunta: ¿Quiereñ los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, y éstos responden afirmativamente.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 27 de 1993

Señor doctor
JORGE RAMON ELIAS NADER
Presidente honorable Senado de la República
E. S. D.

Apreciado señor Presidente:

Atentamente nos dirigimos a usted para informarle respecto del Proyecto de ley número 189/92 Cámara y 114/92 Senado, "por medio de la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptada el 28 de junio de 1990".

El proyecto de ley nos fue entregado como Miembros de la Comisión Conciliadora por existir discrepancia del texto del honorable Senado, con el que salió aprobado de la honorable Cámara; al respecto nos permitimos manifestarle nuestro acuerdo con el texto aprobado por la Cámara y que introduce un nuevo artículo al proyecto y que quedará así:

"Artículo 3º De acuerdo con las leyes que autorizan dar aportes y participaciones a las instituciones financieras multilaterales de carácter internacional, de las cuales Colombia es miembro, el Gobierno asignará los recursos con cargo al Presupuesto Nacional, con el fin de cumplir los compromisos presentes y futuros".

Como el cumplir este artículo está garantizado por el Ministerio de Hacienda, en oficio de septiembre 16 del presente año, no encontramos ninguna discrepancia con el nuevo texto aprobado en la Cámara y en consecuencia el honorable Senado de la República, en nuestro concepto, podrá aprobar el mismo texto con el nuevo artículo introducido en la honorable Cámara.

Del señor Presidente, respetuosamente,

Emilio Lébolo Castellanos, Daniel Villegas Díaz.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Apruébese la "Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptada el 28 de junio de 1990".

Artículo 2º La Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptada por la Junta de Gobernadores del Fondo el 28 de junio de 1990, que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará al país cuando se cumplan las formalidades previstas en el artículo XXVIII del mencionado Convenio Constitutivo.

Artículo 3º De acuerdo con las leyes que autorizan dar aportes y participaciones a las instituciones financieras multilaterales de carácter internacional, de las cuales Colombia es miembro, el Gobierno asignará los recursos con cargo al Presupuesto Nacional con el fin de cumplir los compromisos presentes y futuros.

Artículo 4º La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Amílkar Acosta Medina.

Palabras del honorable Senador Amílkar Acosta Medina:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Amílkar Acosta Medina, quien da lectura a una proposición.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída, y cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

Proposición número 120

En consideración a que la Comisión de Ética del Senado de la República ha radicado su informe sobre el caso Félix Salcedo, se incluya después de los proyectos de ley en el Orden del Día del próximo miércoles 10 de noviembre.

Amílkar David Acosta Medina.

La Presidencia dispone que se continúe con el proyecto de Seguridad Social.

Proyecto de ley número 155 de 1992 Senado. "por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se adoptan otras disposiciones".

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, en el día de hoy nos reunimos con el honorable Senador José Name y llegamos a un acuerdo, que involucra varios artículos. Primero, el 212 aplazado; después el 230 que se reabriría para una modificación; 212 aplazado, señor Presidente; 212, 230 que se reabriría para una aclaración, para una gradualidad y el 260 con respecto al 212, señor Presidente, que sería el primero para proponer hoy; en consideración, Senador Barco, le ruego, el Senador Name aprobó como parte de este acuerdo el texto que usted propuso en el día de ayer sobre el 212, que nos permitimos pedirle al señor Presidente, someta a consideración de la plenaria; le estamos pidiendo a usted que lo explique.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Sí, señor ponente, con la venia de la Presidencia, la modificación sustancial es la siguiente: del 25% de inversión forzosa en salud, de acuerdo con la Ley 60 del 83 se tomarían 15 puntos, por lo cual el literal a) del artículo 212 quedará, si 15 puntos como mínimo de las transferencias de inversión social destinada a salud, de que trata el numeral 2 del artículo 22 de la Ley 60 del 93, los 10 puntos restantes deberán invertirse de conformidad con el numeral 2º del artículo 21 de la Ley 60 del 93; es decir, a todas las finalidades propias de la salud, exceptuando el pago de subsidio adicionalmente durante el período 94-97, 10 puntos de la transferencia de libre asignación de que trata el parágrafo del artículo 22 de dicha ley, deberán destinarse a dotación, mantenimiento y construcción de la infraestructura en la prestación de servicios, o sea, que cambió de 17 y 8 a 15 y 10, y la otra parte de los incrementos que provengan de Cusiana, conforme al proyecto que se discutía o no del proyecto que se discutía ahora, pero sobre el mismo tema, el 15% de esos recursos adicionales que a partir de 1997, reciban los municipios, distrito y departamentos como particiones y transferencias por concepto del impuesto de rentas sobre la producción de las empresas de la industria petrolera, causada en la zona de Cupiagua y Cusiana; ese sería el literal e), de error del 212; ahora tiene también al final un parágrafo que dice:

"El presupuesto de inversión de los recursos de los 10 puntos de libre asignación destinados a salud por el literal a) de este artículo, deberá ser aprobado por la autoridad departamental de salud, si la autoridad departamental de salud certifica que la infraestructura de prestación de servicios del respectivo municipio está debidamente connotada podrá autorizar la destinación de los recursos para inversión a las otras finalidades de que trata la Ley 60 de 1993".

Pero yo, señor Ministro de Salud y honorables Senadores le agrego: "a partir del 1º de enero de 1995", porque los presupuestos de inversión con estos recursos de la Ley 60 de 1993 ya fueron tramitados y aprobados en las sesiones del mes de agosto, porque eso es lo que manda la ley; la ley ordena que el Ministerio de Hacienda envíe los estimativos desde el mes de julio a las oficinas de Planeación Departamental y esas oficinas

distribuyen o irrigan en los municipios y no hay plazo para aprobar ese presupuesto de inversiones sino hasta el 31 de agosto; en consecuencia ya están todos aprobados, o sea, que esto no podría tener vigencia sino a partir del 1º de enero de 1995; ¿sí ve, señor Ministro, por qué no podía dar fe ni firmar lo que usted me traía?

La Presidencia cierra la discusión del artículo 212 con las modificaciones formuladas por el ponente y el honorable Senador Víctor Renán Barco López, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publican las proposiciones aditivas y sustitutas aprobadas:

Proposición sustitutiva de los literales a) y e) y del párrafo del artículo 212

Artículo 212. Recursos del régimen. El Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

El literal a) del artículo 212 quedará así:

(...)

a) 15 puntos como mínimo de las transferencias de inversión social destinadas a salud, de que trata el numeral 2 del artículo 22 de la Ley 60 de 1993. Los 10 puntos restantes deberán invertirse de conformidad con el numeral 2 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, exceptuando el pago de subsidios. Adicionalmente, durante el período 1994-1997, 10 puntos de la transferencia de libre asignación de que trata el párrafo del artículo 22 de dicha ley deberán destinarse a dotación, mantenimiento y construcción de infraestructura de prestación de servicios.

El literal e) del artículo 212 quedará así:

(...)

e) El 15% de los recursos adicionales que a partir de 1997 reciban los municipios, distritos y departamentos como participaciones y transferencias por concepto del impuesto de renta sobre la producción de las empresas de la industria petrolera, causada en la zona de Cupiagua y Cusiana.

El párrafo del artículo 212 quedará así:

(...)

Parágrafo. Los recursos que, conforme a este artículo, destinen las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud al Régimen de Subsidios en Salud, se manejarán como una cuenta especial aparte del resto de recursos dentro del respectivo Fondo Seccional, Distrital y Local de Salud.

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez, Víctor Renán Barco López.

Proposición aditiva de un párrafo nuevo al artículo 212

Artículo 212. Recursos del régimen.

Adicionar un párrafo nuevo al artículo 212, así:

Parágrafo nuevo. El presupuesto de inversión de los recursos de los 10 puntos de libre asignación, destinados a salud por el literal a) de este artículo deberá ser aprobado por la autoridad departamental de salud. Si la autoridad departamental de salud certifica que la infraestructura de prestación de servicios del respectivo municipio está debidamente dotada, podrá autorizar la destinación de los recursos para inversión a las otras finalidades de que trata la Ley 60 de 1993, a partir del 1º de enero de 1995.

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez, Víctor Renán Barco López.

La Presidencia pregunta a la plenaria si acepta la reapertura del artículo 230, y cerrada su discusión, la plenaria la acepta.

La Presidencia reabre la discusión del artículo 230, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Perdón, señor Secretario; con la venia de la Presidencia, ese artículo 230 también es inspirado por los comentarios que ha hecho aquí el honorable Senador Vásquez Velásquez para extender un régimen de gradualidad en favor de las entidades que hoy prestan directamente servicios de salud a sus trabajadores.

Señor Presidente, tiene dos partes, la parte del texto antiguo y la parte del texto que sugiere el honorable Senador Name Terán. En cuanto a la parte del texto antiguo hay dos puntos: el primero, la posibilidad de que las actuales empresas que prestan servicios de salud, en un plazo de dos años se transformen en empresas promotoras de salud, y el segundo punto es permitiéndole un plazo de cuatro años a las entidades públicas que directamente le prestan servicios de salud a sus trabajadores, para que se ajusten dentro de esos cuatro años al régimen de cotizaciones y al final de los cuatro años entren a participar en la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad, y la segunda parte, sería una aditiva a este artículo, que es la proposición del honorable Senador Name para que las instituciones de seguridad social del orden nacional, se puedan liquidar cuando así lo solicite más del 50% de sus afiliados, sin perjuicio de que se les aplique el resto de la norma de esta ley.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 230 con las modificaciones formuladas por el ponente, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publican las proposiciones modificatorias y sustitutas aprobadas:

Proposición sustitutiva del artículo 230

El artículo 230 quedará así:

Artículo 230. De las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público y empresas públicas. Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, y empresas del sector público de cualquier orden, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley presten servicios de salud o amporen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos años para transformarse en empresas promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

La transformación en entidad promotora de salud será un proceso donde todos los trabajadores recibirán el plan de salud obligatorio de que habla el artículo 166 y, en un plazo de cuatro años a partir de la vigencia de esta ley, éstos pagarán las cotizaciones dispuestas en el artículo 201 —ajustándose como mínimo en un punto porcentual

por año— y la entidad promotora de salud contribuirá al sistema plenamente con la compensación prevista en el artículo 218. Cuando el plan de beneficios de la entidad sea más amplio que el plan de salud obligatorio, los trabajadores vinculados a la vigencia de la presente ley y hasta el término de la vinculación laboral correspondiente o el período de jubilación, continuarán recibiendo dichos beneficios con el carácter de plan complementario, en los términos del artículo 172. Las dependencias que presten servicios de salud de las cajas, fondos, entidades previsionales o entidades públicas con otro objeto social podrán suprimirse o convertirse en empresas sociales del Estado, que se regirán por lo estipulado en la presente ley.

Las entidades referidas del orden nacional que, a juicio del Gobierno Nacional, no requieran transformarse en entidades promotoras de salud ni liquidarse, podrán continuar prestando los servicios de salud a los servidores vinculados hasta la fecha de vigencia de esta ley, en la forma como lo vienen haciendo. Estas entidades deberán, no obstante, ajustar gradualmente su régimen de beneficios y financiamiento al previsto en los artículos 166, 218 y 201 de esta ley en un plazo no mayor de 4 años, de tal manera que participen en la subcuenta de compensación del fondo de solidaridad y garantía y cobren, en forma creciente y explícita, las cotizaciones establecidas en el artículo 201 de la presente ley, que aumentarán como mínimo en un punto porcentual por año.

En caso de liquidación de las cajas, fondos, entidades previsionales y programas de salud o asistenciales de las empresas del sector público, los empleadores garantizarán la afiliación de sus trabajadores a otra entidad promotora de salud y, mientras éstos logren dicha afiliación, tendrán que garantizar la respectiva protección a sus beneficiarios.

Para las instituciones del orden nacional se aplicarán por analogía las disposiciones laborales de que trata el Capítulo 2 del Decreto 2147 de 1992, en especial para preservar los derechos de los trabajadores y pagar las indemnizaciones que resulten de la supresión de los empleos. Igualmente, se harán extensivas las disposiciones consagradas en el Decreto 2151 de 1992 para garantizar la adaptación laboral de los empleados que, por obra de lo aquí dispuesto, se les supriman sus cargos.

Para las instituciones de otro orden distinto al nacional, la respectiva entidad territorial o la junta directiva de los entes autónomos expedirá la norma correspondiente observando los principios establecidos en el presente artículo, incluyendo lo dispuesto en el inciso tercero.

Parágrafo 1. En todo caso, los servidores públicos que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley se afiliarán al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier entidad promotora de salud, según lo dispuesto en esta ley.

Parágrafo 2. Las enajenaciones derivadas de los procesos de reorganización aquí mencionados estarán exentos de los impuestos correspondientes.

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez, José Name Terán.

Artículo 230.

Aditiva:

Las instituciones de seguridad social del orden nacional, podrán ser liquidadas cuando así lo solicite la mitad más uno de los afiliados, que se expresarán de conformidad con el mecanismo que para el efecto defina el decreto reglamentario. Lo anterior sin

perjuicio de que todas estas instituciones se sometan a las disposiciones consagradas en la presente ley.

Alvaro Uribe Vélez, José Name Terán.

La Presidencia abre la discusión del artículo 261, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor, sobre el 261 hay una proposición del honorable Senador Alberto Montoya Puyana. Se aplazó el 260, entonces le rogaríamos a la Secretaría que leyera la proposición del 261, que trae el Senador Alberto Montoya Puyana.

La Secretaría manifiesta:

Proposición sustitutiva para el 261 artículo, 261 afiliación de trabajadores de la construcción y de las empresas de transportes públicos terrestres a partir de la vigencia de la presente ley y conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional la licencia de construcción y de transporte público terrestre que otorgaran previa acreditación de la afiliación de la respectiva empresa o de los organismos de seguridad social, los funcionarios competentes para el otorgamiento de los anteriores permisos que omitan exigir la acreditación de la filiación incurrirán en causal de mala conducta las entidades, agremiaciones, corporaciones, u otras sociedades de derecho privado que administran recursos de la Nación o parafiscales se exigirán a sus afiliados que acrediten la afiliación de los trabajadores a su cargo a los organismos de seguridad social, la violación de lo dispuesto en el presente artículo será sancionado de conformidad con el reglamento que para el efecto se expida, se podrá incluir desde multas hasta la revocatoria de la administración de los recursos de que trate el inciso anterior o la suspensión de las licencias respectivas, está leída la proposición sustitutiva.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 261 con la proposición sustitutiva, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publica la proposición sustitutiva aprobada:

Proposición sustitutiva.

Artículo 261. Afiliación de trabajadores de la construcción y de las empresas de transporte público terrestre.

A partir de la vigencia de la presente ley y conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, las licencias de construcción y de transporte público terrestre se otorgarán previa acreditación de la afiliación de la respectiva empresa a los organismos de seguridad social.

Los funcionarios competentes para el otorgamiento de los anteriores permisos, que omitan exigir la acreditación de la afiliación, incurrirán en causal de mala conducta.

Las entidades, agremiaciones, corporaciones u otras sociedades de derecho privado que administren recursos de la Nación o parafiscales, exigirán a sus afiliados que acrediten la afiliación de los trabajadores a su cargo a los organismos de seguridad social.

La violación de lo dispuesto en el presente artículo, será sancionado de conformidad con

el reglamento que para el efecto se expida, que podrá incluir desde multas hasta la revocatoria de la administración de los recursos de que trata el inciso anterior, o la suspensión de las licencias respectivas.

Presentado por:

Alberto Montoya Puyana.

La Presidencia abre la discusión del artículo 239, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

El 239 de facultades en salud, ese artículo esta mañana se le hizo una reelaboración, se separaron lo que son las facultades extraordinarias en salud y lo que son las funciones que se le asignan a la Superintendencia de Salud para fortalecerla y ponerla en condiciones de que cumplan sus funciones. Señor Ministro de Salud, le rogaría muy brevemente explicar este artículo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el señor Ministro de Salud, doctor Juan Luis Londoño de la Cuesta:

Aquí honorables Senadores, hay dos pequeños cambios, el primero es que a solicitud de la comisión del Senado, extendimos y precisamos el alcance de las facultades para reformar la Superintendencia de Salud, en la práctica como les decía en el día de ayer, se trata de darle garras y organización a las facultades que son adicionales para poder ejercer más o menos las mismas facultades que ejerce la Superintendencia Bancaria, de control y ejercicio, de uso y origen de los recursos; segundo, logramos incorporar un par de menciones explícitas para expedir primero un régimen de incompatibilidades e inhabilidades para los miembros de las juntas directivas de los hospitales donde hemos encontrado que en la asociación con ciertos profesionales están generando dificultades; y segundo, la importancia de tener después de toda esta tanda de reformas de salud que se han generado este año tener la posibilidad de expedir un estatuto orgánico que consolide las normas sobre salud en un único expediente, estas son las reformas que estamos proponiendo.

La Secretaría manifiesta:

Artículo 239 facultades extraordinarias, adicionar los numerales a los artículos 234 así; leo nuevamente que hay un poco de confusión aquí: artículo 239 facultades extraordinarias y dice: adicionar los numerales al artículo 234, hay una equivocación aquí con todo comedimiento, debe ser para el 239, entonces corregida esa equivocación queda así: Artículo 239 facultades extraordinarias, nuevo, expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios a las que reciban aportes estatales; nuevo, expedir un estatuto orgánico del sistema de salud con numeración continua con el objeto de sistematizar, de integrar, incorporar y organizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que contemplan las funciones y facultades asignadas a la Superin-

tendencia Nacional de Salud con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido en desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas.

Hay otra proposición supresiva del numeral 2º del mismo artículo 239: Artículo 239 facultades extraordinarias, suprimase el numeral 2º del artículo 239.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Ignacio Díaz Granados:

Señor Presidente, para preguntarle al señor Ministro de Salud en complemento a las apreciaciones que él ha hecho aquí que me parecen válidas y justificadas en reemplazar la solicitud de unas facultades extraordinarias por el desarrollo correspondiente de las facultades que se le entregan legalmente a la Superintendencia Nacional de Salud para que ejerza el control hospitalario por completo, me extraña que esas facultades no vayan vestidas de la personería jurídica que la Ley 15 le otorgó en 1985 la personería jurídica a la Superintendencia Nacional de Salud para que pueda ejercer a cabalidad sus funciones de control y de vigilancia yo solicito, señor Ministro, una explicación al respecto y si es el caso, propongo que se adicione con personería jurídica a la Superintendencia Nacional de Salud.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el señor Ministro de Salud, doctor Juan Luis Londoño de la Cuesta:

Hoy en día la Superintendencia de Salud no tiene de acuerdo con la Ley 10, no tiene personería jurídica y creo que hemos logrado ejercer un trabajo razonable no obstante yo no tendría objeciones grandes a ponerle personería jurídica a la Superintendencia, hagamos la adición.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Señor Presidente, mire, entonces yo rogaría lo siguiente:

Ya votamos lo de facultades, queda faltando el de la Superintendencia Nacional de Salud, por eso es que está preguntando el Senador Díaz Granados, es un artículo nuevo que se desprende del artículo de facultades, si el Senador Díaz Granados lo tuviera a bien, pudiéramos considerarlo ya mismo adicionando la personería jurídica para la Superintendencia, entonces le ruego al señor Secretario, señor Presidente, con su venia, que lo lea adicionando lo de la personería jurídica.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Motta Motta:

Muchísimas gracias señor Presidente, es que estamos ya introduciéndonos en la lectura de un artículo nuevo, sin haber definido el artículo 239, con las adiciones propuestas por el señor Ministro de Salud, y con la proposición supresiva también traída por él, sobre ese artículo 239, yo había solicitado el uso de la palabra, señor Presidente, entonces le rogaría que antes de dar curso al artículo nuevo, definiéramos el artículo 239.

Es que recién acabamos de aprobar el artículo 230, cuya reapertura fue solicitada para considerar la proposición del Senador José Name Terán, en ese artículo 230, con la enmienda introducida derivada de la propuesta del Senador José Name Terán, que fue acompañada con la firma de 73 Senadores, se definió que para efectuar la liquidación de las cajas, fondos y entidades de seguridad social

del sector público, se debería contar con la opinión favorable de más del 51 % de los afiliados.

En el artículo 239 en discusión sobre facultades extraordinarias, uno de los numerales entrega al Presidente de la República, la facultad de determinar la liquidación de las cajas, fondos o entidades de seguridad o previsión social, del orden nacional que presten servicios de salud, que por su situación financiera deben ser liquidadas. Entonces no hay coherencia, no hay correspondencia entre lo aprobado por el artículo 230, que resume no solamente la etapa de transición, para que aquellos fondos o cajas se transforme en empresas portadoras de servicio, o se liquiden, sino que ahora contradictoriamente, esta facultad se le da al Presidente de la República, yo pienso, señor ponente, que habrá que armonizar los textos del artículo 230, ya aprobado y el 239, que ahora le está entregando al Presidente de la República, por vía de facultades extraordinarias, la determinación para la liquidación de cajas, fondos o entidades de seguridad o previsión social del orden nacional.

Por tanto, para que exista una elemental coherencia, una correspondencia entre el artículo ya aprobado, y la facultad que se pretende entregar así al Presidente de la República, deberá o suprimirse esa facultad extraordinaria al Presidente para la determinación de la liquidación de las cajas, fondos o entidades de seguridad o previsión social del orden nacional, o que esa facultad esté condicionada a que tal decisión sea adoptada por el 51 % de los afiliados a esas entidades de previsión o seguridad social del orden nacional.

Son las observaciones que yo hago al artículo 239, señor Ponente y señor Ministro de Salud. De no ser así estaríamos aquí negando lo ya aprobado en el artículo 230, por tanto propongo o que se suprima el numeral tercero que entrega la facultad al Presidente de la República para determinar la liquidación de esas entidades del orden nacional de seguridad o previsión social, lo que esa facultad esté condicionada al evento contenido en el artículo 230 ya aprobado en el sentido de que para de la aprobación de la mitad más uno de los afiliados de las respectivas entidades, gracias señor ponente.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con el honorable Senador José Name se para adicionarle al numeral tercero de este artículo Senador Motta, la adición al 239 para que quede en armonía con el 230 ya aprobado, es para que esa facultad la pueda ejercer el Gobierno frente a aquellas entidades que por su situación financiera deban ser liquidadas por comprobada insolvencia señor Presidente, lo aceptó el Senador Motta, entonces le rogaría ahora si preguntarle a la Plenaria si aprueba el 239 como ha sido leído.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 239 con las modificaciones leídas, y pregunta: ¿Adopta la plenaria las modificaciones propuestas?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publican las proposiciones aprobadas:

Proposición aditiva de dos nuevos numerales al artículo 239.

Artículo 239. Facultades extraordinarias. Adicionar dos numerales al artículo 239, así:

Nuevo. Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de la Junta Directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las en-

tidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales.

Nuevo. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que contemplen las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas o superfluas.

Presentada por

Juan Luis Londoño de la Cuesta.
Ministro de Salud.

Proposición supresiva del numeral 2 del artículo 239.

Artículo 239. Facultades extraordinarias. Suprimase el numeral 2 del artículo 239.

Presentada por

Juan Luis Londoño de la Cuesta
Ministro de Salud.

Artículo 239. Facultades extraordinarias. Adicionar al numeral 3 por comprobada insolvencia.

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, entonces el artículo que pidió el Senador Díaz Granados que es la derivación del acuerdo con el Senador Name y el reforzamiento de la Superintendencia.

La Secretaría manifiesta:

Viene la proposición para el artículo nuevo, se solicita al honorable Senado de la República adicionar un artículo nuevo que será ubicado entre el 227 y el 228 del proyecto, de la siguiente manera: artículo nuevo, de la Superintendencia Nacional de Salud; la Superintendencia Nacional de Salud tendrá personería jurídica, adiciónase el artículo séptimo del Decreto 2165 de 1992 que establecen las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con los siguientes numerales. Esto es para adicionar un decreto, honorables Senadores:

1º Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta base de pruebas en el Código de Procedimiento Civil a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones, podrá en desarrollo de esta facultad exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran en el Código de Procedimiento Civil.

2º Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a

la fecha de la sanción cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia.

3º Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

4º Velar porque las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transferencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita a través de elementos de perjuicios claros y objetivos escoger las mejores opciones del mercado.

5º Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control en las que se demuestre su situación de cada una de éstas y la del sector de su conjunto y continúa.

6º Fijar las reglas generales que deben seguir los hospitales en su contabilidad sin perjuicio de la autonomía reconocida que éstos para escoger y utilizar métodos accesorios siempre que esto no se oponga directa o indirectamente a las instrucciones generales impartidas por la Superintendencia.

7º Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de los negocios o de aspectos especiales que se requieran.

8º Velar porque se realicen adecuadamente las provisiones en materia provisorial y prescricional de las entidades prestadoras de salud y las instituciones de utilidad común que contraten con el Estado.

9º Inspeccionar y vigilar las empresas promotoras de salud en los términos previstos en la presente ley y en las demás normas que regulan la estructura y funciones de la Superintendencia, el Gobierno Nacional podrá delegar total o parcialmente la inspección y vigilancia de las entidades promotoras de salud en los jefes de las entidades territoriales.

Parágrafo. Derógase el artículo 30 numerales 1, 2, 16, 17, 18 y el artículo 38 del Decreto 2165 de 1992.

Está leída la propuesta para modificar el Decreto 2165 de 1992.

La Presidencia abre la discusión del artículo nuevo leído, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo nuevo propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publica el artículo nuevo aprobado.

Artículo nuevo.

Se solicita al honorable Senado de la República adicionar un artículo nuevo que será ubicado entre los artículos 227 y 228 del proyecto de la siguiente manera:

Artículo nuevo de la Superintendencia Nacional de Salud:

La Superintendencia Nacional de Salud tendrá personería jurídica. Adiciónase el artículo 7º del Decreto 2165 de 1992, que establece las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud, con los siguientes numerales:

1º Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta base de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones.

En desarrollo de esta facultad podrá exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

2. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia.

3. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

4. Velar porque las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado.

5. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.

6. Fijar las reglas generales que deben seguir los hospitales en su contabilidad, sin perjuicio de la autonomía reconocida a éstos para escoger y utilizar métodos accesorios, siempre que éstos no se opongan, directa o indirectamente, a las instrucciones generales impartidas por la Superintendencia.

7. Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran.

8. Velar porque se realicen adecuadamente las provisiones en materia provisional y prestacional de las entidades prestadoras de salud y las instituciones de utilidad común que contraten con el Estado.

9. Inspeccionar y vigilar las empresas promotoras de salud en los términos previstos en la presente ley y en las demás normas que regulan la estructura y funciones de la Superintendencia.

El Gobierno Nacional podrá delegar total o parcialmente la inspección y vigilancia de las entidades promotoras de salud en los jefes de las entidades territoriales.

Parágrafo. Deróganse el artículo 30, numerales 1, 2, 16, 17, 18 y artículo 38 del Decreto 2165 de 1992.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta ley. En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la Superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.

Parágrafo. El procedimiento administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud será el mismo que se consagra por las disposiciones legales para la Superintendencia Bancaria. Los actos de carácter general que expida la Superintendencia Nacional de Salud no producirán efectos legales mientras no se publiquen en el boletín del Ministerio de Salud, Capítulo, Superintendencia Nacional de Salud, el cual podrá ser editado y distribuido a través de ésta.

Presentada por,

Juan Luis Londoño de la Cuesta.

La Presidencia abre la discusión del artículo 36 y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, entonces en los artículos aplazados para que vayamos en orden, primeros los aplazados, está la proposición del Senador Bonneth, Senador Motta; en el artículo 36 está la proposición del Senador Bonneth del párrafo adicional.

En el año 2013 en la Asociación Nacional de Actuarios o la entidad que haga sus veces o una comisión de actuarios nombrada por las varias asociaciones de actuarios, si las hubiere, verificará, con base en los registros demográficos de la época, la evolución de la expectativa de vida de los colombianos y en consecuencia con el resultado podrá recomendar la inaplicabilidad del aumento de la edad, previsto en este artículo, caso en el cual dicho incremento se aplazará hasta que el Congreso dicte una nueva ley sobre la materia.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Corsi Otálora:

Para anunciar mi voto negativo por razones que ya expuse ampliamente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Aníbal Palacio Tamayo:

Gracias señor Presidente, yo estoy de acuerdo con el párrafo que ha introducido el Senador Bonneth, pero quiero dejar constancia de mi voto en contra del incremento de edad de jubilación tanto para los hombres como para las mujeres.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Regina Betancurt de Liska:

Yo también quiero dejar mi voto negativo señor Presidente, sobre ese artículo, señor Presidente, muchas gracias.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 36 con las modificaciones formuladas, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publican las modificaciones aprobadas:

Artículo 36. Requisitos para obtener la pensión de vejez.

Parágrafo adicional: En el año 2013 la Asociación Nacional de Actuarios, o la entidad que haga sus veces, o una comisión de actuarios nombrada por las varias asociaciones nacionales de actuarios si las hubiere, verificará, con base en los registros demográficos de la época, la evolución de la expectativa de vida de los colombianos, y en consecuencia con el resultado podrá recomendar la inaplicabilidad del aumento de la edad previsto en este artículo, caso en el cual dicho incremento se aplazará hasta que el Congreso dicte una nueva ley sobre la materia.

Pedro Bonneth y siguen firmas.

Los honorables Senadores Gabriel Muñuy Jacanamejoy y Hernán Motta Motta, dejan constancia de su voto negativo.

La Presidencia abre la discusión del artículo 144, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Estaba también aplazado el 144, lo había solicitado el Senador Motta, precisamente porque dependía de la aprobación de este párrafo. Aprobado este párrafo yo le pediría a los colegas que aprobáramos el 144 que queda en armonía con el párrafo, tal como se leyó en la respectiva sesión, cuando el Senador Motta pidió el aplazamiento.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 144 con las modificaciones formuladas, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

En consecuencia, el artículo 144 ha sido aprobado por unanimidad.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición sustitutiva al artículo 144.

Modificar el artículo 144, así:

Artículo 144. Pensión sanción. El artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 37 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

El trabajador no afiliado al Sistema General de Pensiones por omisión de empleador, que sin justa causa sea despedido después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de la presente ley, tendrá derecho a que dicho empleador lo pensione desde la fecha de su despido, si para entonces tiene cumplidos sesenta (60) años de edad si es hombre o cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o desde la fecha en que cumpla esa edad con posterioridad al despido.

Si el retiro se produce por despido sin justa causa después de quince (15) años de dichos servicios, la pensión se pagará cuando el trabajador despedido cumpla cincuenta y cinco (55) años de edad si es hombre, o cincuenta (50) años de edad si es mujer, o desde la fecha del despido, si ya los hubiere cumplido.

La cuantía de la pensión será directamente proporcional al tiempo de servicios respecto de la que le habría correspondido al trabajador en caso de reunir todos los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida y se liquidará con base en el promedio de lo devengado en los últimos diez (10) años de servicios, actualizado con base en la variación del IPC certificado por el DANE.

Parágrafo 1º Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará exclusivamente a los servidores públicos que tengan la calidad de trabajadores oficiales y a los trabajadores del sector privado.

Parágrafo 2º Las pensiones de que trata el presente artículo podrán ser conmutadas con el Instituto de Seguros Sociales.

Parágrafo 3º A partir del 1º de enero del año 2014 las edades a que se refiere el presente artículo, se reajustarán a sesenta y dos (62) años si es hombre y cincuenta y siete (57) años si es mujer, cuando el despido se produce después de haber laborado para el mismo empleador durante diez (10) años o más y menos de quince (15) años, y a sesenta (60) años si es hombre y cincuenta y cinco (55) años si es mujer, cuando el despido se produce después de quince (15) años de dichos servicios.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, entonces viene la reapertura de unos artículos la mayoría de los cuales han sido discutidos ampliamente fuera de estas sesiones con los distinguidos colegas, después vendrían los artículos nuevos y está pendiente, también aplazado, el artículo 260 que el Senador Echeverri Coronado, pidió que fuera para lo último.

Varios Senadores han pedido que las madres comunitarias, Senador Everth Bustamante, usted es uno de los que ha hecho esta solicitud y el Senador Fabio Valencia, que las madres comunitarias se incluyan en los artículos 7, 14 y 29, y en consecuencia señor Presidente, con el único propósito de adicionar la expresión "madres comunitarias", le pediría que reabriéramos los artículos 7, 14 y 29.

La Presidencia somete a consideración de los honorables Senadores presentes la reapertura de los artículos 7º, 14 y 29, cerrada su discusión éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia abre la discusión de las modificaciones presentadas a los artículos mencionados, cerrada ésta, pregunta: ¿Adopta la plenaria las modificaciones propuestas?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publican las modificaciones aprobadas:

Proposición aditiva a los artículos 7, 14 y 29.

Adicionar la expresión **Madres Comunitarias** en los artículos 7 numeral 3, 14 literal i) y 29 inciso 3.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, viene el artículo de la declaratoria esencial del servicio de salud. Yo quiero repetirle muy brevemente a la Corporación que en el acuerdo con las centrales obreras, ni el ponente ni los Ministros que lo suscriben dijeron que no consideran que el servicio de salud es esencial. Yo, particularmente, considero que lo es, pero se atendió la solicitud de las centrales obreras de que eso se defina en una ley especial, cuyo objeto único y principal sea la reglamentación del derecho de huelga en Colombia.

Hay una razón política que yo me permito también presentar para apoyar que en esta ley se elimine la palabra "esencial" Las centrales obreras en esa misma semana, cuando les presentaron esta solicitud a las diferentes fuerzas políticas representadas en la plenaria

del Senado, tuvieron una enorme dificultad con la expectativa que se había creado sobre el paro nacional, de una manera muy patriótica, muy cívica, se pusieron a la altura de la expectativa de las grandes mayorías nacionales, pidieron la orden de revocar ese paro. Aquí varias fuerzas políticas, por intermedio de sus voceros, incluidos algunos de los Directores Alternos del Liberalismo, en esa semana les dijeron que estaban de acuerdo en suprimir en esta ley el calificativo de "esencial" a los servicios de salud. Se han analizado las consecuencias, no es que por ello vayan a poder hacer huelga, entre tanto el Congreso dicte la ley especial que reglamente el derecho de huelga y que diga cuáles son los esenciales, entre los servicios públicos y cuáles no lo son, puede seguir aplicando la legislación vigente que prohíbe la huelga o por lo menos autoriza declarar ilegal la huelga, en el caso de la salud.

Por esto, señor Presidente, con el único propósito de presentar ese artículo acordado con las centrales obreras, yo pediría reabrir el artículo segundo y el cuarto, para suprimir el calificativo "esencial" a la salud. Eso es todo.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado.

Como el señor ponente lo presentó, en base a un acuerdo con los sindicatos, vamos a tener que repetir, siquiera en parte, las razones por las cuales las Comisiones Séptimas aprobaron en los artículos segundo y cuarto la calificación de la seguridad social en general y específicamente en salud como servicio público esencial. La consecuencia de la calificación estriba en que en los servicios esenciales no se puede hacer huelga, es una batalla ganada en las Comisiones Séptimas en favor de los trabajadores colombianos, sindicalizados y no sindicalizados, a los trabajadores les importa más su salud y su vida que el derecho a hacer huelga.

Yo creo que nadie va a decir que se muere satisfecho porque se murió en el ejercicio del derecho de huelga ni va a sentirse muy contento porque su salud empeore, en gracia de que no pudo tratarse a tiempo, porque su sindicato decretó la huelga. Yo creo que en este caso hay que defender a los trabajadores colombianos, sindicalizados o no, aun a pesar de que sus directivas quieran excluir como preferencia el derecho a la salud y a la vida para subordinarlo al derecho de huelga. Por eso yo estaría de acuerdo en que en el artículo 2º se suprima la calificación de servicio esencial para toda la seguridad social, porque eso es exagerado, pero no reabrir el cuarto con el ánimo de que también se suprima allí la calificación para la salud, porque eso, en términos reales, es criminal. Nosotros, ni ningún país del mundo puede sobreponerse o darle más prioridad al servicio de huelga que al servicio a la salud y a la vida.

En estas condiciones yo le pediría al Senado que no reabriéramos, es lo más fácil, lo más sencillo, la discusión del artículo cuarto, podemos reabrir la del segundo y terminar esa calificación del sistema general, pero no en el cuarto, que se refiere a salud específicamente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Ignacio Díaz Granados.

Yo les sugiero a los señores Senadores que en ninguna forma se suprima la palabra esencial en lo que se refiere a la interpretación de la salud como servicio público esencial.

Todo el sistema de salud está totalmente montado sobre los 690 hospitales que componen la red hospitalaria colombiana, y eso sería entregarle a los sindicatos el cierre de los

hospitales, cada vez que les venga en su real gana.

Yo considero que los servicios de salud deben ser totalmente independientes de que pueda haber intervenciones en materias sindicales que puedan obstruir el funcionamiento de los hospitales, tal como está sucediendo en Colombia actualmente.

La red hospitalaria en Colombia se compone de 690 hospitales, 4.000 centros y puestos de salud, que no pueden en manera alguna ser manejados en forma distinta que por el Gobierno en salud, es decir, por el Presidente de la República.

Yo le sugiero a la plenaria del Senado que en ninguna forma reabra este artículo y que quede tal cual fue aprobado.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Laserna Pinzón.

Señor Presidente, me parece que lo dicho por el Senador Echeverri y por el Senador Díaz Granados tiene un aspecto de carácter, si no directamente del texto constitucional, por lo menos del espíritu de la Constitución, en el sentido de que el bien general debe sobreponerse a las consideraciones del interés particular.

Cuando se utiliza la palabra "esencial", eso no se refiere a un ente metafísico, eso no es una definición de esas escolásticas, eso quiere decir que la palabra esencial viene a decir que forma parte del bien colectivo, que siempre debe tener prioridad sobre el interés particular.

Entonces, al suprimir la cuestión de lo esencial lo que está haciendo el honorable Senado es haciéndole el juego al interés particular de unos eventuales intereses sindicales y me parece que eso sí no podemos hacerlo, que el Senador tiene en el texto mismo, en el uso del lenguaje que mantener el principio de que ese es un bien de carácter general, que está por encima de cualquier bien o interés particular, y si se suprime la palabra "esencial", sobre todo en el artículo 4º, como ha dicho el Representante Echeverri Coronado, quiere decir que el Senado está aceptando que se puede eliminar dentro de un texto algo que le da ese carácter de bien general para que quede igualado a un interés particular. Eso me parece que es claro y que hacerlo estaría significando una claudicación para lograr una aprobación particular de unos sindicatos que quieren defender el derecho a hacer huelga en un caso en que no puede estar permitido, señor Presidente. Muchas gracias, señores Senadores.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Rodrigo Bula Hovos.

Gracias, señor Presidente. A los argumentos por los Senadores Echeverri Laserna y Díaz Granados, yo debo agregar que la experiencia que hemos tenido, los que hemos laborado en hospitales es muy triste para la comunidad cuando en éstos se presentan huelgas por tal razón yo le pido al Senado que niegue la reapertura del artículo 4º y la supresión de la palabra "esencial". En caso de hacerlo yo dejo mi voto negativo en ambas conclusiones.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Luis Fernando Londoño Capurro.

Muchas gracias, señor Presidente. Honorables Senadores, con todo el respeto que merecen las personas que han propuesto que se elimine la palabra "esencial" en el servicio de salud, y concretamente en el artículo 4º del proyecto que nos ocupa, yo quiero llamar la atención sobre las consecuencias gravísimas que esto puede traerle a la población colombiana.

No podemos jugar con la vida de los seres humanos, una huelga en el servicio de salud conlleva consecuencias gravísimas para los ciudadanos de este país, el servicio de salud está por encima de cualquier interés de asociación o cualquier interés particular, como bien lo han manifestado el Senador Mario Laserna y los distinguidos colegas que me han antecedido en el uso de la palabra, como el Senador Díaz Granados y el Senador Bula Hoyos.

Yo considero, distinguidos colegas, que debemos analizar lo que aquí se está discutiendo con cabeza fría, con la sensibilidad social y humana por lo mismo que caracteriza a la mayoría de los miembros de esta Corporación y no permitir que este servicio esencial deje de serlo, esto sería un atentado contra muchas vidas de seres humanos en Colombia, si tenemos en cuenta las experiencias que en materia laboral ha tenido el país en otros sectores. Muchas gracias, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alberto Londoño Puyana.

Muchas gracias, señor Presidente. Yo quisiera llamar a la sensatez a todos mis colegas en el Senado, respecto a la posibilidad de reapertura de estos artículos, porque simplemente estaríamos jugando con la vida de los colombianos, en manera alguna podíamos llegar a permitir que esta palabra, "esencial", se le pueda llegar a eliminar de los artículos 2º y 4º de este proyecto de ley, no podíamos en manera alguna, tampoco, llegar a imaginarnos cómo el parto de las mujeres pudiera llegar a ser pospuesto para cuando buenamente quisieran eliminar el paro o las huelgas a que se vieran decretadas, pues dentro de estos servicios de salud, de modo que quiero hacerle este llamado a los colegas del Senado, con el fin de que de ninguna manera permitamos la reapertura de estos artículos y continúe como servicio esencial por el bien de todos los colombianos. Gracias, Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Motta Motta.

Muchísimas gracias, señor Presidente. Es que yo veo que existe algún elemento de confusión en relación con la propuesta traída por el señor ponente, para que se determine por el Senado de la República la reapertura de los artículos 2º y 4º del proyecto de ley en relación con la calificación de esencial del servicio público de seguridad social.

No se trata de que se defina aquí por el hecho de eliminar la palabra "esencial" que ese servicio no lo sea, porque lo que se está planteando como resultado del acuerdo entre las centrales sindicales, el señor Ministro de Salud, el señor Ministro de Trabajo y los señores ponentes de Cámara de Representantes y Senado de la República, el Proyecto de ley 155, es sencillamente la abolición de la palabra "esencial" para que en su oportunidad y en desarrollo del artículo 56 de la Constitución Nacional se defina el carácter de servicio público en materia de salud.

Evidentemente el artículo 56 de la Constitución Política, en su inciso 1º, dice que se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, así pues, que será el propio Congreso y las Cámaras Legislativas quienes harán la definición de los servicios públicos esenciales y, por tanto, determinarán la exclusión para el ejercicio del derecho de la huelga a los trabajadores adscritos a la prestación de los servicios públicos, que en su momento considere esenciales el Legislador. Lo que ha dicho la Organización Internacional del Trabajo es que se reconoce el carácter de

esencial, en lo relacionado con la salud en cuanto a urgencias y cuidados intensivos. Por eso me parece, señor Presidente, y señores Senadores, que debemos aprobar la reapertura de los artículos, al menos para que se dé curso en el escenario del Senado de la República al acta de acuerdos suscrita por los Ministros de Salud, de Trabajo y por los señores ponentes en Senado y Cámara de Representantes, doctores Alvaro Uribe Vélez y María del Socorro Bustamante, acta que está también suscrita por la Central Unitaria de Trabajadores, por la Confederación de Trabajadores de Colombia y por la Confederación de Pensiones de Colombia.

En esa acta lo que se determinó en el artículo cuarto es que el Gobierno y los ponentes consideran que el servicio público de salud, así como el pago de pensiones con servicios públicos, esenciales son esenciales, pero aceptan que esta calificación sea reglamentada y ratificada por la ley que desarrolla el artículo 56 de la Constitución.

Para concluir, señor Presidente, no se trata de definir en este momento si es o no esencial, lo hará el Legislador, desde luego, en desarrollo de las facultades que le da el inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política, porque finalmente, señor Presidente, yo quiero decir que sería de consecuencias políticas muy negativas que los acuerdos políticos a que llegan las centrales sindicales del país, con la participación de los ministros del ramo y los ponentes del proyecto de ley, vaya a ser desconocida, esto me parece que no sería de buen recibo.

Así, pues, señor Presidente, que yo soy de los que opina que debe producirse la reapertura de los mencionados artículos dos y cuatro del proyecto y eliminarse la palabra "esencial". Gracias, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo.

Gracias, señor Presidente. El señor ponente ha presentado una proposición a consideración de la plenaria para que se reabra la discusión de los artículos 2º y 4º, como efectivamente se ha planteado la discusión en torno a los dos artículos. Yo quisiera rogarle que dentro de las normas reglamentarias, señor Presidente, se pregunte a la plenaria, artículo por artículo, si se reabre la discusión del artículo 2º, resolvemos sobre el segundo, luego sobre el artículo 4º y resolvemos lo del 4º. Pero le pido esa, señor Presidente, que abra la discusión para reabrir la en el artículo segundo y después le pregunte a la plenaria.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Cristo Sahiun.

La intervención del Senador Motta Motta ha puesto un nuevo tema sobre el tapete. Inicialmente como médico también, como médico durante muchos años, médico hospitalario más de 20 años, lo mismo que los Senadores José Ignacio Díaz Granados y Bula Hoyos, me parece que no es procedente reabrir la discusión del artículo 4º y mantener la palabra "esencial" dentro de ese contexto, porque además de todos los argumentos que han esgrimido aquí de tipo jurídico que eso va a ser reglamentado por una ley, hay el aspecto político, el acuerdo suscrito por los ministros y los ponentes con las centrales obreras y con las asociaciones a que hizo referencia el Senador Motta Motta. Me parece que para el Senado es de muy mala presentación, tiene muy mala presentación ante la opinión pública nacional, que nosotros acá reabramos la discusión de este artículo y le suprimamos la palabra "esencial" al articulado, a lo que ya está aprobado.

Sin embargo, sin embargo, yo adelanto mi voto negativo, que no puede ser de otra manera, más como médico que como Senador y ciudadano colombiano. Y si se trata de cumplir este acuerdo se puede reabrir la votación, si se quiere reabrir la discusión, con la seguridad absoluta y estoy absolutamente convencido de que el Senado de la República va a mantener su posición de que el servicio de salud es un servicio público esencial, como lo manifestó muy gráficamente el Senador Luis Fernando Londoño.

Por lo tanto, pido, entonces para cumplir con esos compromisos que son de tipo político, que son respetables y que son importantes y que crearon de todas maneras un hecho en el país con la suspensión de un paro, que se reabra la discusión, con la seguridad absoluta de que el Senado va a mantener el articulado conforme ya fue aprobado por la plenaria. Muchas gracias.

Con la aceptación de la plenaria interpela el honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder.

Yo quiero pedirle permiso al Senado para poder intervenir desde acá arriba, porque el reglamento me lo prohíbe. Yo creo que se ha entendido mal al Senador Alvaro Uribe Vélez. Estoy totalmente de acuerdo desde el punto de vista legal, desde el punto de vista de procedimiento con el Senador Motta Motta, el Senador Uribe Vélez no ha pedido sino que él problema de si es o no esencial un servicio, se trate en el proyecto de ley que desarrolla el artículo 56 de la Carta, primero, porque es la hermenéutica la que nos enseña eso; segundo, porque es que ustedes están pensando que si se quita la palabra "esencial" los trabajadores pueden hacer una huelga sin que pase nada; el Senador Alvaro Uribe lo que está diciendo es que se rijan por las normas actuales y el Gobierno y el país sabe que eso es un servicio público, que la huelga está prohibida en los servicios públicos, que pueden declarar la ilegal en cualquier momento, lo que se está pidiendo, por favor, reflexionemos un poco, aquí hay un compromiso político serio, casi que de toda la bancada del Congreso, de los ponentes, del Gobierno Nacional, por medio de sus ministros, salvo que me desconcierten, yo no creo que acá en este mismo artículo podamos poner ahora que la banca es un servicio público esencial, que los maestros son servicios públicos esenciales, démosles a ellos, a los miembros de la salud pública, la oportunidad que en un gran debate nacional podamos clasificarlo como servicio público esencial, pero aquí el Congreso no está perdiendo nada, primero, cumpliendo con su palabra y, segundo, no estamos entregándole a un grupo de corsarios la estabilidad de la salud pública en Colombia, porque el Gobierno tiene y ha tenido siempre la capacidad de valorar el origen de la huelga y si es o no ilegal la misma, ¿hasta cuándo? Hasta que ellos también entren con el resto de trabajadores, con el resto del sindicalismo colombiano en un gran debate nacional, como dije ahora, a que se desarrolle el artículo 56 y tengan toda la oportunidad del caso de presentar sus argumentos y, quienes no estemos de acuerdo con ellos, en rebatírseles.

Es todo lo que tenía que decir y les agradezco que hayan levantado la incompatibilidad para poder hablarles.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Laserna Pinzón.

Muchas gracias, señor Presidente. Como soy un novato en estas cosas del Congreso y tal, hay algo que yo no he entendido o que me deja desconcertado. Hay muchas cosas que no he entendido, pero ahora lo que ha dicho el Presidente y es que parecería de sus pala-

bras desprenderse que los ponentes y los Presidentes de Comisión y los Ministros se comprometieron a que aprobáramos lo que ellos iban a proponer. Ellos, a lo único que se podrían comprometer, por lo menos desde el punto de vista mío que no entiendo, cómo es que funciona el Senado y qué es lo que el señor Presidente dice, se comprometió la bancada, bueno, yo quiero saber si es que los señores que hicieron el compromiso se comprometieron a presentar la propuesta o a que se les iba a aprobar.

La Presidencia manifiesta lo siguiente:

Esa es una respuesta que tiene que dársele al ponente, porque él habló con muchos Senadores. Yo fui uno de los que me comprometí y no me da pena decirlo, porque lo hice, de que estudiáramos el aspecto del servicio público esencial en la ley que desarrolla el artículo 56, porque es que tampoco podemos hacer exclusivismos aquí. Resulta que lo que va a quedar de aquí, hasta que el Congreso, en su leal saber y entender, desarrolle el 56, son los trabajadores éstos, no más, los de la salud pública, a ellos ya les dimos la calificación de servicio público esencial, cuando tenemos la de servicio público, donde el Gobierno puede en cualquier momento declarar ilegal una huelga.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Laserna Pinzón.

¿Qué inconveniente hay en si se va a discutir la ley de servicio público, en que se declara cuáles son servicios públicos? Ahí, probablemente, hay otra negociación y otros compromisos. Nosotros podemos anticiparnos a decir: el caso de ahora, que es el que nos toca juzgar, que es sobre el que tenemos que decidir, lo consideramos que es un servicio público, y con eso vamos sentando cierta jurisprudencia y cumpliendo con determinadas responsabilidades nuestras. Muchas gracias,

señor Presidente y señores Senadores..

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Alberto Hernández Restrepo.

Muchas gracias, señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con el Presidente Jorge Elías y quiero aprovechar que tengo la palabra en este momento para que primero el doctor Alvaro Uribe nos resuelva las inquietudes que tenemos, porque yo estoy de acuerdo con los Senadores que se han opuesto aquí a que se reabran los artículos segundo y cuarto, pero antes de terminar sí quiero, de verdad, volver a oír y escuchar qué es lo que quiere decirnos el ponente nuevamente.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, trataré de hacerlo lo más brevemente posible: las centrales obreras pidieron que no se calificara como esencial el servicio de salud, lo pidieron en esa Comisión de Concertación, lo habían pedido en las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara. En esa semana, cuando revocaron la orden del paro, vinieron y hablaron acá con algunos de los distinguidos colegas, algunos voceros de diferentes fuerzas políticas representadas en este Senado, dijeron y dijeron algunos de los directores alternos del liberalismo, ya lo ha reiterado el honorable Senador Jorge Elías Náder, no sólo Presidente de esta Corporación sino director alterno del liberalismo, que estaban de acuerdo con aplazar esa calificación para una ley especial que se refiriera como objeto principal a derecho de huelga y lo di-

ieron también voceros de otras fuerzas políticas, después de escuchar esa situación, de escuchar esas palabras, de evaluar la situación en esa Comisión de Concertación, yo particularmente y permítanme que hable en nombre propio, dije que no estoy de acuerdo en que la salud deje de ser esencial, pero que estoy de acuerdo con que la calificación no se haga en esta ley, sino en una ley especial en la cual reglamentemos el derecho de huelga y dije: que sería partidario de firmar ese acuerdo y que vendría a defenderlo a la plenaria del Senado, por una razón política adicional porque las centrales obreras corrieron un gran riesgo, sus dirigentes corrieron un inmenso riesgo en este país tan violento, cuando revocaron el paro, y compartí la opinión de muchos Congresistas de que era necesario darle un estímulo a las centrales obreras que se habían arrevido a revocar la orden de paro, ese es el resumen, honorable Senador Hernández.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Hernández Restrepo:

Muchas gracias, señor ponente, de todos modos, a pesar de lo que dijo el señor Presidente Elías Náder, lo que ha dicho al ponente, yo me sigo oponiendo y acompaño a los Senadores que dicen que no se reabra el artículo segundo y el cuarto.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alberto Montoya Puyana:

Gracias, señor Presidente, gracias Senador por esta interpelación: yo respeto mucho lo planteado por el Senador Alvaro Uribe en el sentido de que en una ley posterior se pueda llegar a calificar este servicio como obligatorio como ley, y esa ley pueda llegar a reglamentar cuáles eran los servicios, cómo y cuándo. Yo personalmente, no la veo ni siquiera cercana en lo que nos queda de toda esta legislación; viene ahora la campaña política, en fin, lo que pueda llegar a suceder el próximo año, yo no la veo cercana, o sea que continuó dentro de esa posición que le debemos dejar la calificación de servicio público esencial dentro de esta ley y posteriormente una vez se haya reglamentado, Dios proveerá, gracias Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado:

Señor Presidente, yo agregó unos argumentos a los iniciales: en primer lugar ni los ponentes, ni los Ministros pudieron comprometerse a que el Senado aprobara lo que ellos acordaron, simplemente se comprometieron a presentar la propuesta para que el Senado libremente decidiera sobre esto, ahí está cumplido el compromiso que se hizo con las centrales obreras, yo celebro y se lo dije a los señores dirigentes de las centrales el acto de sensatez que tuvieron cuando levantaron la huelga o el paro que tenían, y esa sensatez debe continuar asistiéndolos, para que no pidan lo que están pidiendo.

En segundo lugar, el artículo 56 de la Constitución no es obstáculo para que en cada materia específica la Comisión respectiva califique un servicio público como esencial, inclusive la lógica es que en cada materia se vaya haciendo la calificación, porque dejar la calificación de los servicios públicos esenciales para una ley única, es desde el punto de vista práctico algo inconveniente, por no decir que perjudicial, yo llamo a la reflexión a los señores Senadores cuando se presente una ley para calificar en Colombia diez, doce o quince servicios públicos como esenciales ¿qué pasará?, si tenemos ahora inconvenientes con los sindicatos para hacer una calificación que ellos no pueden negar, pero que ellos no quie-

ren hacer y que quieren disimular y evitar a través de la argucia de que se haga cuando sea una ley única para calificar los servicios públicos esenciales, ¿qué pasará?, ¿cuántas huelgas?, a través de una sola actividad de ese proyecto general que tenga problemas para ser calificado, se estancará la calificación general de todos servicios públicos, incluyendo este. De manera que por vía práctica, por vía sensata y porque no hay ninguna inconveniencia desde el punto de vista constitucional la calificación de esencial para el servicio de salud se tiene que hacer en una ley específica, como es la ley que estamos estudiando que trata de salud y de pensiones.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Carlos Corsi Otálora:

Señor Presidente, sobre decir que comparto las razones del ponente y del Presidente, doctor Ramón Elías Náder, han hablado con mucha claridad, y no la repito, lo único que quiero subrayar es que el tema es más complejo de lo que pensamos porque esto de esencial en la Constitución es otro de los enredijos que nos dejó la Constitución y se lo voy a explicar; la esencia de una cosa es aquello por lo cual es lo que es, por ejemplo, si yo digo la esencia de una mesa es tal, no puedo decir hay mesas esenciales y mesas no esenciales, porque o es mesa o no es mesa, si yo le quito la esencia a un servicio público ya no es servicio público, entonces como ustedes ven esa clasificación no es nada fácil, por lo tanto dejemos que las cosas marchen como nos indicó nuestro Presidente del Senado.

Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Gabriel Muyuy Jacanamejoy:

Gracias, señor Presidente, yo quiero hacer dos aclaraciones y luego también opinar como posición frente a este planteamiento de reabrir de nuevo los artículos 2º y 4º:

Primero. Decir aquí se ha venido comentando que casi todas las bancadas tenemos compromisos, nosotros por lo menos, los tres indígenas, no tenemos un compromiso formal, aquí estamos votando a conciencia lo que nos parece correcto lo votamos y lo que no nos parece correcto pues votamos en contra y nos pronunciamos, esto hay que decir también a los dirigentes de las centrales obreras. Por otra parte, personalmente creo que esos acuerdos, y yo lo dije en su momento, que el Gobierno hizo y que los ponentes, los que están al frente del proyecto quisieron con las centrales obreras, debe respetarse, pero yo quisiera preguntar porque esto queda un poquito en el aire, en qué términos es el compromiso, en el sentido aplazos, dice que hay que aplazar pero ¿por cuánto tiempo?, si se va a aplazar la definición del servicio de salud como algo esencial, y se está diciendo aquí que se va a reglamentar según el artículo 56 de la Constitución, debe quedar muy claro para las centrales obreras por qué tiempo, porque si queda indefinido ahí está el problema, si el Gobierno ha hecho un compromiso, si los congresistas que dialogaron y negociaron, hicieron unos compromisos para nosotros saber qué vamos a votar, que se precise ese asunto, y finalmente decir que yo sí estoy de acuerdo en que el servicio de salud es un servicio público esencial, eso yo estoy de acuerdo, esa definición no puede, en ningún momento, atropellar los derechos que la misma Constitución garantiza a las asociaciones u organizaciones gremiales o sociales, a reclamar su derecho a través de la huelga, esto no puede atropellar, por eso me parece que si hay acuerdos políticos, deben ser muy claros para la opinión pública y muy particularmente para los colombianos asociados, porque aquí se presenta un conflicto entre los ciudadanos colombianos asociados y legitimados en el

país, y entre los ciudadanos colombianos que vamos a recibir un servicio que no están asociados ni legitimados en ningún sindicato y sin ningún gremio, es el problema y en ese sentido, los amigos de las centrales obreras o los dirigentes también deben ser conscientes. Entonces doctor Alvaro Uribe, yo solicitaría de que se deje claro a la opinión pública y a los dirigentes de las centrales obreras, cuáles, en términos plazos, hasta cuando se va a aplazar, gracias, señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Mendoza Ardila:

Señor Presidente, muchas gracias, honorables Senadores, si la discusión se tratara simplemente de fortalecer o debilitar el derecho de huelga o el derecho de asociación, creo que no habría argumentación, yo personalmente he sido siempre partidario rotundo de que exista el derecho de asociación, de que existan los sindicatos y de que ojalá cada día sean más fuertes, pero con el ejercicio de derecho de asociación y el derecho de huelga en Colombia nos pasa lo que sucede con otros derechos, que a base de abusar de ellos los hemos debilitado, que a base de no ejercer un derecho de huelga sino un derecho de paro, de hecho como simple elemento de coacción, obedeciendo muchas veces objetivos que no son los puramente sindicales, sino políticos, porque hay que decir la verdad aunque muchos de los sindicatos nuestros se han politizado y han perdido el rumbo que debían tener como agrupaciones políticas, pero yo creo que el movimiento sindical en Colombia se ha debilitado, y yo creo que si queremos ayudar a fortalecerlos precisamente hay que ayudar a ponerlo en el sitio en donde debe ser, y a cumplir los objetivos que en realidad deben tener.

De manera que yo si soy muy amigo de los sindicatos, pero lo que yo creo que le está pasando al Senado aquí, es lo que sucede a muchos jueces con el ejercicio profesional de los abogados, el abogado pide una serie de cosas al juez, aún a sabiendas de que es ilegal, pero lo peor que puede pasar es que le digan que no y de pronto le dicen que si y resulta que el prevaricador es el juez, y al abogado no le pasa nada por haber pedido eso. Entonces aquí nos están pidiendo a ver hasta donde damos, y a ver hasta donde caemos en la cáscara, no por el hecho de quitar de ahí la palabra esencial, el servicio de salud va a dejar de ser esencial, pero si no la ponemos por lo menos se va a abrir la puerta para que mucha gente empiece a discutir que si es esencial o no es esencial, para poder sobre el argumento de que no lo es, empezar a ejercer derechos que en realidad no tiene, y abusar de ellos. Desafortunadamente entre nosotros los colombianos, no se pueden dejar las cosas sobreentendidas, hay que decir las muy claramente, para que sobre ese vacío no se construya como muchas veces nos sucede que realmente construimos sobre vacíos estamentos completos. De manera que es muy claro también que si bien puede haber unos compañeros comprometidos y unos Ministros y un Gobierno, pues el compromiso no puede ir más allá que el de presentarnos aquí la proposición seriamente como lo han hecho, pero no pueden a la brava montarnos en el mismo bus, y yo creo que de todas maneras seguimos teniendo el derecho de disenso.

Yo si creo que sobre esto debemos reflexionar muy ampliamente y ver, analizar realmente, cuál sería el objetivo que estaban persiguiendo quienes pidieron y obtuvieron ese compromiso de que se quitara de estos artículos la palabra esencial.

Yo no veo otra cosa sino una cáscara que nos están poniendo, no veo ningún objetivo claro en eso, sino el de poder promover en el futuro cosas que por el hecho de considerar

el servicio como esencial nos les permitiría. Si fue un acto de sensatez el de los directivos sindicales de haber levantado su orden de paro, yo creo que nosotros debemos colaborarles a que tengan esa sensatez porque insistiéndonos que el servicio de salud es esencial les estamos mostrando hasta donde de verdad puede llegar su derecho de asociación, su derecho de huelga y por donde realmente deben ellos enfocar sus objetivos como movimiento sindical para que realmente llegue a ser considerado serio y fuerte en nuestro país, por esa razón mi voto negativo, señor Presidente, muchas gracias.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura de los artículos 2º y 4º, e indica a la Secretaría efectuar la votación. Realizada ésta le informa el siguiente resultado:

	Votos
Por la afirmativa	17
Por la negativa	43
Total	60

En consecuencia, ha sido negada la reapertura de los artículos 2º y 4º.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente: Está aplazado el artículo 260 pero estamos en el proceso de unas reaperturas en orden numérico ascendente de acuerdo como las han solicitado los colegas, artículo 20 que no tiene discusión, algunos colegas sugirieron lo siguiente: que las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte, oiga señor Presidente, cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral se calculará sobre el 70% de dicho salario, para que las prestaciones que estén incluidas en el salario integral no sean base de las cotizaciones, eso es lo lógico cuando las remuneraciones se pactan en la modalidad de salario integral, entonces, para esto exclusivamente señor Presidente sería la reapertura del 20.

La Presidencia somete a consideración de los honorables Senadores presentes la reapertura del artículo 20 y cerrada su discusión, éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria las modificaciones propuestas al artículo mencionado, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria las modificaciones propuestas?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada.

Proposición aditiva al artículo 20.

Adicionar en el artículo 20 el siguiente inciso:

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, ésta fue solicitada por usted señor Presidente, cuando habíamos ya votado el artículo 25, usted solicitó que esas sanciones a los ordenadores del gasto público que no dispongan oportunamente del pago de las cotizaciones no se apliquen sino en el evento de que hayan dejado de hacer esos aportes sin justa causa, entonces se reabría el artículo 25, en el inciso 2º solamente para adicionar su propuesta señor Presidente, para adicionar tres palabritas "sin justa causa".

La Presidencia somete a consideración de los honorables Senadores presentes la reapertura del artículo 25, y cerrada su discusión, éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia somete a consideración la modificación al artículo antes citado, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición aditiva al inciso 2º del artículo 25.

Adicionar al inciso 2º la siguiente frase: "Los ordenadores del gasto de las entidades del sector público que **sin justa causa** no dispongan...".

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, una adición en el artículo 27 para que se traslade a disposiciones generales y comprenda tanto el régimen general de pensiones como el régimen de seguridad social, es para que quede bien ubicado desde el punto de vista de la técnica legislativa y comprenda los 2 grandes temas de la ley.

La Presidencia somete a consideración de los miembros de la Corporación la reapertura del artículo 27, y cerrada su discusión, éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia somete a consideración la modificación propuesta al artículo citado, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

Se publica la modificación al artículo 27 aprobado:

**Proposición aditiva
al artículo 27.**

Trasladar este artículo a normas generales, adicionando la siguiente expresión:

"...a que hubiere lugar, tanto en el régimen general de pensiones como en el sistema de seguridad social en salud, pertenecen a la primera clase..."

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, el 43 para ponerlo a tono con el equivalente del régimen de capitalización a fin de que en ningún caso la pensión de invalidez pueda ser inferior al salario mínimo mensual legal. Esto también es producto de la concertación con las centrales obreras y en un artículo de invalidez del régimen de capitalización individual se adoptó la norma que aquí la traemos al régimen del Seguro Social, "en ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual".

La Presidencia somete a consideración de los Senadores presentes la reapertura del artículo 43, y cerrada su discusión, éstos le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 43 con la modificación leída por el ponente, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación, se publica la modificación aprobada:

**Proposición supresiva
al inciso 3º de artículo 43.**

Suprimir el inciso 3º del artículo 43. En su lugar se propone la siguiente:

**Proposición aditiva
al inciso 2º del artículo 43.**

Adicionar en el inciso 2º del artículo 43, la siguiente frase:

En ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, una proposición del honorable Senador Roberto Gerlein para el artículo 50, el Senador Gerlein propuso que en el 81 que el período de convivencia no fuera

de 5 sino de 2 años, entonces aquí en el 50 nos ajustamos a lo que la plenaria aprobó para el 81.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del artículo 50, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la modificación al artículo 50, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

**Proposición sustitutiva
al artículo 50, literal a).**

Sustituir el término de 5 años contenido en el literal a) del artículo 50 por 2 años, para que quede ajustado a la modificación aprobada al artículo 81, literal a).

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, el honorable Senador Angarita en el artículo 77 propuso que cuando hubiera que regresar aportes a los trabajadores se regresen los aportes más los intereses, pero hay que hablar de rendimientos como un género que incluyen una especie a interés sería simplemente para sustituir la palabra intereses por "rendimientos".

La Presidencia somete a consideración de los miembros de la Corporación, la reapertura del artículo 77, y cerrada su discusión éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la modificación al citado artículo, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta le imparte su aprobación.

A continuación se publica la modificación aprobada:

**Proposición sustitutiva
al inciso 3º del artículo 77.**

Sustituir la palabra "intereses", contenida en el inciso 3º del artículo 77, por: "rendimientos".

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Eduardo Corsi Otálora.

Palabras del honorable Senador

Carlos Eduardo Corsi Otálora:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Eduardo Corsi Otálora.

Para preguntar si también queda comprendido el ajuste por la indexación de esas partidas que no sean solamente rendimiento sino indexación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador, Alvaro Uribe Vélez.

Honorable Senador Corsi, la palabra "rendimiento" es tan general que incluye rendimiento y reajuste por indexación, por eso justamente se incluyó.

Señor Presidente, el artículo 97 obliga a las empresas administradoras de Fondos de Pensiones, que crea el sector privado, a que le ofrezcan el 20% de su estructura propietaria al sector social solidario eso lo tenemos aprobado, pero se presenta una situación que debemos corregir. Hay algunas que por mandato de la Superintendencia respectiva las administradoras del Fondo de Cesantías, que podrán ser administradoras del Fondo de Pensiones, ya lo han hecho, entonces esto es para permitir que aquellas que ya han democratizado su propiedad, aquellas administradoras de fondo de cesantías que ya han democratizado su propiedad, cumpliendo las disposiciones de las respectivas superintendencias, puedan abonar el porcentaje democratizado al porcentaje de oferta al sector social que les ofrece esta ley.

La Presidencia somete a consideración de los miembros de la Corporación la reapertura del artículo 97, y cerrada su discusión, éstos le imparten su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 97 con la modificación formulada, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

**Proposición aditiva
al literal d), inciso 3 del artículo 97.**

Adicionar el literal d), inciso 3º del artículo 97, con la siguiente frase:

De la misma manera se abonará el valor de las acciones que se hayan vendido por oferta pública en desarrollo de la Ley 50 de 1990 y demás normas complementarias, hasta completar el porcentaje establecido en el presente artículo sobre el total del capital exigido por la presente ley.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador

Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Señor Presidente, aquí se ha definido que las sociedades que administren fondos de pensiones tengan dos representantes de los afiliados, pero habrá unas sociedades que administrarán simultáneamente fondos de cesantías y fondos de pensiones, para que esa representación de los afiliados no sea acumulativa, en este caso de sociedades se propone adicionar al artículo 104 un párrafo que dice: "Las sociedades que administren fondos de pensiones y de cesantías tendrán en total dos representantes de los afiliados".

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del artículo 104, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

La Presidencia abre la discusión del artículo 104 con la modificación propuesta, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación al artículo 104 aprobada:

**Proposición aditiva
al artículo 104.**

Adicionar al artículo 104, el siguiente párrafo:

Parágrafo. Las sociedades que administren fondos de pensiones y de cesantía tendrán en total dos. (2) representantes de los afiliados.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

Por solicitud del honorable Senador Amílkar Acosta Medina, la Presidencia somete a consideración de la plenaria una proposición en el sentido de declarar la sesión permanente, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

**Palabras del honorable Senador
Alvaro Uribe Vélez:**

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente viene un artículo delicado que es el 107, aquí hay una proposición del honorable Senador José Guerra de la Espriella, a mí me da mucha pena yo no estoy de acuerdo con ella.

Es una proposición para que la rentabilidad mínima sea el promedio de la rentabilidad de los fondos, la Superintendencia Bancaria, el Ministerio de Hacienda y el Ministro de Trabajo han aceptado, una alternativa que le introduce flexibilidad al texto aprobado por la plenaria, para que esa flexibilidad la maneje la Superintendencia, pero mantiene un piso de rentabilidad mínima en favor de los trabajadores, una rentabilidad mínima, que será la rentabilidad del mercado, que la estará defendiendo permanentemente la Superintendencia, con una metodología que tenga en cuenta el valor o el rendimiento de los títulos emitidos por la Nación y el Banco de la República.

Entonces señor Presidente, sería la reapertura del 107, para esta proposición, distinta de la del Senador José Guerra de la Espriella, que pide la Superintendencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, le pediría al Senador Motta, que es celoso en estas materias que la lea porque yo creo que con esta proposición que introduce la flexibilidad y se mantiene la protección a los trabajadores.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela el honorable Senador,
Hernán Motta Motta:**

Proposición sustitutiva al artículo 107, rentabilidad mínima. La totalidad de los rendimientos obtenidos en el manejo de los fondos de pensiones será abonado en la cuenta de ahorro pensional individual de los afiliados, a prorrata, de las sumas acumuladas en cada una de ellas y de la permanencia de las mismas durante el respectivo período. Las

sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías deberán garantizar a sus afiliados de unos y otros una rentabilidad mínima que será determinada por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta rendimientos en papeles e inversiones representativas del mercado, que sean comparables. Esta metodología deberá buscar que la rentabilidad mínima del portafolio invertido en títulos de deuda, no sea inferior a la tasa de mercado, definida teniendo en cuenta el rendimiento de los últimos emitidos por la Nación y el Banco de la República. Además, deberá promover una racional y amplia distribución de los portafolios en papeles e inversiones de largo plazo y equilibrar los sistemas remuneratorios de pensiones y cesantías. En aquellos casos en los cuales no se alcance la rentabilidad mínima los administradores deberán responder con sus propios recursos afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos que se defina para estas sociedades. Está leída, señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela el honorable Senador,
Carlos Corsi Otálora.**

Yo me permito solicitarles que no se abra la discusión de este artículo, me parece y en eso estoy de acuerdo con el señor ponente que lo que se hizo al aprobar la norma, está bien hecho, no obstante ustedes saben que yo he sido crítico del sistema, pero dentro de la lógica del sistema lo que se aprobó estuvo bien aprobado. Este artículo que nos acaban de leer es una vaguedad asombrosa y bien pudiera ocurrir que en el futuro hubiera rendimientos financieros por debajo de la misma inflación, si se dieran algunas de estas variables. Hay que conservar las cosas como fueron aprobadas, que fueron discutidas en comisiones, por lo menos y que contaron ya con una primera reflexión, lo otro es poner en riesgo que los trabajadores se les hagan promesas hoy y se les diga, ustedes cuando terminen dentro de 20 años, tendrán tales maravillas, y por ahí a mitad de camino cuando vayan en el año 15, un simple decreto del Gobierno con cosas tan vagas, baje radicalmente los rendimientos y llegue el trabajador a los 20 años, y le digan señor nos da mucha pena, pero su dinero no alcanzó y ante ¿quién se va a quejar ese señor? Es decir, dejamos en total inseguridad a los ahorradores de los fondos, por lo tanto mi propuesta es que se conserve lo que hay.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del artículo 107, e indica a la Secretaría llevar a cabo la votación. Efectuada ésta, informa el siguiente resultado:

	Votos
Por la afirmativa	33
Por la negativa	18
Abstenciones	1
Total	52

En consecuencia, ha sido aprobada la reapertura.

La Presidencia reabre la discusión del artículo 107, concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

**Palabras del honorable Senador
Alvaro Uribe Vélez:**

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

La proposición que leyó el Senador Motta, es una proposición que mantiene un piso de

rentabilidad en favor de los trabajadores, pero le entrega una herramienta de flexibilidad al Gobierno, para que pueda definir ese piso de rentabilidad con sujeción a periodos más largos, para que tenga en cuenta no sólo los papeles sometidos al DTF, sino los papeles que emita el Banco de la República, los papeles que emita la Tesorería General de la Nación, para que los fondos tengan que invertir, para que los fondos no queden condenados a invertir solamente en papeles de corto plazo, sino también en papeles de renta variable como las acciones, en papeles de rentabilidades de largo plazo.

Esa es la explicación que yo quería adicionar a este artículo que ahora tuve oportunidad de mostrárselo, antes de la sesión a algunos voceros de las centrales obreras aquí presentes, porque es muy distinto al que anunció la prensa. La prensa estaba anunciando un artículo en el cual la rentabilidad sería la rentabilidad promedio, los fondos, sin factores objetivos de comparación y aquí se crean los factores objetivos heterónomos, externos al sistema para comparar la rentabilidad del sistema con otras rentabilidades ajenas a él, como es la rentabilidad del mercado, la rentabilidad de los papeles del Banco de la República y la rentabilidad de los papeles de la Nación, yo creo que le introducimos racionalidad a la fórmula y mantenemos el piso de rendimiento que protege a los trabajadores.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 107 con la proposición sustitutiva, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición sustitutiva al artículo 107.

Artículo 107. **Rentabilidad mínima.** La totalidad de los rendimientos obtenidos en el manejo de los Fondos de Pensiones será abonado en las cuentas de ahorro pensional individual de los afiliados, a prorrata de las sumas acumuladas en cada una de ellas y de las permanencia de las mismas durante el respectivo período.

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías deberán garantizar a sus afiliados de unos y otros una rentabilidad mínima, que será determinada por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta rendimientos en papeles e inversiones representativas del mercado que sean comparables. Esta metodología deberá buscar que la rentabilidad mínima del portafolio invertido en títulos de deuda no sea inferior a la tasa de mercado, definida teniendo en cuenta el rendimiento de los títulos emitidos por la Nación y el Banco de la República. Además, deberá promover una racional y amplia distribución de los portafolios en papeles e inversiones de largo plazo y equilibrar los sistemas remuneratorios de pensiones y cesantía.

En aquellos casos en los cuales no se alcance la rentabilidad mínima, las administradoras deberán responder con sus propios recursos, afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos que se defina para estas sociedades.

Presentado por:

Alvaro Uribe Vélez.

El honorable Senador Carlos Eduardo Corsi Otálora, deja constancia de su voto negativo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Motta Motta.

Palabras del honorable Senador Hernán Motta Motta:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Motta Motta.

Para dejar una constancia, señor Presidente, si ya ha sido aprobado el artículo primero yo no soy autor de la proposición, sencillamente por cortesía parlamentaria el Senador Alvaro Uribe me pidió el favor de que leyera la proposición lo que efectivamente hice.

Yo pienso, señor Presidente, que si algún esfuerzo tiene que hacer el Congreso de la República en desarrollo de este proyecto de ley, es el de garantizar a los trabajadores colombianos que no vaya a ocurrir con sus pensiones lo que viene ocurriendo con las cesantías que ya les fueron arrebatadas a los trabajadores colombianos, por tanto, y voy a dejar la siguiente constancia que está suscrita por las centrales sindicales de Colombia, dirigida a los doctores Fernando Ramírez Acuña, Alvaro Uribe Vélez, María del Socorro Bustamante:

"Respetados doctores: El día sábado 30 de octubre pasado, los medios de comunicación registraron como noticia la variación de la rentabilidad de los fondos de cesantías, la cual ya no sería al DTF más cuatro puntos, sino el promedio de ganancias netas obtenidas por los fondos. Esta propuesta tiene un claro objetivo como es el de seguir disminuyendo los ingresos de los trabajadores colombianos quienes afectados por las consecuencias de la Ley 50 ahora ya no recibirán los rendimientos que fija la ley sino los promedios de las ganancias de lo que registren las administradoras de las cesantías.

Para los trabajadores el más claro indicador de rentabilidad es el interés real que se obtenga una vez sea descontado el promedio del Índice de Precios al Consumidor. El DTF más cuatro puntos apenas supera ligeramente la inflación, con la fórmula propuesta los trabajadores que depositen sus cesantías en los fondos recibirán menos que la corrección monetaria, es decir, sus dineros ni siquiera alcanzarán a corregir la inflación. Al parecer no ha sido suficiente el perder la retroactividad de las cesantías sino que las exigencias del insaciable sector financiero que ahora se declaran incapaces de entregar intereses reales, propone que por manejar los dineros de los trabajadores los devolverán disminuidos en su valor real, nunca antes los intereses de los trabajadores habían sido tan atropellados y expropiados de forma tan abierta, ¿es esta la política social del Gobierno?

El treinta de octubre pasado en comunicación de la CUT al honorable Senado de la República, solicitamos que se abstuvieran de reabrir la discusión del artículo 107 del Proyecto 155, aspecto que hoy reiteramos al considerar que se disminuirá la rentabilidad que deben recibir los trabajadores que depositan sus cesantías en los respectivos fondos. La Central Unitaria expresó en su oportunidad el rechazo a la creación de los fondos de cesantías y fue el Gobierno quien los propuso y el Congreso quien los aprobó con la argumentación de que se formó en ilusión para los trabajadores, de que la rentabilidad los favorecía. Un tema que afecta tanto a los trabajadores debe ser discutido en profundidad con nosotros, los afectados, los afiliados a esos fondos de cesantías y no sólo con los administradores que han olvidado la competencia, la genialidad y el éxito que dicen que garantiza al sector privado que representan.

En relación con la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones y de reservas del ISS consideramos que ésta no puede ser inferior al 5.5% real como lo expresamos en mensaje anterior; dado el carácter de muy largo plazo

que estos depósitos, aún es tiempo de corregir lo que puede ser un mayor atropello a la lógica, al ISS, a los trabajadores y los pensionados y a la paz que tanto necesita Colombia".

Señor Presidente, como se me negó la oportunidad de intervenir en el debate porque se atropelló la votación, cuando yo estaba solicitando a Su Señoría el uso de la palabra para expresar esta constancia y mis propias opiniones sobre el artículo que ha sido aprobado, finalmente quiero decir que con lo que ha sucedido esta noche en el Senado de la República, las centrales sindicales y los trabajadores de Colombia se llevan una gran lección al dar la orden de remover el paro cívico nacional y haber asumido el Gobierno Nacional a través de sus Ministros presentes en este recinto, que no defendieron el acuerdo político, se le está cerrando a los trabajadores colombianos los espacios de concertación que prevé la propia Constitución Política y se les está lanzando al único camino que han tenido en la defensa de la reivindicación de sus derechos sociales y políticos, hoy asfixiados por la criminalización de la protesta social y en la de acudir en la movilización de la protesta de masas en defensa de sus derechos, así el próximo paro cívico nacional no será levantado por las centrales sindicales, gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, pero es que este tema es de una gran sensibilidad nacional y esa constancia que acaba de dejar el Senador Motta, aunque reglamentariamente no se debe contestar, no se puede contestar, si amerita unos comentarios: Yo quisiera, honorable Senador Motta, poder contar con su atención a estas palabras, no hay correspondencia entre el artículo aprobado y la constancia que usted ha dejado. La constancia que usted ha dejado rechazaría una eventual fórmula que apareció en un medio de comunicación según la cual rentabilidad mínima sería la rentabilidad promedio de los fondos, sin elementos objetivos de comparación, el artículo aprobado no consagra esa rentabilidad mínima.

A lo largo de este proceso discutiendo con el Ministerio de Hacienda, con la Superintendencia, con el Ministerio de Trabajo, en ningún momento cedimos a la pretensión de que pudiera excluirse este régimen de puntos de comparación, de parámetros, de rentabilidad objetivos a él. Le ruego Senador Motta considerar, reflexionar sobre lo siguiente: lo que se acaba de aprobar es que la rentabilidad mínima la fijará el Gobierno y no podrá ser inferior, oiga Senador Everth Bustamante, que quiero llamar su atención, es una facultad del Gobierno sometida a unos límites, el Gobierno al ejercer esa facultad no podrá declarar u ordenar una rentabilidad mínima por debajo de la rentabilidad del mercado, tiene que respetar como rentabilidad mínima para los trabajadores, la rentabilidad del mercado, tiene que respetar la rentabilidad de los papeles comparables, se tiene que basar en los títulos, en los títulos que emita el Banco de la República, para hacer política monetaria en los títulos que emita la Tesorería General de la Nación, para hacer política fiscal, en ningún momento los trabajadores quedan desprotegidos.

Déjenme abundar; si ustedes miran las curvas históricas para comparar el DTF, con los rendimientos de los títulos del Banco de la

República, y con el rendimiento de los títulos que emite la Nación, verán que no hay una constante, que hay unas ocasiones en las cuales los títulos del Banco de la República se sitúan por encima del DTF, como también hay ocasiones en las cuales estos títulos del Banco de la República, se sitúan por debajo del DTF, entonces no hay razón para que se diga aquí que hemos desprotegido a los trabajadores colombianos, tampoco hay razón para que se diga que les estamos entregando al Gobierno una facultad que ejercerá arbitrariamente, esa facultad está sometida al límite, lo que pasa es que la flexibilidad es concurrente, es compatible con los límites, nosotros no podemos condenar a los fondos a que sólo inviertan en papeles de corto plazo, porque ahí si sacrificarían rentabilidades que pueden favorecer enormemente a los trabajadores y que es posible que se causen inversiones en papeles de renta variables como las acciones u otros papelés de largo plazo, lo que se quiere es introducirle flexibilidad al portafolio con esta fórmula y en ningún momento deteriorar la protección histórica que desde la controvertida Ley 50 se adoptó en beneficio de los trabajadores.

A propósito, aquí no estamos derogando la norma de la Ley 50, que sólo le permite a los fondos de cesantías apropiarse hasta un máximo de 4 puntos para absorber sus costos, para producir su utilidad a las administradoras de los fondos de cesantías, eso no se está variando y tampoco se puede salir alegremente a condenar ante el pueblo colombiano el resultado de los fondos de cesantías, una cosa son los fondos de cesantía donde los trabajadores han estado bien protegidos, siguen bien protegidos, tienen una protección de rentabilidad y una protección de reaseguro, una protección de reaseguro ante el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras del Banco de la República y han dado rentabilidades entre el 26.88 y el 30.65, otra cosa son las sociedades administradoras de los fondos de cesantías, muchas de las cuales sin perjudicar a los trabajadores que están debidamente protegidos, están arrojando pérdidas.

Yo he querido señor Presidente, dejar esta constancia de alguna manera para responderle al honorable Senador Motta, porque no se puede decir que con estas decisiones estamos afectando los intereses de los trabajadores. Y además, quiero pedirle a mis colegas del Senado, que después de que se votó negativamente la reapertura para suprimir la palabra esencial, se considere un artículo aplazado, que le de facultades a los sindicatos de tomar las decisiones, que correspondan a los trabajadores, para escoger el sistema de seguridad social al cual afiliarse.

Yo he propuesto ese artículo no en beneficio propio, he tenido que sufrir el desgaste de haber trabajado en la Ley 50 y haber trabajado en esta ley. Lo propongo por convicción, porque creo que el movimiento sindical, independientemente de sus antipatías o de sus simpatías, por uno u otro Senador, por la Corporación en general, tiene que robustecerse en este país, porque creo que es sano que le entreguemos al movimiento sindical la facultad de orientar a sus trabajadores sobre las decisiones que tienen que tomar en materia de seguridad social. Porque creo que como está redactado el artículo no se abusa de la libertad individual del trabajador, que armoniza perfectamente la facultad del organismo que los congrega a todos que es el sindicato, con la atribución individual del trabajador, en la medida que dice el artículo que esa decisión la tomará el sindicato, no por mayoría de su asamblea, sino por mayoría de sus integrantes, y que sólo será efectiva, con relación a los trabajadores que la hubieren votado afirmativamente.

Ahora, que alguien me pedía que mantuviéramos ese artículo aplazado, venía a mi memoria una gran lección de manejo político de Israel, alguna vez dijo, "después de una ven-

taja no podemos pretender otra ventaja", la política exige reclamar la razón cuando se tiene y también otorga la razón cuando la tiene la contraparte. Yo rogaría que a las determinaciones de esta tarde le pudiéramos sumar una determinación, no para que quede contento el Senador Motta, no para que hablen bien de nosotros en el movimiento sindical, sino para contribuir a la paz social de este país, para que este país sepa que nuestra voluntad firme no es debilitar al movimiento sindical, sino fortalecerlo. Por eso yo pediría honorables Senadores abusando de la paciencia, de la solidaridad que todos ustedes han tenido con mi responsabilidad de ponente que aprobáramos el artículo que se presentó la semana pasada que dice: "Las confederaciones, las federaciones y las organizaciones sindicales de primer grado y los empleadores podrán asesorar a los trabajadores en las decisiones de libre escogencia que correspondan a cada uno de éstos, relativamente la afiliación y selección de organismos e instituciones del sistema de seguridad social integral", hasta aquí la facultad es para ambos, es para empleadores y es para trabajadores, una facultad de asesoría las centrales obreras no han estado de acuerdo que esa facultad se les dé a los empleadores pero les advertimos en la mesa de concertación que lo equilibrado era proponer que la facultad fuera para ambos, para trabajadores a través de sus organizaciones sindicales y también para los empleadores, y la segunda parte del artículo dice: "Las organizaciones sindicales quedan facultadas para tomar las decisiones que en principio correspondan a cada trabajador relacionadas con la afiliación y selección de organismos e instituciones del sistema de seguridad social integral, en tal caso, la organización sindical decidirá por mayoría de sus trabajadores afiliados y la decisión sólo será aplicable a los afiliados interesados que voten afirmativamente, quienes dentro de los términos de esta ley conservan la facultad de trasladarse de un sistema a otro", yo le pediría señor Presidente que este artículo que está aplazado, que fue propuesto desde la semana pasada, considerara en esta misma plenaria.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Everth Bustamante García:

Gracias señor Presidente, para hacer una pregunta, si los Senadores podemos dejar una constancia por incómoda que parezca. Me disculpo por adelantado si la constancia que voy a dejar es incómoda, pero creo que en el caso de la Alianza Democrática M-19 estamos obligados a dejar una constancia sobre el artículo 107 que se acaba de aprobar, la modificación que se introdujo con la reapertura. Indudablemente que al dársele facultad al Gobierno dentro del criterio que muy bien acaba de exponer el honorable Senador Alvaro Uribe con el fin de flexibilizar el portafolio, conduce directamente en un sistema en donde se construye la pensión con base fundamentalmente en el interés, en el porcentaje de interés, conduce necesariamente a correr el riesgo de que esa rentabilidad mínima sea inferior a la que estaba prevista originalmente en el artículo 107. Es decir, al introducir nuevos papeles distintos del DTF, más el 4, con los papeles oficiales, perfectamente se puede presentar la situación en donde la rentabilidad sea inferior, y eso es lo que están reclamando justamente los trabajadores, que se corre el riesgo de que el Gobierno Nacional se vea obligado a fijar una rentabilidad inferior.

A adicionalmente yo quisiera, como no tuve oportunidad de dejar otra constancia incómoda cuando se discutió el punto sobre el servicio público esencial, me parece que lo que hay de fondo aquí es un incumplimiento señor Presidente, y honorables Senadores, en la medida en que el Gobierno ha hecho un es-

fuerzo o por lo menos así lo ha defendido públicamente, un esfuerzo de concertación en distintos planos de la actividad nacional. Y lamentablemente no oímos aquí al Gobierno defendiendo ese compromiso que había firmado con las centrales obreras del país. No lo oímos defendiéndose del acuerdo que había hecho frente al Congreso y me parece que es lamentable porque si no se cumplen estos mínimos acuerdos, no se pueden cumplir otros de mayor alcance como son los acuerdos de paz en este país e indudablemente éste trata de una materia social que repercute directamente con la estabilidad social y económica del país y por lo tanto, como constancia la Alianza Democrática haría un llamado al Gobierno Nacional para que cumpla los compromisos, para que sea consecuente cuando compromete la palabra y firma un acuerdo y que los representantes del Gobierno aquí defiendan, como defienden con mucha fuerza las iniciativas el Gobierno, pero que defiendan los compromisos porque son parte del equilibrio y del consenso nacional. Muchas gracias señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el señor Ministro de Trabajo, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña:

Señor Presidente, señores Senadores. Quisiera referirme muy brevemente al tema que ha expuesto el Senador Bustamante para precisar cuál fue el alcance del Gobierno en el pacto que suscribió con las centrales obreras y con el ponente, el Senador Alvaro Uribe Vélez. El tema de catalogar esto como un servicio público esencial y permitir que se reabriera el artículo, simplemente dijimos que estábamos dispuestos a que el ponente presentara esa solicitud a la plenaria del Senado, y repetimos en varias oportunidades que ni el ponente ni el Gobierno podría comprometerse a que se aprobara ese artículo porque eso sería prometer algo que no podríamos, como en efecto aquí ha ocurrido. Lo que habría que expresarse es la voluntad de la plenaria o la mayoría de esta plenaria y, en segundo lugar, en relación con que el artículo que tiene que ver que los sindicatos sean quienes tomen la decisión por cuenta de los trabajadores, si el Senador Bustamante lee el acuerdo que se firmó encontrará muy claramente que esa fue una propuesta que suscribió el Senador Uribe Vélez en su condición de ponente y en la cual el Gobierno, en su momento, dejó por escrito su constancia de que no compartía ese acuerdo, que iba a permitir, como es obvio que no podía impedirlo, que el ponente traiga eso como lo está haciendo a consideración de esta plenaria, pero que no nos parecía, entonces en el acta que firmamos con la Central Unitaria de los Trabajadores, la Confederación de Pensionados y la CTC quedó muy claro que ese tema que van ustedes a votar no lo compartía el Gobierno, pero que estamos de acuerdo, como es apenas obvio, en que ustedes lo ventilen y decidan sobre el particular. Muchas gracias señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Mendoza Ardila:

Gracias señor Presidente. Suelo no demorarme más de 3 o 5 minutos, esta vez de pronto me demoro un poquito más, pero es que estoy muy preocupado con lo que yo veo que está pasando aquí. Yo aprecio muchísimo y he coincidido muchísimas veces, muchísimos conceptos con el honorable Senador Hernán Motta y con el honorable Senador Everth Bustamante, pero a mí me preocupa mucho, me da la impresión después de oír las intervenciones que acaban de hacer, de que hay como una velada amenaza para nosotros, en el sentido de decir de que si de pronto no accedemos a otra propuesta como es la del artículo que acaba de presentar el honorable

Senador ponente, entonces estamos precipitando al país a una situación tal de paros cívicos crónicos que de ninguna manera pueden ser negociados, porque según eso, el Gobierno y el Congreso frente a las Centrales Obreras han perdido todo tipo de credibilidad o que de pronto estamos precipitando al país a que quede condenado a que no se logre nunca la paz, porque tampoco se pueden lograr los acuerdos porque no se cumplen exactamente tal como los señores sindicalistas lo quieren, me da la impresión de que hay esas veladas amenazas y creo que nosotros sí debemos ser sensibles a esto, y dejar muy sentada la posición de que ni el Gobierno, ni el ponente, ni nadie podía haber vendido la conciencia de los Senadores ni la conciencia de los Representantes, como efectivamente no lo hicieron. Si cuando se firmaron esos pactos, estaban entendiendo que todos los Senadores quedábamos obligados a aprobar determinados artículos, me da mucha pena pero creo que se equivocaron, porque eso no podía ser ni puedo yo creer que el señor Ministro de Trabajo, que el señor Ministro de Salud, que el señor Presidente de la República, que el señor Senador ponente, se hayan comprometido con nuestras conciencias.

Yo creo que no lo podían hacer ni lo hicieron, entonces yo sí quisiera saber hasta dónde nosotros libremente podemos tomar una decisión sobre el artículo referente a las decisiones de los sindicatos, pero antes de eso yo sí me atrevo a decir con mucha pena que no estoy de acuerdo tampoco con ese artículo, porque desde el principio me ha parecido que los trabajadores, que la libertad que en este proyecto se está consagrando entre comillas, para los trabajadores, para que puedan decidir a cuál fondo de pensiones se van a afiliarse o a cuál entidad promotora de salud es absolutamente teórica porque yo sé que va a ser una libertad que en principio va a ser pisoteada, primero por los patronos, y ahora, según este artículo, también por los sindicatos, no puedo estar de acuerdo con eso. Evidentemente son demasiados los intereses que se moverán en cada sindicato, en cada asamblea cuando vayan a tomar decisiones sobre cuál es la entidad promotora de salud a la cual se van a afiliarse o a cuál fondo de pensiones.

Me parece demasiado peligroso darle ese poder omnímodo a los directivos sindicales, no puedo estar de acuerdo por eso con este artículo. Entonces hasta dónde nosotros realmente estamos teniendo libertad o no para tomar las decisiones aquí dentro del Senado, sometidos a veladas amenazas. Pero permítame señor Presidente utilizar 2 o 3 minutos más para decir lo siguiente: En el transcurso de toda la discusión de este proyecto he estado colaborando en todo lo posible, tratándolo de que en realidad, no solamente aquí en la plenaria sino en comisiones y en subcomisiones de que los artículos, las instituciones que aquí se consagran, queden redactadas y estructuradas en la mejor forma posible. Soy un convencido de que es necesario hacer una reforma a la seguridad social en Colombia, y sobre todo establecer la reforma de seguridad social integral como aquí se ha planteado, por eso he trabajado y seguiré trabajando en que estos artículos queden en la mejor forma estructurados. Sin embargo, para mí es claro, situaciones sencillas voy a ser muy breve, que a la hora de la verdad si hablamos de pensiones, pues le estamos pidiendo al trabajador que trabaje más tiempo, que adquiera el derecho a una mayor edad, que cotice en una mayor cuantía, para finalmente obtener una incierta pensión muy inferior a la que hoy está obteniendo.

Vi algunas inconsistencias cuando me dicen que es que el sistema pensional, había que mejorarlo en cuanto a su eficiencia, pero frente a eso, la señora Directora de los Seguros Sociales, dice que la eficiencia de los Seguros es total, que nunca se ha colgado, que siempre está al día en el pago de las pensiones, que el tiempo para reconocimiento de

las mismas cada vez va a ser inferior porque en ese sentido los Seguros Sociales, están logrando su máxima eficiencia, entonces, cuál es el sentido de esta ley, si se dice que hay que ser más eficientes, pero por otro lado se dice es que ya tenemos la eficiencia, entonces se dice que es que hay que ampliar la cobertura y que se va a ampliar a través de los subsidios, subsidios para los cuales no hay fondos suficientes y que no garantizan la ampliación de una cobertura en un porcentaje mayor del que se ha venido ampliando durante los últimos años, que para cubrir el costo fiscal, vamos a tener que recortar presupuesto de inversión, para otros gastos que posiblemente son más necesarios y que nos están causando más perjuicio social el no hacerlos, que en el sistema de salud no se me ha podido convencer de que realmente los servicios de salud que se van a prestar son mejores, o a menos costo, o que va a haber mejor cobertura porque las empresas promotoras de salud van a poder llegar a todas las veredas, a todas las zonas rurales, y a menos costos, nadie me puede garantizar tampoco, ni nadie ha podido demostrar que realmente las empresas promotoras de salud, las prepagadas no van a quebrar. Que el principio de solidaridad totalmente perdido, el de eficiencia y solidaridad, por esa razón y para abreviar señor Presidente, aun cuando quiero seguir colaborando como digo en que estos artículos queden en la mejor forma estructurados, que las instituciones de la ley, porque es un hecho que va a pasar, queden funcionando en la mejor forma posible, cuando a mí se me pregunte señor Presidente, si quiero que este proyecto sea ley, mi respuesta es negativa. Yo quiero, de todas maneras, dejar esa afirmación clara para que conste en el acta y de todas maneras como estamos hablando de este artículo específico que acaba de presentar el honorable Senador ponente como quiero que esas estructuras queden redactadas en la mejor forma posible, manifiesto de antemano mi voto negativo señor Presidente y muchas gracias.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela el honorable Senador
Aníbal Palacio Tamayo:**

Aspiro a que con esta moción, señor Presidente y honorables Senadores, definitivamente saquemos este proyecto. La moción va en este sentido señor Presidente, señor ponente, aquí sí hay acuerdos políticos y hay acuerdos. Yo tengo una preocupación, Senador Alvaro Uribe, con todo respeto le solicitaría a usted que le dijera a la plenaria cuáles son los 2 artículos motivo de la discusión fundamental en esta plenaria, porque aquí hay una serie de artículos que los vamos a aprobar honorables Senadores y aquí digámonos las cosas claras, yo quiero que abordemos los 2 artículos que van a ser motivo de discusión en la plenaria en los cuales también se han presentado acuerdos, porque yo hice parte de una comisión que nombró el Senado de la República. Entonces le solicito honorable Senador Alvaro Uribe que alteremos un poco el orden con el cual usted está presentando a discusión el proyecto, le planteo a la plenaria cuáles son los 2 artículos que han sido motivo de acuerdo y los sometamos a consideración de la plenaria del Senado. Gracias señor Presidente.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela el honorable Senador
Jaime Ruiz Llano:**

Gracias señor Presidente, quiero muy brevemente, hacer primero en nombre de la Nueva Fuerza Democrática de verdad, apoyar la enérgica actitud del señor ponente con respecto a la propuesta o a la constancia que dejó el Senador Motta aquí, porque la verdad es que la razón le asiste al señor ponente. Yo creo que la exposición que ha hecho es

clara y en cambio la exposición de la lectura de la constancia que nos hizo el Senador Motta, por el contrario no dice la verdad.

Entonces, primero quiero dejar esa constancia, yo creo que merece el respaldo, yo creo Senador ponente que cuando se tiene la razón, merece que se diga y que se diga en público.

Lo segundo es, yo quiero hacerle una pregunta, con respecto a esta proposición nueva que usted hace: Yo solamente tengo una pequeña duda y es en qué quedaría el literal b) del artículo 14 que dice: "El empleador que desconozca el libre derecho, dice primero, la selección de cualesquiera de los regímenes previstos por los artículos anteriores, es libre y voluntaria por parte del afiliado". Y después tiene una cosa que es preocupante. dice El empleador que desconozca este derecho y en cualquier forma induzca, Senador Alvaro Uribe, y en cualquier forma induzca u obligue al trabajador a seleccionar un régimen o entidad administradora se hará acreedor a multas sucesivas entre 100 y mil salarios mínimos. A mí me preocupa que por un lado le estemos diciendo que se hace acreedor a unas grandes multas al empleador y por otro lado le estemos diciendo que lo puede asesorar. A mí me parece peligroso dejar esta disyuntiva entre asesorar e inducir al empleador y de pronto dejar el camino abierto a que los empleadores se ganen unas multas sucesivas entre 100 y 1.000 salarios mínimos que son muy grandes. Sólo quiero hacer esa pregunta.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela la honorable Senadora
Maristella Sanín Posada:**

Gracias señor Presidente. Yo quisiera invitar al honorable Senado de la República a que este artículo sobre la asesoría para la afiliación y selección de organismos e instituciones de sistemas de seguridad social integral, a nombre o por cuenta de los sindicatos, fuera apoyada. Yo creo que el sindicalismo hay que apoyarlo en Colombia. Los sindicatos son los representantes de los trabajadores. Eso no quiere decir que darles la razón en todo.

Quiero referirme al tema de reabrir la discusión en cuanto a la palabra, al calificativo de esencial, en el servicio público de la salud. Yo creo que con la expresión que tuvimos con posterioridad al momento en que se negó la reapertura del artículo, tuvimos la evidencia, que fue lo que a mí a última hora me llevó a no pedir la reapertura de que el sindicalismo, las centrales obreras, no estaban aceptando que la salud era un servicio público al inmediatamente amenazar con que iban a hacer el paro nacional, los temores que teníamos, que yo le había preguntado al señor ponente en la Comisión de que ellos no reconocían la salud como un servicio público quedaron en evidencia, pero es muy distinto el caso de este artículo que estamos discutiendo, ahora yo creo que estos temas, donde el trabajador tiene derecho a escoger, donde va a solicitar tanto el servicio de las pensiones como el servicio de la salud, debe ser manejado como mundialmente se está haciendo ahora por la demanda y no podemos desconocer que es el sindicalismo, que es el sindicato de las empresas, el representante de los trabajadores.

Yo estoy de acuerdo con esta proposición, que inclusive para nada afecta al trabajador mismo, es más, en el último inciso se dice que las organizaciones sindicales quedan facultadas para tomar las decisiones que en principio correspondan a cada trabajador, pero más adelante dice que la organización sindical decidiría por mayoría de sus trabajadores afiliados y la decisión sólo será aplicable a los afiliados interesados que voten afirmativamente, eso es una excepción a la norma general del Código de Trabajo que dice que las decisiones tomadas por mayorías se hacen extensivas al resto de los trabajadores no so-

lamente afiliados sino de la empresa. Yo creo que eso simplemente es reconocerle la representación que tiene el sindicato y facilitar inclusive al fondo de pensiones y al mismo Seguro Social la venta de su producto por conducto de los directivos sindicales.

**Con la venia de la Presidencia y del orador,
interpela el honorable Senador
Mario Laserna Pinzón:**

Gracias señor Presidente, porque lo que ha dicho la Senadora Maristella Sanín me parece el papel de las organizaciones sindicales y lo que es una concepción de la sociedad, por ejemplo, cuando el partido laborista llega a Inglaterra al gobierno o llega en España el partido maoísta, que es el que sostiene a los sindicatos, una cosa es la organización de los sindicatos como un grupo de presión que tienen todo el derecho que es muy conveniente que se fortalezcan y que es muy conveniente que lo hagan con un conocimiento de su función dentro del país, y de lo que pueden lograr promoviendo el interés de ellos, pero el interés general del país. Otra cosa es cuando llegan a hacer gobierno. No llegan a representar los intereses sindicales, lo que llega es a representar una visión de la sociedad y del bien común de quienes pertenecen a los sindicatos pero no es para defender sus intereses sindicales directamente, sino para imponer una visión de la sociedad que es la que tienen ellos como un grupo de ciudadanos. Eso es muy importante porque así se explica que en Inglaterra, por ejemplo, en ocasiones en que ha llegado el partido laborista al gobierno, se ha tenido que enfrentar a los sindicatos. ¿Por qué?, porque ahí se presenta ese enfrentamiento, entre una visión del bien nacional y un interés particular que sigue siendo el de los sindicatos. Entonces es muy importante que se entienda que la función de los sindicatos es promover sus intereses y cuando llegan al Estado es promover el interés colectivo desde el punto de vista de ellos pero no desde el punto de vista exclusivo de sus intereses. Gracias señor Presidente.

La Presidencia cierra la discusión del artículo nuevo propuesto por el ponente, y pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo nuevo propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publica el artículo nuevo aprobado:

Artículo nuevo.

Artículo. Asesoría para la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral.

Las confederaciones, las federaciones y las organizaciones sindicales de primer grado, y los empleadores, podrán asesorar a los trabajadores en las decisiones de libre escogencia que correspondan a cada uno de éstos, relativas a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral.

Las organizaciones sindicales quedan facultadas para tomar las decisiones que en principio correspondan a cada trabajador, relacionadas con la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral. En tal caso, la organización sindical decidirá por mayoría de sus trabajadores afiliados y la decisión sólo será aplicable a los afiliados interesados que voten afirmativamente, quienes dentro de los términos de esta ley conservan la facultad de trasladarse de un sistema a otro.

Presentada por:

Maristella Sanín Posada, Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, entonces para poner en armonía el artículo 14 como lo acaba de solicitar el Senador Jaime Ruiz, con este nuevo artículo, pediría reabrir exclusivamente el literal b) del artículo 14 para adicionar: "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo que acabamos de aprobar".

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del literal b) del artículo 14, y cerrada su discusión ésta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la modificación al artículo 14, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición aditiva al literal b) del artículo 14

Adicionar la expresión: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo (?)", el empleador.

(?) Artículo sobre asesoría (colocar el número que quede).

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, entonces en riguroso orden numérico viene el artículo 137 de gran importancia, Senador Palacios. Ojalá los medios de comunicación registraran esto ante la opinión pública. La subcomisión que nombró el honorable Senador Darío Londoño como Presidente de la corporación, reemplazándolo a usted la semana pasada, honorable Senador, hace esta recomendación a la Plenaria: por unanimidad de los asistentes de esa subcomisión que se relaciona con la aplicación de este régimen al Congreso: "Adicionar al inciso 1º del artículo 137 la siguiente expresión: "podrá incorporar a los servidores públicos de cualquier orden, al sistema general de pensiones y al sistema de seguridad social en salud". En consecuencia con lo anterior, esta ley se aplicará a los miembros del Congreso, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política; además que este artículo 137, se traslade al libro quinto de disposiciones finales.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura del artículo 134, y cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la modificación a este artículo, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición aditiva al artículo 137.

Artículo 137. Régimen aplicable a los servidores públicos:

Adicionar al inciso 1º del artículo 137, la siguiente expresión:

"... Podrá incorporar a los servidores públicos, de cualquier orden, al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud..."

Adicionar el siguiente inciso al artículo 137:

En consecuencia con lo anterior, esta ley se aplicará a los miembros del Congreso, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política.

Proposición.

Trasladar el artículo 137 al Libro Quinto "Disposiciones finales".

Además: Adicionar en el primer (1) inciso... con el objeto de lograr progresivamente...

Sustituir: "... Que se expresan en el presente capítulo..." porque se expresan en la presente ley.

Presentada por:

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

No es el régimen de ley general para el sector público, con el mandato de que esta ley se le aplique a los miembros del Congreso. De conformidad con lo previsto en el artículo 150 numeral 19, literal e), de la Constitución.

La Presidencia manifiesta:

Es decir exclusivamente dentro de los casos exceptivos en que se venía trabajando es al Congreso no más.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Entonces señor Presidente, como lo acaban de aprobar yo sí le pido a la mesa directiva de la Corporación, que esta decisión se difunda ampliamente ante el país. Que la plenaria del Senado por unanimidad, repito, ha dispuesto que esta ley se le aplique a los miembros del Congreso, de conformidad con lo previsto en el artículo 150 numeral 19, literal e), de la Constitución Política.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez.

Palabras del honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez.

Hay no pocas preocupaciones que asisten no solamente a los miembros de esta Corporación sino en general al pueblo de Colombia. Hay artículos que están muy íntimamente vinculados y ya habíamos advertido desde un principio, honorables Senadores, de algunas inconsistencias en el cuerpo normativo que se iba a dar en discusión, y una parte precisamente de ese cuerpo normativo es el que corresponde a los servidores públicos.

Hemos llegado ya a la definición prácticamente de lo que es la ley marco, para todos los servidores públicos, incluidos los miembros del Congreso, para modificar la Ley 4ª del año anterior que está rigiendo con sus plenos efectos. Pero hay necesidad además, por lo menos así queremos dejar clara constancia nuevamente en la noche del día de hoy, que cuando se relacionan en estas disposiciones lo del "servidor público", estamos desarrollando aspectos que deben ser desarrollados o reglamentados por el Ejecutivo Nacional por razón de una facultad o atribución privativa constitucional que tiene el Ejecutivo y en manera alguna el Congreso de la República, como lo ha venido haciendo en este proyecto.

Qué tal lo que acabamos de aprobar, para decirle al país que los miembros del Congreso han quedado por fuera de este régimen cuando eso no es cierto, o que hemos dejado incluidos, sometidos plenamente a este régimen de seguridad social integral a los miembros del Congreso. Con esto le estamos diciendo una gran mentira al país, porque cuando se aprobó el artículo de la llamada transición, en las primeras disposiciones, allí se estaba excluyendo a la mayoría de los miembros del Congreso y, a renglón seguido, en algo que puede constituir y así lo advertimos inicialmente, un conflicto de interés, algunos nos estamos excluyendo de este régimen e incluyendo a los menores de 40 años de edad, con lo cual estamos estableciendo discriminaciones que son odiosas y violentando el régimen de igualdad material y formal que ha consagrado la Constitución Política en los artículos 13 y 53.

Y ahora cuando establecemos nuevamente los criterios de la ley marco para los servidores públicos, cuando ya por ley hemos desarrollado esos criterios, ¿Cuál es la facultad en la ley marco o atribución que se le está concediendo al Gobierno Nacional? Ninguna en verdad. ¿Cuáles son los criterios para "el Gobierno Nacional sujetarse a los objetivos, criterios y contenidos que se expresa en el presente capítulo", según el proyecto? y el capítulo contiene tres disposiciones, sin objetivos, sin criterio y sin contenido. Pero ya lo habíamos definido, en el régimen de transición. La mayoría de los congresistas no quedarán sometidos a este régimen.

Honorables Senadores, hemos violentado los principios de igualdad constitucional que están rigiendo en Colombia.

No quise, por razón de su decisión, señor Presidente, intervenir en cada uno de los artículos, para no hacerme cansón, en la discusión y en el debate de este proyecto. He compartido muchos de los criterios, aún de quienes han expuesto en la plenaria de esta Corporación, y que se entiende, pertenecen a la oposición. Pero además, sin necesidad de abundar aquí en mayores argumentos, voy a dejar para que se publique después en las actas de esta Plenaria, un artículo del profesor Libardo Botero, de la Universidad de Antioquia, un economista, sobre la seguridad social, capitalización individual y descapitalización social, que le ruego a usted señor Presidente, lo deje inserto en las actas del día de

hoy, para que en el día de mañana, cuando transcurran algunos años, como ocurrió con el régimen chileno, también se hagan las evaluaciones y se vea cómo aún con el correr de los años, lo que hizo fue fortalecerse los monopolios económicos del país y desfigurarse y desconocerse derechos de los trabajadores en Colombia, violentando los términos de la nueva Constitución Política.

Y porque hay también necesidad, honorables Senadores, de hacer mayores precisiones; no es lo mismo el régimen, así sea traído de otras latitudes, establecerlo en Colombia, porque aquí tenemos ya unos patrones constitucionales que nos obligan a marchar de acuerdo con eso. Este Congreso y el Gobierno Nacional infortunadamente, han venido desconociendo derechos de la clase trabajadora en el país y con este proyecto se va a confirmar una vez más.

Lo inició el Gobierno con la expedición del Decreto 1660 de 1991, 8 días antes de iniciarse la vigencia de la nueva Constitución Política, en este mismo recinto, en el mes de febrero del año anterior, y con el anterior Ministro del Trabajo y ante ustedes, distinguidos colegas, hacíamos precisiones y mostrábamos los alcances de esas disposiciones. No se nos creyó. Y, finalmente en el mes de agosto del año anterior la Corte Constitucional avaló, precisamente lo que decíamos y declaró totalmente inexecutable ese Decreto 1660, porque se hacían discriminaciones y porque se rompía el principio de igualdad constitucional, que debe regir en todo este sistema laboral.

Continuamos después por el mismo Congreso, en la Ley 4ª del año anterior, o ley marco salarial y en ella estableció por un mico congresional y arrebatándole derechos de igual manera a algunos servidores públicos, pérdida de vidas, como es el caso de los docentes, de los médicos y todo ese personal asistencial. No podíamos en ese momento de aprobación legislativa, negarnos a aprobar un informe de Comisión de Conciliación, por cuanto no regía aún la Ley 5ª y aun cuando la Constitución Política hizo precisiones cuando hay materia sobre las cuales no existe identidad o no existe conciliación plena y se entendía por la época que se hundía el proyecto en su totalidad. Ahora es distinto, pues con la Ley 5ª o Reglamento del Congreso se hicieron mayores precisiones, y podemos por tal razón actuar de otra manera. Pero cuando ella se presentó se empezaron a desconocer derechos, que todo el país está sintiendo, en las entidades territoriales como los municipios y departamentos y aun en la Nación. Y se sigue arrebatando el derecho a la estabilidad laboral, como principio mínimo fundamental que consagró por primera vez la Carta Constitucional y que está rigiendo desde el 7 de julio de 1991, así no se haya expedido la Ley sobre Estatuto del Trabajo al cual el Congreso e infortunadamente las Comisiones Séptimas, sobre un proyecto de ley, aún de iniciativa popular, se ha negado siquiera a tramitar, y ni siquiera a rendirle ponencia como lo exige las disposiciones reglamentarias y como lo exigen las leyes establecidas por este mismo Congreso, en razón de que debe darle prioridad en relación a las iniciativas populares, aún sobre los mensajes de urgencia que el Gobierno envía sobre trámite en los proyectos de ley, muestra el interés del Congreso se han desconocido y ahora seguimos desconociendo otros derechos en la seguridad social integral, que tiene aspectos novedosos, algunos aspectos positivos ciertamente y hay que reliviarlos, y en un acto como estos hay que reconocer también por lo menos el trabajo y el esfuerzo que han adelantado el Gobierno Nacional en cabeza de su Presidente Gaviria Trujillo, en cabeza del señor Ministro del Trabajo y en cabeza del señor ponente, doctor Alvaro Uribe Vélez, hay que reconocerlo.

Pero particularmente como lo expresé hace un mes, no podemos todos nosotros avalar

todos aquellos cuerpos normativos o todos aquellos artículos que empiezan a desconocer y a violentar, y a continuar en este desconocimiento de derecho que han adquirido los trabajadores.

Por qué se quiere unificar sobre lo bajo y no sobre lo alto, por qué desconocer derechos en un régimen que se ha llamado ahora pomposamente, Estado Social de Derecho y Democrático, cuando lo que estamos haciendo es lo contrario.

¿Por qué recordarle o informarle a las gentes con aquel expediente de que no son derechos sino que son expectativas, cuando en el campo laboral si bien estas expectativas no hay que considerarlas como derechos adquiridos para poder incorporarlas al patrimonio laboral de los trabajadores si tienen algún mérito y valor jurídico? ello porque si se examina el texto constitucional se encontrará que en la materia laboral en cuanto la Carta Política garantiza y es proteccionista no habla en el campo laboral de derechos adquiridos, sino de derechos, lo cual trasciende aún más la garantía que se debe dar, porque eso es lo que le da firmeza precisamente a esta nueva institucionalidad, que se ha llamado Estado de Derecho.

Por esa razón, honorable Senador y señor ponente, y señor Ministro, no podemos seguirle diciendo al país, lo que no hemos aprobado.

Por aprobar ahora este artículo 137, con esa adición de los Congresistas, no estamos borrando lo que ya establecimos en normas excepcionales. Y además para cuando se trate el artículo 260, he presentado una disposición sustitutiva que pretende el no violentarse los regímenes especiales, con ello se violenta aún más la Carta Política, pues como decimos vulgarmente, "o todos en la cama o todos en el suelo".

Los regímenes especiales que han sido conquistas laborales deben mantenerse, los regímenes especiales, algunos de ellos se van a mantener, es de preguntarse no más, cuando alguien ingresa a una empresa y sus trabajadores se están sometidos y amparados por una convención colectiva, con consagraciones positivas o favorables, por ejemplo en este régimen prestacional, el que ingresa, acaso con lo que hemos aprobado, se le desconoce el que vaya finalmente a tener iguales derechos, no, porque estamos estableciendo ahora, tal como viene aprobado en las comisiones séptimas y como se examina en el artículo 260, que sean únicamente tres importantes estamentos de la sociedad, los que van a tener unas prerrogativas especiales, que en el fondo no son prerrogativas, son derechos que han adquirido y que tienen que respetarse, sí hay que respetarse a esos estamentos y a esos sectores, por qué se van a desconocer a los otros estamentos que también han adquirido derechos, pero que no tienen ni los voceros acá, ni las centrales obreras, ni quienes hagan precisamente el lobby, que se ha demandado en muchos de estos artículos?

Por esa razón al tenor de las normas constitucionales, sí queremos reafirmar nuestra constancia de que hemos estado en desacuerdo con las disposiciones que violentan, o que desconocen esos derechos aún de los que algunos llaman expectativas, porque en el campo laboral que se ha vinculado e ingresado a una situación jurídico-laboral debe respetarse y no desconocerse.

¿Cómo se puede hablar de igualdad material o formal en el tratamiento y en la protección que debe ofrecer cualquier autoridad, empujando por esta autoridad gubernamental que es el Congreso, que pretende a través de la ley y no de actos administrativos unificar todo el sistema de seguridad social en el país con perjuicio de unos derechos?

¿Cómo decir ahora que en la misma empresa en el mismo sector oficial o sector público, el que tiene menos de 40 años o menos edad de servicio trabajando en las mismas condiciones no se le violenta el principio de igual-

dad, cuando unos se someten al régimen nuevo de la seguridad social, con una pensión que va a ser del 65% del promedio de los últimos 10 años, y al otro en cambio se le paga el 75% cobijado únicamente al salario del último año?

Aquí a veces eso ocurre en los gobiernos, ciertas inconsistencias, veamos por ejemplo en la Rama Judicial. Particularmente sus representantes también me solicitaron adelantar gestiones para que los incluyéramos en este régimen especial; por lo menos que los excluyéramos de la aplicación de este régimen de seguridad. Pero si ustedes examinan, las últimas iniciativas legislativas que se han presentado al Congreso aun por el mismo Gobierno, sabemos muy bien que no son de iniciativa propia del Gobierno, sino avalados por el Gobierno. Pero si ustedes examinan el proyecto de ley estatutaria sobre administración de justicia, encontrarán que allí aparecen los altos Magistrados del Estado y para que los periodistas y medios de comunicación también conozcan, aparecen también los denominados juicios parlamentarios, pero presentados por el Gobierno Nacional y por las altas Cortes aparece también ese proyecto de ley estatutaria del reconocimiento de ciertas pensiones, etc. Al Registrador Nacional del Estado Civil; al Contralor General de la República; al Defensor del Pueblo y son las inconsistencias en un proyecto posterior a éste, que se discute para que los altos Magistrados y los funcionarios que he señalado, se jubilaran con el salario más alto del último año; y a los demás que se les aplique el principio no de igualdad, sino rompiendo y estableciendo toda clase de discriminaciones.

En este proyecto de ley, honorables Senadores; no se define y valdría la pena que se hiciera, el que el aspecto de los servidores públicos, fuera tratado como ley marco. Si así no lo decidiéramos estaríamos inmiscuyéndonos en órbitas que no corresponden al Congreso. Porque eso es atribución específica y expresa del Gobierno Nacional.

En el artículo 137 del proyecto sobre régimen aplicado a los servidores públicos no se consagran ni objetivos ni criterios ni contenidos propios de la ley marco, valdría la pena establecer esos principios generales, repetir lo que se estableció en la ley marco salarial (Ley 4ª) que fueron principios muy claros, que fueron ampliamente debatidos en la Comisión Primera y en esta plenaria de la Corporación, y se rompe, de igual manera, por la disposición de transición y, desde luego, por las excepciones que finalmente se van a aprobar. Se rompe el principio de igualdad, cuando ya lo ha definido con suma claridad la Corte Constitucional. Simplemente que se mencione o que se traiga.

Ruego a Su Señoría, la transcripción en el acta de la fecha, la sentencia del 13 de agosto de 1992 de la Corte Constitucional, sobre el Decreto-ley 1660 de 1991, pues conviene que se haga claridad sobre otros servidores públicos que no quedan exceptuados en este régimen, son como los servidores públicos que cumplen funciones en el exterior y que reciben ingresos en monedas extranjeras.

Que se revise además y ojalá así se informe a la Cámara de Representantes por estar ya aprobadas algunas disposiciones que son abiertamente inconstitucionales pero que a veces por la celebridad misma en el procedimiento que se le da, es usual en el Congreso de la República.

Existen otras disposiciones claramente inconstitucionales, así las superintendencias no le podemos dar el carácter de personería jurídica porque ellas son unidades administrativas especiales, a menos que no sean superintendencias sino Departamento Administrativo Nacional, en estos casos, por ejemplo, los directores de hospitales cuando corresponden o entidades descentralizadas en los municipios o departamento, la facultad nominadora, es sin condición y sin requisito alguno, de allí

que no lo podemos establecer de esa manera al disponer que los directivos deben ser designados por ternas que se presentan por las juntas directivas de los hospitales, sino que debe ser de libre nombramiento y remoción.

Cuando hemos aprobado en la plenaria los 10 años para efectos de la base de liquidación de la pensión de jubilación, estamos aplicando unos términos irreglamentarios, porque lo que es negado en primer debate para poder presentarlo en segundo debe aplicar unos procedimientos que están claramente establecidos. Los 10 años aparecen en el proyecto original gubernamental. Y al aprobarse una norma distinta, con criterios distintos en las Comisiones Séptimas no podía restablecerse, salvo que se hubiera recurrido al sistema de la apelación. Así mismo, se debe establecer similar criterio como ley marco en el sector público, salvo en el sector privado, cuyo tratamiento es ajeno a la ley marco.

Por virtud del artículo 152 al proyecto se otorgan algunas atribuciones o facultades al Gobierno Nacional para que establezca unos criterios diferenciales por ejemplo por razón del riesgo que se puede asumir en ciertos eventos. No podemos ni debemos por ejemplo jubilar a los mineros a los 62 años de edad. ¿Por qué no lo establecemos de una vez diciendo la edad de jubilación especial? ¿por qué no se ha propuesto esos criterios diferenciales en el articulado, por la Corporación y en cambio para otros eventos o situaciones se han establecido unos criterios diferenciadores? ¿Por qué cuando hablamos de la no discriminación decimos a renglón seguido que se acepta para que la mujer que se jubile a los 50 años si es Parlamentaria, por razón del decreto expedido por el Gobierno Nacional en el pasado mes de julio, pero luego consagramos en la ley que el resto de mujeres del país, cualquiera sea su oficio, si no es parlamentaria se jubile a edades mayores?

No es que queremos que la mujer se jubile así sea parlamentaria, a los 55 o 57 años, pero lo justo y legítimo deben ser criterios de igualdad, porque si algo ha establecido también con claridad la norma constitucional, es que no pueden darse discriminaciones por sexo y en esta iniciativa, como se reserva en el mismo sexo existe esa tremenda discriminación.

Si la mujer quiere entonces jubilarse a los 50 años, sencillamente que se haga elegir en el Congreso de Colombia, pero si es una mujer infeliz que tiene a veces que arañar con sus manos y arar la tierra, debe entonces jubilarse a los 57 años, cuando debe también favorecerse.

Yo rogaría entonces, señor Presidente y honorables Senadores, que se examinara con un poco más de detenimiento todo lo que corresponde al sector público, a los servidores públicos y a la ley marco, que se establezcan los parámetros con claridad en la ley marco. Y que no se violente el principio de igualdad que debe existir en todos los trabajadores tanto del sector público como del sector privado y que las disposiciones de transición se hagan racionalmente y sin violentar la Carta Política, gracias señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado:

Estos dos artículos, 137, cuya discusión adelantamos, y el 260, que habla de las excepciones, tienen una íntima relación. Yo pensaba intervenir con motivo del último, para que esta discusión no dificultara la aprobación de otros artículos que tienen menos debate y menos controversia. Pero ya que el doctor, el Senador Vásquez Velásquez, hizo una intervención tan seria, sobre el tema muy importante y muy delicado, yo voy a relacionar los dos artículos para expresar lo que pienso, sobre el ámbito de aplicación de este proyecto de ley, y las facultades constitucionales, o la

competencia que el Congreso tiene en relación con este proyecto. Según el artículo 150, de la Constitución, la competencia del Gobierno, en el Congreso en relación con lo que dice el literal e) del numeral 19, del artículo 150, es la siguiente:

El Congreso puede dictar normas generales dentro de las cuales el Gobierno dispone para los siguientes efectos: Para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, es decir, de todos los empleados públicos del país; de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

De suerte que sólo mediante normas generales puede el Congreso disponer algo en relación con estos tres sectores muy amplios por cierto, todo el sector público, Congreso Nacional y Fuerzas Militares.

Si nosotros nos saliéramos de la generalidad de las normas en estos campos estaríamos invadiendo la órbita del Ejecutivo que es a quien le corresponde señalar dentro de los parámetros generales el régimen prestacional y salarial de estos sectores.

Este proyecto de ley, abarca en primer término el régimen prestacional y salarial del sector privado y en materia de sector público Congreso y Fuerzas Militares, solamente está estableciendo unos parámetros para que el Gobierno sea quien de acuerdo con la Constitución y estos parámetros señale el régimen salarial y prestacional en conclusión de esta tesis obvia, de esta tesis constitucional del Congreso, esta ley una vez aprobada y en vigencia sólo rige en cuanto a los detalles y las partes puntuales como se suele decir para el sector privado, no rige de inmediato para el sector público, ni rige para el Congreso, ni rige para las Fuerzas Militares.

Para el Congreso regirá cuando el Presidente haciendo atención a lo que acabamos de aprobar considere que debe incluir al Congreso dentro del régimen de la ley, mientras no lo haga el Congreso sigue con su régimen especial.

Igualmente sigue el régimen especial de todas las entidades de derecho público que hoy existen en donde se ha detectado más de mil regímenes especiales.

Por eso Feode continuará a pesar de la ley con su mismo régimen, los señores del sindicato de la USO van a continuar con su mismo régimen.

Esa es la consecuencia de la competencia constitucional del Congreso: Establecer nosotros excepciones y decir que esta ley no se aplica a tal sector o a tal otro, es no solamente inconstitucional sino que es redundante, porque en virtud de esa competencia limitada del Congreso, todo el sector público, el Congreso y las Fuerzas Militares van a quedar exceptuadas hasta cuando el Presidente, haciendo uso de sus atribuciones diga que sectores de éstos entran a ser regidos por la nueva ley.

Mientras eso no ocurra, los regímenes especiales que hoy existen continuarán rigiendo. Eso para que haya una claridad, no sólo frente al Senado sino frente al país.

La voluntad del Congreso está expresada pero tiene que ser acogida, por el Presidente de la República. Luego, será el Presidente de la República quien prive al Congreso de su régimen excepcional para ubicarlo dentro del régimen de la nueva ley.

Igualmente, las Fuerzas Militares tendrán que aguardar la competencia en acción del Gobierno, para tener un régimen como el que trae esta ley y lo mismo todo el sector público. Por eso yo digo, el artículo 260 en donde hay unas excepciones, 3, 4 y había una más para proponer en relación con la USO es inconstitucional y además sobra, porque esas excepciones están dentro del globo general de servidores públicos, Congreso y Fuerzas Militares, que no pueden estar cobijadas por la nueva ley a menos que el Presidente los incluya. En relación con la obser-

vación que hace el Senador Vásquez, de que como normas generales para el sector público que están mencionadas en el artículo 137 y dice objetivos y criterios de este capítulo él tiene razón porque no se debe decir este capítulo sino esta ley porque es en toda la ley donde hay criterios fijados para el sector público, que el señor Presidente va a tener que tener en cuenta para que dentro de sus atribuciones considere que debe incluir a algún sector o a esos sectores en su totalidad o algunos de ellos dentro de la nueva ley naturalmente la Constitución y esta ley señalan que en el país debe haber universalidad igualdad en el régimen salarial prestacional y en el de salud, pero eso es una tarea que no se puede adelantar sino por el Gobierno en forma muy técnica y progresiva, por eso en el artículo 137 se adicionó que para lograr progresivamente la universalidad y la igualdad por estas razones yo diría que el artículo 137 lo podemos modificar en el sentido de hacer referencia no a las normas generales objetivos y criterios de este artículo sino de esta ley.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Mendoza Ardila.

Muchas gracias señor Presidente y honorable Senador, yo le he escuchado su explicación, me queda una inquietud, le hago una pregunta sobre eso, si es el Presidente que después puede modificar como muy bien lo explica usted en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento de la ley marco, pues entonces el régimen para el Congreso queda igual si va a hacer alguna modificación tratando de que son los términos de este Proyecto de ley 155 significaría una mejora que no la puede hacer de acuerdo con la Constitución entonces quedamos en lo mismo aunque el Presidente tenga esas facultades no lo limita la existencia de unos derechos ya adquiridos de acuerdo y que son intocables de acuerdo con la Constitución.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado.

Eso es exacto. A pesar de la aprobación de la ley el Congreso va a permanecer con régimen especial como todos los estamentos del sector público y como las Fuerzas Militares, existe si hasta que el Presidente decida haciendo uso de su competencia incluirnos dentro de la ley, los derechos adquiridos, la ley tomó las previsiones del caso para que los derechos adquiridos tanto en el sector privado como en el público como en el Congreso, como en las Fuerzas Militares, respetarán porque la Constitución también ordena el respeto a los derechos adquiridos, pero lo que hay que saber es qué on respetos adquiridos, esta ley además de referirse a ellos ha querido dejar a salvo no sólo esos derechos adquiridos sino las expectativas muy próximas a convertirse en derechos adquiridos.

Pudiéramos decir la generación actual y casi que la siguiente no tiene problemas, respecto a los derechos adquiridos y respecto a las expectativas próximas, durante casi 20 años, esta ley va a empezar a tener efectos casi dentro de 20, cuando se haya cumplido un ciclo en donde la gente adquiera la edad y las condiciones para jubilarse de acuerdo con los nuevos preceptos mientras tanto continúa con los regímenes que los estaban manejando.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Mendoza Ardila.

Muchas gracias honorables Senadores. Entonces de acuerdo con eso yo sí creo que debe quedar una constancia muy clara frente a la

opinión pública de que no es el Congreso quien se ha buscado esos privilegios ni se los ha dado y que quien se atreve a afirmar en este sentido y que de pronto ha habido una posible negociación entre Congresistas y Gobierno, pues debe demostrar quiénes, porque si no lo hace está incurriendo en una irresponsable afirmación.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado.

Sí, honorable Senador, quiero agregar más respecto a ese punto, el Congreso de la República a partir de la Constitución del 91 no puede ni fijar ese su régimen salarial ni prestacional, ni puede excluirse de un régimen que se imponga como nuevo.

Es el Gobierno Nacional el que puede hacer ambas cosas, fijarnos nuestro régimen, ya lo hizo o cambiarlo y ponerlo al Congreso, dentro de esta ley porque no podemos nosotros mismos ni fijarnos ese régimen ni excluirnos de otro.

Lo mismo pasa con todo el sector público y con fuerzas militares. Yo quiero referirme también a un aspecto que tocó el Senador Vásquez Velásquez, las expectativas, es tan celosa esta ley para no perjudicar derechos adquiridos, que contemplo las expectativas muy próximas, dice que esta ley no se aplica ni a las mujeres que al momento de su vigencia tengan 35 años, mujer que a la vigencia de la ley tenga 35, le están faltando 20, para cumplir la edad de jubilación de los regímenes actuales.

Hombre que tenga 40 años de edad a la vigencia de la ley, le están faltando igualmente 20, para cumplir 60, que es la edad de jubilación del régimen actual y se agregó algo más otro respecto a expectativas próximas, independientemente a la edad que es tiempo de servicios, se dijo tampoco se aplican las disposiciones de esta ley, para aquellas personas que hayan cumplido 15 o más años de servicio, de manera que esta generación y la futura de la que viene enseguida no tienen problemas con sus derechos ni con sus expectativas, con esta ley es más de futuro, que de presente, para los que estamos tratando de arreglar el problema de la seguridad social, en materia prestacional del país, empezando ya por una ley que empieza a regir para las nuevas generaciones. Pero que no causa perjuicio a las generaciones actuales, ni a los que han venido disfrutando de unos regímenes especiales, debido a la anarquía que hemos dejado crear en el país.

La igualdad la vamos a lograr progresivamente, paso a paso porque había mucha desigualdad, esta ley está poniendo las bases para esa igualdad.

Y aprovecho la mención muy sensata del Senador Velásquez, cuando dice que la Constitución manda igual que los tratados internacionales, e igual con las campañas feministas de que no se discrimine a la mujer por ningún motivo, quienes aquí han propuesto y discutido ciertas edades dizque beneficien a la mujer, pues son los que están discriminando contra la Constitución por razón de sexo, eso para aclarar parte de unas discusiones que hemos tenido acá. Habló el Senador Vásquez Velásquez, de las rebajas de beneficios que establecen la ley, ciertamente, en relación con regímenes especiales muy privilegiados, esta ley trae una rebaja de beneficios.

Pero ¿por qué se rebajan unos beneficios a cambio y a trueque de tener beneficios ciertos?, porque hoy tenemos privilegios y beneficios de papel. Y los vamos a cambiar por beneficios ciertos; porque si no hiciéramos esa rebaja, no habría, económicamente cómo financiar el cumplimiento de los beneficios que aún rebajaditos un poco, se están otorgando en esta ley.

Yo creo que en líneas generales, sin que podamos decir que esta ley es perfecta, esta

ley es muy buena para arreglar en Colombia el problema de la seguridad social, en cuanto a la obtención o a la prestación de servicios ciertos. En cuanto a la universalidad y en cuanto a la igualdad.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Fernando Mendoza Ardila.

Respecto de la discriminación sexual, resulta que la diferencia de edades para pensionarse, viene desde hace muchísimos años. Ya está establecida, de manera que para mi gusto, la discriminación hoy sería que modifiquemos una y la otra no. O que modifiquemos una más que la otra. Pero si la modificación es igual para ambos, pues ya no es tiempo de hablar de discriminación porque esa diferencia en ese requisito existe desde hace más de 40 años, honorable Senador.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado.

Es cierto, vamos a tener que soportar unas diferencias por razones de que no se pueden violar algunos derechos ni es conveniente violar unas expectativas.

Dadas estas explicaciones yo diría: El artículo 137 cambiamos la referencia a este capítulo por esta ley. Y en el artículo 260, yo sería partidario de suprimirlo porque sobra, y además es inconstitucional si va a quedar todo el sector público fuera de la ley, el Congreso fuera de la ley con la voluntad manifiesta hacia el Presidente de que no se incluya ni las Fuerzas Militares, para qué hacemos una excepción de 3 o 4 sectores, cuando todos los sectores van a quedar exceptuados. Muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Sí señor Presidente y honorables Senadores, hemos conversado con el honorable Senador Orlando Vásquez y él acepta que su proposición del 260 no sea sustitutiva sino que sea una proposición aditiva.

Yo quisiera reiterar que nosotros hemos procedido bien al aprobar el artículo 137. El régimen prestacional y por ende el régimen de seguridad social del Congreso, se tiene que dar a través de un proceso que denominaríamos jurídico complejo, que tiene dos etapas:

Primero, la expedición de la norma general conocida en la doctrina anterior como la norma cuadro por parte del Congreso y después a través de la expedición del Decreto que a la luz del artículo 150, numeral 19, literal e), tiene que dictar el Gobierno Nacional.

Nosotros hemos dictado hoy la norma general, porque solamente ese alcance de norma general para el sector público, tiene esta ley incluido el Congreso, y por eso la precisión que hace el artículo 137.

Indudablemente, es el Gobierno el que tiene que dictar después el decreto que aplique esa norma general y que ponga a regir esta ley para el Congreso.

Y pregunta el Senador Vásquez, ¿qué pasa con la Ley 4ª?; pues la Ley 4ª, que es la norma general anterior, queda derogada, en todo aquello que pugne con esta ley que es la norma general posterior.

También habla el Senador Vásquez de conflicto de interés. Honorables Senadores, no se puede decir que por el hecho de estar nosotros dictando la norma general para el Congreso, que tiene que recogerse por un decreto que expida el Gobierno, estamos violando el conflicto de interés. No se viola el conflicto, no se incurre en conflicto de interés cuando se ejerce un imperativo constitucional.

El Congreso tiene el imperativo constitucional de dictar la norma general que posteriormente debe ser incorporado o recogida por un decreto, y que define su régimen de seguridad social.

Hemos propuesto el artículo 137, para aplicar esta ley al Congreso en los términos del artículo 150 de la Constitución, con absoluta claridad de que no estamos incurriendo en violación del régimen de conflicto de interés. ¿De quién es la atribución de la ley marco?

Es una atribución del Congreso.

¿De quién es la iniciativa? Del Ejecutivo que la ha tenido en esta ley.

Además se ha dicho por el Senador Vásquez que hemos violado el reglamento, porque negamos en la Comisión lo de los 10 años y aquí lo revivimos.

Allá no lo negamos, simplemente se consideró al momento de la votación una propuesta a la Comisión del ponente que era escoger como período de liquidación de la pensión, el salario de toda la vida del trabajador.

Pregunta el Senador Vásquez por los mineros y por otros trabajadores de sectores que deben tener protección especial.

Aquí dictamos o aquí le conferimos una facultad extraordinaria al Gobierno, honorable Senador Vásquez, para que dicte los regímenes pensionales de aquellos trabajadores sometidos a condiciones laborales especiales y por insinuación del Senador Hernán Motta, se adicionó una limitante, el Gobierno al dictar esos regímenes tienen que considerar condiciones pensionales más ventajosas, para poder compensar las condiciones laborales más desventajosas, yo creo que si usted examina la manera como quedó redactado ese otorgamiento de facultades, se tranquiliza.

En cuanto al régimen de transición le hemos explicado suficientemente a usted cómo muchas de sus inquietudes se recogieron, el Senador Hernán Echeverri, acaba de hacer una nueva explicación del régimen de transición, pero para no prologar más este tema, en vista de que el Senador Vásquez acepta que en el artículo 260 su proposición se considera como aditiva, yo propondría, honorables Senadores, que votáramos el artículo 60 de la siguiente manera: 260, perdón. Que votáramos la proposición del Senador Vásquez como aditiva la excepción a las Fuerzas Militares que matuviéramos la excepción a los fondos de prestaciones sociales del Magisterio y que aprobáramos la excepción a Ecopetrol, con las puntualizaciones que se hicieron anoche.

Estas excepciones, todas quedan sujetas a lo que podríamos denominar la excepción de la excepción, los excepcionados de todas maneras tendrán que contribuir al Fondo de Solidaridad, tendrán que contribuir al Fondo de Solidaridad en la Policía, en el Magisterio y en Ecopetrol y además en Ecopetrol se irá haciendo un ajuste gradual de regímenes de seguridad social para aquellos trabajadores provenientes de los contratos de asociación y de las concesiones que se finalicen y yo discrepo de mi buen amigo, a quien aprecio, a quien tanto admiro sus conceptos del Senador Echeverri Coronado, quien dice que no se necesitan esas excepciones.

Yo creo que sí porque en la medida en que nosotros le demos el marco general al Gobierno, nosotros también estamos atribuidos para decir de qué ese marco general excepcionamos tales y tales regímenes, sino lo excepcionamos quedan comprendidos dentro de la vigencia personal que llaman los abogados para ese marco general que le estamos dando al Gobierno y que el Gobierno lo tiene que desarrollar incorporándolo efectivamente al ordenamiento jurídico mediante los decretos que los complementen en síntesis apoyamos la proposición del Senador Vásquez y las 3 excepciones.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez.

No, no pero no aditiva en los términos en que está concebida la norma original, entonces si quiere o se pone como artículo nuevo no quede como sustitutiva, como artículo nuevo pero hay aspectos que son contradictorios con el artículo original.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Ciertamente, anoche anunció el honorable Senador Alfonso Latorre y ahí está para ser considerado.

Y entonces, yo le rogaría que se leyera la proposición del Senador Vásquez, se aprobara como artículo nuevo y aprobáramos el 260 con la adición de Ecopetrol y con la adición que desde anoche se presentó del honorable Senador Alfonso Latorre para que el Gobierno pueda revisar el régimen de salud de las Fuerzas Armadas y de Policía.

La Secretaría manifiesta:

La proposición del Senador Orlando Vásquez dice proposición sustitutiva, el artículo 200 artículo nuevo, entonces sería artículo nuevo.

El sistema integral de seguridad social establecido en la presente ley no tendrá en ningún caso aplicación cuando menoscabe la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores, en tal sentido los principios mínimos fundamentales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política tendrán plena validez y vigencia. Está leído el artículo nuevo.

La Presidencia abre la discusión del artículo nuevo leído, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo nuevo propuesto?, y ésta responde afirmativamente por unanimidad.

A continuación se publica el artículo nuevo aprobado:

Artículo nuevo Aplicación preferencial.

El Sistema Integral de Seguridad Social, establecido en la presente ley no tendrá, en ningún caso, aplicación cuando menoscabe la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores.

En tal sentido los principios mínimos fundamentales consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política, tendrán plena validez y eficacia.

Presentada a la consideración de la Plenaria del Senado de la República, por:

Orlando Vásquez Velásquez.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Maristella Sanín Posada.

Palabras de la honorable Senadora Maristella Sanín Posada:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra la honorable Senadora Maristella Sanín Posada.

Es para pedir el favor de que me aclare, señor Presidente, si lo que se acabó de aprobar fue la proposición del Senador Vásquez Velásquez, que dice que no se puede desmejorar lo que nadie tiene en este momento.

La Presidencia manifiesta:

Lo que se acabó de aprobar fue un artículo nuevo propuesto por el Senador Vásquez Velásquez.

Recobra el uso de la palabra la honorable Senadora Maristella Sanín Posada.

En ese caso, señor Presidente, nosotros pedimos que deje constancia de nuestro voto negativo, porque si se aplica exactamente lo que acabamos de aprobar, no podría modificarse nada de la ley anterior en cuanto como él lo dice: desmejore en algo los trabajadores.

La Presidencia abre la discusión del artículo 260, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

El artículo 260 con las adiciones que va a leer la Secretaría, al analizar el artículo el honorable Senador Vásquez Velásquez, es una repetición del texto de la Constitución y yo no creo que la Corte Constitucional vaya a decir en Colombia que la teoría del derecho adquirido hay que aplicarla al extremo de que no se puedan elevar las cotizaciones como sería la resultante del criterio que en alguna forma expresó el Senador Vásquez Velásquez, en la intervención que antecedió a la presentación de su artículo, señor Secretario, con la venia de la Presidencia, le ruego que lea las adiciones del artículo 260.

La Secretaría manifiesta:

Proposición aditiva al artículo 260, adicionar el artículo 260, así.

Así mismo 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 contrato 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 términos de costos, forma de pago y tiempo de servicio, que conduzca la equivalencia entre el sistema que los ampara, en la fecha de su ingreso y el existente en Ecopetrol.

Parágrafo primero. Las empresas 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 quitización a que hubiere lugar de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

Y hay otra proposición aditiva, para un parágrafo del artículo 260, que los presenta el Senador Alfonso Latorre Gómez, manuscrito dice: Facúltase, facúltase al Gobierno Nacional, para que en el término de seis meses, contado a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, organice el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

Primero. Organización estructural.

Segundo, niveles de atención médica y grados de complejidad.

Tercero. Organización funcional.

Cuarto. Régimen que incluya normas científicas y administrativas.

Quinto. Régimen prestacional.

Está leída la proposición aditiva.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Julio César Turbay Quintero.

Palabras del honorable Senador Julio César Turbay Quintero:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Julio César Turbay Quintero.

Gracias, señor Presidente, es que en el estudio de este artículo 260, yo quisiera hacer algunas observaciones, en primer lugar yo no he sido amigo y no soy filosóficamente amigo de que haya excepciones pero dado el caso de que hay algunos ciudadanos que tienen derechos adquiridos, yo pienso que no se deben exceptuar solamente a algunos de los que tienen derechos adquiridos y dejar por fuera de las excepciones al resto, en eso estoy totalmente de acuerdo con el Senador Orlando Vásquez Velásquez, pero yo además quisiera preguntarle al señor Ministro de Trabajo, porque en mi condición de ser uno de los ponentes de la ley del Estatuto de la Justicia, se nos ha solicitado por parte de los presidentes de las altas Corporaciones de los presidentes de los Tribunales Superiores y de los colegios de jueces, el que ellos fueran exceptuados, excepcionados de este régimen y el señor ponente me informó que el Ministro tenía un acuerdo y tenía una versión respuesta sobre este tema.

Entonces yo insisto en que si se va a exceptuar a algunos, se va a exceptuar a todos los que ya tienen derechos adquiridos y en segundo lugar, en preguntar al señor Ministro, cuál fue el acuerdo al que se llegó en el campo del Poder Judicial.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Señor Presidente, debo dejar constancia de la impresión que me causó el que los jueces de Colombia, por intermedio de un Senador tan respetable como el Senador Turbay Quintero, intervengan en asuntos propios de otras Ramas del Poder.

Los jueces de Colombia no son, no son un grupo de presión. No son la ANDI, no son sindicato, no son Fenalco, no son agremiaciones cuyo oficio es tratar de mejorar la condición social, económica o política de quienes lo integren.

Me parece un desafuero que debería servir para investigarlos, el presentarse aquí por intermedio de un Senador para pedir un régimen exceptivo para ellos.

Y yo lo digo con cierto conocimiento de causa, señor Presidente, porque fui yo quien propuso en una comisión de conciliación, que se les incrementaran todos los sueldos y por supuesto las prestaciones sociales, a quienes conforman la cúpula de la Rama Judicial del Poder Público.

Yo no había visto antecedentes en esta materia. Es un Poder Legislativo manzanillo, clientelista, que ni siquiera tiene el valor de hablar a nombre propio.

Yo me paré en esa tribuna y dije lo que pensaba sobre esta lagartada de ley o sobre la largatada que nosotros estamos haciendo, renunciando a nuestras prestaciones sociales y pidiendo que nos disminuyan los sueldos y salarios, para tratar de quedar bien con la opinión pública y hacernos a unos voticos, cuando lo que sucede en verdad es que la opinión pública detesta al Congreso y buena parte de ese odio se lo ha merecido el Congreso, ya yo me he vuelto viejo defendiendo la Corporación, pero esta Corporación le gusta ponerse de rodillas como a la clase política. Hay que verla con la mano extendida pidiendo permiso para apoyar candidatos pre-

sidenciales que no han hecho sino escupirla y aquí está sucediendo una circunstancia similar que yo recuerdo la Corte Suprema tiene voz en el Congreso, el Consejo de Estado tiene voz en el Congreso, el Consejo Superior de la Legislatura tiene voz en el Congreso, todos tienen voz en el Congreso, no tienen voto; pero tienen voz por qué no mandaron a un delegado a que se para allí y sin andaje y sin tapujos solicitara que los dejaran por fuera para ganarse las prestaciones sociales que el Congreso quiere autoeliminarse para que quede eso sí con un régimen de privilegio y de preferencia para que se diga para que no se diga, la que la justicia largatea, justicia de manzanillos, que piden su sueldo para ellos y escupen a los demás, que se lo ganan es imperdonable que esto suceda en Colombia, imperdonable.

Imagínense ustedes lo que pasará en los intestinos de esa cúpula judicial, qué no harán, qué no masticarán, qué no digerirán, qué no excretarán, yo acabo de ver señor Presidente, porque yo soy un ciudadano colombiano que mira las cosas que pasan por delante de su cara, los actos de manzanillismo de más baja ralea, que uno logre imaginarse en el Consejo Superior de la Judicatura, un toma y daca de mala estofa y peor olor cuotas departamentales, cuotas personales, cuotas regionales, cuotas liberales, cuotas conservadoras, cuotas municipales, un desastre, ah, sí, cuotas pastranistas.

Yo no puedo estar de acuerdo con esto que escuché aquí hoy. Yo quiero que se ganen el sueldo que tienen, y las prestaciones que tienen, porque yo se las puse, de mi puño y letra, sin que nadie me lo pidiera.

Cuando redactamos la ley marco que fija el sueldo de los militares, de los empleados públicos y de los congresistas, yo la redacté de mi puño y letra, yo era miembro de la Comisión de Conciliación. Lo que tienen me lo deben, y por supuesto no saben dar las gracias.

Yo le pido al Congreso, que no apruebe esto, que es una falta de respeto, el Congreso comete con el país, con sí mismo. Como le pido al Congreso que no apruebe las normas que establecen facultades.

Yo quiero preguntarle rápidamente al señor ponente ¿cuántos artículos tiene esta ley? 269 artículos, 260, 250, si usted quiere.

Y todavía están pidiendo facultades. Todavía está el Congreso dando facultades, porque ni siquiera las ha pedido el Gobierno, o ¿el Gobierno quiere facultades señor Ministro? ¿Dónde está la firma del Presidente? No es el Presidente, es que quien tiene que solicitarlas es el Presidente, artículo 115 de la Constitución Nacional.

Aquí nos va a pasar como con la maldita reforma tributaria última que hicimos: Le metimos al pueblo y a los colombianos todos los impuestos y encima dimos facultades por 4 años para que el Gobierno siguiera legislando, siguiera haciendo reforma tributaria; siguiera cambiando las reglas del juego y el bárbaro de Hommes, siquiera haciendo desplantes y cometiendo toda suerte de ignorancias, amparado en la presunción de legalidad de sus actos administrativos.

Señor Secretario, apunte mi voto negativo a todos los artículos que concedan facultades al Gobierno, a todos los artículos.

¿Cuántos artículos pidiendo facultades hay señor Secretario?

Tres no quieren, unos quieren tres, en una sola ley.

Este Congreso que tiene que avergonzarse, además es un Congreso que si aprueba eso, acepta las críticas que se le hacen, no vale la pena defenderlo, este es un Congreso como todo Congreso del mundo para que sea la contraparte del Gobierno, cual fue el propósito, maldita sea de hacernos discutir 260 artículos y tenernos tres meses, cuatro meses aquí, con que hubieran podido presentar un sólo artículo solicitando todas las facultades

que se le han otorgado a través de 250 artículos.

O el Gobierno no sabe lo que quieren, o el Congreso no sabe lo que quiere el Gobierno y el Congreso no sabe lo que quiere, 250 artículos y tres más de facultades.

Lamento haber oído lo que escuché de los jueces, lamento que el Congreso no haya aprendido que no puede tocar su sueldo. O que esa es una facultad excepcionalísima del Presidente de la República, conforme lo prescribe el ordinal e) del numeral 19 del artículo 150, de la Constitución.

Lamento que esto se vaya a caer en la Corte, cuando los muchachos de los sindicatos, comiencen a intentar demandas, y digan algo que está muy claro en la Constitución, que el Congreso no puede legislar ni sobre los salarios, sobre las prestaciones sociales, de los empleados públicos.

Ahí tiene usted, doctor Corsi, que se ha pasado tantas horas tratando de defender la clase trabajadora.

Gástenle una hora en su despacho, hágase la cuenta que está escribiendo otro artículo para "El Tiempo", de los buenos que usted presenta, intente una demanda ante la Corte Constitucional y le enseña al Congreso un poco de derecho constitucional.

En frontifacio de este Capitolio, debía ponerse un gran letrero, aquí no rige la Constitución, aquí hacemos lo que nos da la gana. Y que demanden como dice Tiberio, no señor Presidente.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Julio César Turbay Quintero.

Yo admiro y respeto mucho al Senador Gerlein, es un hombre de gran experiencia y un gran candidato presidencial, sin embargo, yo no considero que aquí se haya producido ninguna falta de respeto por plantearla a la Corporación lo que en cumplimiento de nuestro deber de ponentes hemos establecido al hacer contacto con los diferentes sectores del Poder Judicial.

Nosotros, usted y yo, Senador, somos ponentes de ese proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia y tenemos la obligación de establecer contacto, para poder responsablemente elaborar la ponencia y someterla a discusión del Congreso de la República.

Incluso, recuerdo, que con usted hemos asistido a algunas reuniones con los Presidentes de las altas Corporaciones, para escuchar sus inquietudes sobre el tema de la ley estatutaria de la administración de justicia.

No veo por qué le parece extraño que aquí un parlamentario exponga lo que ha logrado establecer en esa conversación que usted y yo hemos adelantado en las altas Corporaciones y que yo he adelantado en visitas que he hecho a otros foros donde se encuentran precisamente los Presidentes de los Tribunales y los Jueces de Colombia.

De manera, honorable Senador, de que no veo por qué a despelucarse acá por el hecho de que un Senador transmita inquietudes en cumplimiento de su deber de ponente ha captado a través del ejercicio de él mismo, mil gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Muchas gracias por las palabras amables de Su Señoría conmigo, pero le quiero contar que algo de va de Pedro a Pedro.

Usted y yo concurrimos a un desayuno magnífico, huevos pericos, que nos ofreció por lo menos a mí él fue quien me invitó el señor Ministro de Justicia, para hablarme del entorno general de la ley.

Esa sí de ley marco de la administración de justicia, ese es Pedro Primo y otra cosa muy distinta es que los Magistrados manden

un recado sobre su sueldo, así sea por contacto portocircuito que tuvo con Su Señoría y ese es Pedro segundo.

Las dos cosas son totalmente diferentes.

Y perdóneme, pero a pesar de sus explicaciones, que además entiendo porque son muy cordiales, las que no tiene derecho a hacer, lo que están haciendo son los Magistrados la nomenclatura, la cúpula del Poder Judicial, usted refiere un recado, plantea una inquietud que se le transmite a usted. Yo le creo que fue así, porque le creo, es que los critico.

¿Por qué no vinieron aquí y lo dijeron si ellos tenían voz. No yo no estoy tan de acuerdo con esos contactos, que so pretexto de mejorar las leyes con frecuencia adelantamos en el Consejo.

No hace mucho, haré un par de meses, 3 meses, llegué a una Sala de la Comisión Primera Constitucional de Senado y allí encontré sentado a un hombre de barbas que no sabía quién era y pregunté quién es, y me dijeron el Presidente de la Sala Penal de la Corte, entonces le pregunté, usted qué hace aquí, usted no es que nos va a juzgar, cómo pretende usted hacer la ley y juzgarnos.

Es intolerable, de pronto Su Señoría estaba ese día. Y lo hice ir de ahí, lo hice ir de ahí.

Yo sé que ojalá no llegue un sigilo penal contra mí a esa Sala, porque el señor me pasa la cuenta de cobro.

Porque aquí la justicia es vengativa, anti-congreso, genuflexa ante el Ejecutivo.

Ahora que hablamos de facultades extraordinarias o cuasi extraordinarias, Jaime Castro las estudió muy bien en un libro que comenta Restrepo Piedrahíta.

Aquí el 121 y las instituciones importantes, que bastardearon porque la Corte las bastardeó para complacer al Gobierno. En la reforma constitucional de 1886 las facultades extraordinarias se hicieron para establecer la ley marco de las competencias del Ejecutivo en estado de sitio.

Y un señor conservador, el doctor Gómez calificó de lentejo, a quien hoy el país aplaude por haber sido un gran Ministro de Hacienda, un hacendista, por los cuatro costados, so pretexto del crack de 1930 y para no pagar la deuda externa de la Nación, o para declararla moratoria, solicitó toda suerte de facultades. De facultades extraordinarias, las que tenían otro propósito constitucional y la Corte se las concedió y ahí se prostituyeron esas instituciones. La mitad de los desastres institucionales que hay en este país existen por la Corte, por los organismos judiciales, que con tal que el Ministro de Justicia le de un carro para dos, pasan cualquier cosa, pasan cualquier cosa, al que no le perdonan nada es al Congreso y hay de que el Congreso les atienda esa réplica, esa súplica que por intermedio viene a la consideración de la Plenaria, porque al día siguiente para demostrar su imparcialidad desatan al Congreso.

Hay de que el Congreso cometa esa estupidez al día siguiente lo abren, le muestran sus entrañas, lo ridiculizan lo defan por haber adoptado una política de favorabilidad con la cúpula judicial, por qué me vas a mandar callar, por qué no me callas tú? Si yo estoy en el uso de mi legítimo derecho de Senador, yo aquí no he hablado ante tanta atrocidad, como he visto tanto pupitrazo que han dado si se le preguntara Su Señoría que ha aprobado de pronto tenía que volver a estudiar la ley.

Yo lo voy a complacer, yo lo voy a complacer por colegaje regional, por el afecto que le tengo, pero me abochornaría, me abochornaría el Senador oriundo de Córdoba si votase esa petición de la Corte.

Los Senadores oriundos de Córdoba sí votarían esa petición de la cúpula de la Rama Judicial, si votarán más facultades extraordinarias, si la reforma del 91 la hicieron para acabar con las facultades extraordinarias, yo he visto a Gaviria cien veces en la tele-

visión diciendo que él fortaleció al Congreso porque colocó en la Carta Política dos instituciones la del voto de censura y la eliminación de las facultades extraordinarias.

Y ahora las quiere, 200 artículos más 3 facultades extraordinarias, vea todo esto no es sino la crisis el desastre de esa Constitución monstruosa, del 91 que se hizo para embobar a los idiotas de la audiencia, para decirle al extranjero que nosotros no éramos un país con violencia, que éramos un país libertario.

Ayer vi en una propaganda pagada por el Gobierno, pagada por el Gobierno, que en América habían 110.000 detenidos, 110.000 perdidos, de eso que no se encuentran como Su Señoría en La Dorada.

110.000 perdidos en una publicidad oficial en una política de García Márquez, pagada por el Gobierno, esa publicidad.

Entonces ellos hicieron una reforma para que en Francia creyeran que eso no es así, para que los Estados Unidos creyeran que eso no es así, para que el mundo civilizado creyera que eso no es así.

Pero es así, nosotros somos cuasinarcodemocracia, nosotros somos un país del cual se avergüenza el extranjero; yo he leído 100 artículos de García Márquez sobre el pasaporte verde.

Hay que saber, lo que es mostrar ese pasaporte verde y entonces nosotros con una solución estilo reforma constitucional del 91, le vamos a cambiar el color al pasaporte,

Aquí le estamos cambiando el color a la Constitución, por qué Ministro facultades extraordinarias, por qué no le satisfacen 260 artículos, para qué nos tuvo 6 meses como una presión de emergencia, que no nos ha dejado atender ley distinta a la que usted quiere, 3 meses aquí, son las 9 de la noche y comenzamos a las 4, vamos para 6 horas de sesión, a las 3, 6 horas y cuarto de sesión para concederle facultades extraordinarias, hubiera presentado un artículo, uno sólo, le habríamos dado todas las facultades y todos los muertos corrían por cuenta del Gobierno.

Pero ahora los muertos corren por cuenta del Gobierno y usted ni siquiera va a pagar el funeral.

Que conste, entonces mi voto negativo a todas las facultades, que quede constancia de mis lágrimas secretas por lo que acabo de escuchar sobre la cúpula judicial del Poder Público.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jaime Bogotá Marín.

En coadyuvancia a su negativa de votar facultades, no las podemos votar, porque el artículo 10, del 150, dice:

Revestir, hasta por 6 meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno, y aquí no hay ninguna petición expresa del Gobierno.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:

Pero no quiero terminar, sin recordarle a las centrales obreras lo majaderas que son, la primera reforma laboral, que se hizo en este país, la hizo Posada de la Peña, por cuenta de Pastrana, y yo vi la firma de las centrales obreras, en el documento que hace parte integrante del expediente de esa ley, y en la cual estuvieron de acuerdo con la supresión de su estabilidad, maldita sea unas centrales obreras que firman su muerte y la de sus afiliados. Y aquí también han aceptado todo, pero si ustedes, tienen algún abogado de medio tiempo, que les intente la demanda contra lo que aquí se está escuchando y que les intente la demanda contra esta ley, por la violación del

ordinal e), del numeral 19, del artículo 150, y todo esto se va al suelo, al-suelo, no van a quedar ni los huesos porque esta es una ley sin huesos, esta es una ley para controlar la inflación por cuenta del poder laboral. El costo de los costos de producción de las empresas lo pagan ustedes. Esa fue la decisión, hecharle la carga de la supresión de costos a la clase laboral. Y uno que sabe que va a salir de esa reforma de las tres facultades extraordinarias, quién de ustedes, saben cuál de los ponentes sabe, facultades en blanco, cheques en blanco, a siete meses de terminarse un gobierno. Ese es el más puro estilo somocista que yo haya conocido. Mil gracias señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:

Quería dar mi concepto sobre este aspecto, señor Presidente. A mí siempre me ha gustado Gerlein cuando ataca a Pastrana, me parece que lo hace bien. Cuando ataca al doctor Pastrana él no tablato conservador lo hace muy bien. Es mi colega, es mi paisano. Siempre he tenido una gran admiración por el Senador Gerlein, cuando no toca el caso de buscar adeptos para su presidencia dentro del Congreso, por fuera lo hace magníficamente bien. Casi siempre coincido con él, en esta oportunidad es que en ninguna otra oportunidad. Pero no lo hago con el ánimo de que el proyecto se hunda. Sino con el ánimo de prevenir al Gobierno en el sentido de que el Senador Gerlein, el Senador Bogotá Marín, tienen toda la razón en el sentido de que las facultades de acuerdo al artículo 150, relacionado con el 115 de la Carta que dice que es el Gobierno y el 150 que dice como deben solicitarse las facultades, no se ha hecho acá. Y lo hago para advertirle al Gobierno que esto no está perdido que estamos en un segundo debate, que se hace necesario que el Presidente avale las facultades, porque no de otra manera podemos escabullir el bulto de que la Corte Constitucional declare inexecutable ese tipo de artículos con facultades.

El 150 es claro, dice que en materias de facultades el Gobierno debe pedir las especialmente y habla de gobierno y el 115 dice que es el Gobierno. Es el Presidente con los respectivos Ministros del Ramo. Yo quisiera decirle al señor ponente y al señor Ministro de Gobierno y de Salud que en el transcurso de la semana y antes del cierre del debate estamos en el segundo debate, podría el señor Presidente de la República avalar esas facultades que le está otorgando, por solicitud, muy soferada y no expresa como manda la ley, el Gobierno al Congreso de la República, era todo señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Latorre Gómez:

Recuerdo con usted y junto con el Senador en cuanto a que las facultades deben estar avaladas por el Presidente de la República, por el Gobierno, el Presidente y un Ministro. Bueno, yo quiero leerle el artículo 42 de la Ley 5ª que dice: El Gobierno Nacional podrá coadyuvar, Senador, mire el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª dice el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa, que cursa en el Congreso, cuando la circunstancia lo justifique. Coadyuvar, podrá exceptuarse, antes de la aprobación de la plenaria. Entonces estos artículos en que se dan facultades, puede el Presidente de la República avalarlos antes de que se apruebe el proyecto definitivamente en la plenaria, que puede ser el martes, luego, podemos, ya aprobamos unas facultades, podemos aprobar éstas y esperar que el Presidente las avale.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Motta Motta.

Palabras del honorable Senador Hernán Motta Motta:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Motta Motta.

Señor Presidente, para que se considere una adición al artículo 260 que no va a suscitar ninguna inquietud, ni discusión por parte del Senado. La propuesta es la siguiente: quedan excluidos del sistema general de pensiones los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente ley estén en concordato preventivo obligatorio, en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones y mientras dure el respectivo concordato.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición presentada por el honorable Senador Hernán Motta Motta, y pregunta: ¿Adopta la plenaria las modificaciones propuestas?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la modificación aprobada:

Proposición aditiva al artículo 260.

Quedan excluidos del Sistema General de Pensiones:

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.

Hernán Motta Motta.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Bogotá Marín.

Palabras del honorable Senador Jaime Bogotá Marín:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Bogotá Marín, quien da lectura a una proposición.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída, y cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación.

Proposición número 121.

Citese para el próximo miércoles 10 de noviembre a la primera hora de la sesión al señor Ministro de Hacienda para que conteste el siguiente cuestionario:

1. Las transferencias de orden regional contempladas en el Presupuesto de Rentas y Gastos del Presupuesto de 1994, ¿tienen ley preexistente?

2. ¿Pueden los congresistas legalmente intervenir para modificar tales transferencias?

A continuación y en sesión informal oigase al señor Veedor General del Tesoro en relación con los siguientes puntos:

1. Cursa en su Despacho, ¿algún ejemplar auténtico del Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia de 1994?

2. Insiste el mismo funcionario en su anuncio ¿de que vetará el Presupuesto en mención?

3. ¿Se reitera el señor Veedor en su afirmación en que dicho presupuesto es no solamente legal sino inmoral?

Jaime Bogotá Marín.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Palabras del honorable Senador Alvaro Uribe Vélez:

Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez.

Señor Presidente, mire, este Congreso aprobó una serie de pensiones para los sobrevivientes de los funcionarios que mueran en acciones terroristas. Entonces esas pensiones recuerdo que cuando mataron al Procurador Carlos Mauro Hoyos, se dictó una ley de esta naturaleza. Entonces también eso quedaría excepcionado; diría así, las pensiones que trata las Leyes 126 del 85 y 71 del 88 continuarán vigentes en los términos y condiciones en ella contempladas y además señor Presidente la pensión de gracias para los educadores de que trata las Leyes 114 del 13 y 116 del 28 y 37 del 33, mire están ya en proceso gradual de desmonte por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, hay que seguirla pagando a los actuales beneficiarios, entonces dice aquí el artículo, esas pensiones que datan del año 1913 continuarán a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, cuando éste sustituya a las cajas en el pago de sus obligaciones nacionales, de sus obligaciones pensionales, es para no dejar un vacío sobre lo obligado a pagarla.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición formulada por el honorable Senador Alvaro Uribe Vélez, y pregunta: ¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publica la proposición aprobada:

Proposición aditiva al artículo 260.

Adicionar al artículo 260 el siguiente párrafo:

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

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez.

Proposición aditiva al artículo 260.

Adicionar al artículo 260 el siguiente párrafo:

Parágrafo. La pensión gracia para los educadores de que trata 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 éste sustituya a la Caja en el pago de sus obligaciones pensionales.

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 260 con las adiciones presentadas y pregunta: ¿Adopta la plenaria las modificaciones propuestas?, y ésta responde afirmativamente.

A continuación se publican las proposiciones aprobadas:

Proposición aditiva al artículo 260.

Adicionar el artículo 260, así:

Así mismo, 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 1º 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.

Presentada por,

Alvaro Uribe Vélez.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993

Parágrafo nuevo al artículo 260.

Facúltase al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, organice el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

1. Organización estructural.
2. Niveles de atención médica y grados de complejidad.
3. Organización funcional.
4. Régimen que incluya normas científicas y administrativas.
5. Régimen prestacional.

Alfonso Latorre Gómez, Alvaro Uribe Vélez, Juan Manuel López Cabrales, Juan Luis Londoño de la Cuesta, Ministro de Salud.

Dejan constancia de su voto negativo los honorables Senadores Hernán Echeverri Coronado, Jaime Eduardo Ruiz Llano, Maristella Sanín Posada, Luis Janil Avendaño Hernández y Claudia Blum de Barberi.

La Secretaría informa que se han aprobado cinco modificaciones al artículo 260.

En el transcurso de la sesión el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez, deja los siguientes documentos para que se inserten en el Acta como constancia:

Constancia.

Orlando Vásquez.

SEGURIDAD SOCIAL:

CAPITALIZACION INDIVIDUAL Y DESCAPITALIZACION SOCIAL

Libardo Botero*

El proyecto gubernamental sobre reforma de la seguridad social fue tramitado en la pasada legislatura con modificaciones que, si bien abren el camino a los fondos de pensiones, dentro del esquema de un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado, no satisfacen plenamente al Gobierno y a los gremios empresariales. La reglamentación fue aprobada para que pudiera seguir el trámite y no tener que comenzar de cero en la presente legislatura. En el actual periodo de sesiones los gremios y el Gobierno, representado por el Ministro de Trabajo, quieren in-

troducir modificaciones que correspondan a sus propuestas originales. La reforma, que ha sido calificada como la más importante de los últimos 25 años, seguirá siendo un tema de debate obligado en los próximos años.

Se discute hoy en el país con ardor el tema de la seguridad social, debido sobre todo al proyecto de reforma que ha presentado el Gobierno para crear un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Interesados en el problema nos hemos dedicado a examinarlo con detenimiento, apoyándonos en distintos estudios que tocan la materia con cierto detalle. De ese cotejo nos han quedado serios interrogantes que queremos dejar expuestos en este breve análisis, con algunas respuestas probables a los mismos.

El afán por la reforma.

El primero es de simple forma, pero no deja de ser sugestivo. Se trata de la obcecación oficial en la reforma, sin escatimar siquiera la presentación falseada de cifras y estimaciones, como se ha descubierto en la sustentación del proyecto de ley y en las intervenciones de funcionarios como el Ministro de Trabajo. Ya en 1990 Gaviria había intentado hacer pasar en la reforma laboral la propuesta de que se le concedieran facultades extraordinarias para reestructurar la seguridad social, sin que corriera con éxito.

En 1992 el Gobierno volvió a la carga con el proyecto que reforma la seguridad social a la chilena, el número 155, presentado al Congreso. Pese a los mensajes de urgencia la reforma se empantanó entonces. En 1993 ha vuelto a la carga, moviendo tras bambalinas quién sabe qué influencias hasta cocinar un "pacto" entre las directivas de los partidos tradicionales y algunos Congresistas para sacarla a flote. Y ha demostrado un singular empeño en convencer a los colombianos de su urgencia y conveniencia.

Los falseamientos oficiales son numerosos. Mencionemos sólo algunos de pasada. Por ejemplo, supone una tasa de interés real del 6% y a veces del 7 y 8% para calcular los rendimientos de las pensiones en los fondos privados, cuando se ha constatado que si acaso llega al 4% como tendencia de los últimos 40 años en Colombia. Se han distorsionado algunas de las causas verdaderas del problema pensional de entidades como el ISS atribuyéndolo a la evasión de cotizaciones por la falta de un sistema que las incentive, como el que se propone. Se ha exagerado la crisis del ISS presentándola como una verdadera bomba de tiempo y confundiendo a la opinión con elucubraciones sobre la corrupción y deficiente prestación de servicios en el Instituto, que no tienen que ver con la cuestión de las pensiones. Deliberadamente se ha ocultado o minimizado el impacto fiscal de la reforma. Y se ha pronosticado con cinismo que se aumentará la cobertura con el nuevo régimen.

Tantos puntos espurios terminan por inquietar a cualquiera. Y si además se procede al examen detallado de la novedosa propuesta y se encuentra que sus ventajas son inexistentes, al menos para los trabajadores y para el Estado, la inquietud se transforma en sospecha. ¿Qué interés hay realmente detrás de la reforma al sistema prestacional? Sobre ese punto volveremos al final.

Además de los falseamientos y la campaña de desprestigio del ISS, el otro foco de ataque ha sido el intento de probar que económica y financieramente el sistema vigente está quebrado y no hay solución viable dentro de su ámbito, mientras que a la par se pretende demostrar que el modelo nuevo si cumpliría los requisitos necesarios para ofrecer una salida económicamente viable a mediano y largo plazo. Este punto será el centro de la evaluación que intentaremos en este ensayo.

Significado de la crisis.

A fin de facilitar la comparación y descomplicar el análisis, suponemos que el sistema vigente —especialmente el que administra el ISS— es uno de "reparto simple" (que de hecho es su tendencia); esto es, que los recaudos anuales por la cotización de los afiliados activos tienden casi exclusivamente a cubrir las mesadas pensionales de los jubilados, esto es, de los miembros pasivos. En sus orígenes se diseñó para que fuera un sistema de reparto con capitales de cobertura, basado en una prima media escalonada, pero por incumplimiento del incremento de cuotas, entre otros factores, ha llegado en la práctica a ser de reparto simple. Como se sabe, la propuesta oficial es la de implantar un sistema de capitalización individual con administración privada, en el cual en todo momento se debe contar con activos que respalden por completo las pensiones por pagar en el período lo mismo que el conjunto de las obligaciones pensionales causadas.

Hoy se acepta por todos los participantes en el debate que hay una crisis del sistema pensional colombiano. Pero existen diferencias radicales tanto en la manera de concebirla como en la apreciación de las causas que la generan.

La naturaleza de la crisis es presentada por unos como coyuntural y operacional, si se quiere, mientras que para otros es estructural e irreversible. Para los primeros consiste en la inminencia de un desequilibrio entre los ingresos y egresos corrientes del sistema en el corto plazo. Es decir, que dadas las condiciones vigentes hasta 1992 (de cotización, edad de jubilación, semanas mínimas de cotización, etc.), se había llegado a un punto en que los recaudos anuales para los riesgos de IVM (invalides, vejez y muerte) apenas alcanzaban para el pago de las pensiones, con el peligro de que en el inmediato futuro serían insuficientes para atender a los jubilados. Para responder por las mesadas pensionales habría que recurrir a las reservas, de no modificarse otras variables.

Esa circunstancia, además, fue la piedra de escándalo muy bien aprovechada por el Gobierno para taladrar sobre la quiebra del régimen actual y su incapacidad para salir de ella. En el caso del sector público la crisis es de dimensiones mayores, pues hay una imprevisión casi absoluta y ya secular de orden financiero para cubrir las pensiones.

Para el Gobierno la crisis tiene otro significado, distinto al posible desfase operacional del ISS en el corto plazo. Como lo ha explicado con certeza un estudio reciente(1), el análisis oficial aplica a la seguridad social en su conjunto, de manera impropia, los conceptos financieros aplicables a una empresa privada que tuviera a cargo el pago de sus pensionados, para dar una explicación que convenga a su proyecto privatizador. Parte de considerar no sólo el monto de los gastos anuales por mesadas pensionales vigentes, sino también las reservas necesarias para cubrir el valor actual de todas las obligaciones con los afiliados activos del sistema, y los compara con los aportes recibidos al año y las reservas existentes. Sin lugar a dudas estos últimos son insuficientes. La deducción es sencilla: el sistema se encuentra técnicamente quebrado. Y si se proyecta la evolución futura de las obligaciones, el crecimiento de las tasas de cotización tendría que ser desmesurado para poder cubrirlas. Es decir, dentro de los parámetros del régimen vigente no hay posibi-

lidad de una salida financiera; por el contrario, la situación será más explosiva con el paso del tiempo(2).

Las causas de la crisis.

En cuanto a los motivos de la crisis también las ópticas son divergentes. Dentro del primer enfoque se estima que el origen reside principalmente en el incumplimiento de los compromisos o el mal manejo de las variables del sistema de reparto. Mientras que para el segundo enfoque todo se debe a la naturaleza misma del sistema, y no hay por ende salida diferente a su reemplazo por otro que tenga virtudes intrínsecas tales que permitan remediar las falencias del actual.

Examinemos un poco las causas primordiales de la crisis dentro de la primera apreciación. Podríamos hablar de unas exógenas, que rodean al sistema de seguridad social mismo, y otras endógenas, derivadas de sus regulaciones legales o del manejo de sus variables. Centrémonos en los riesgos de IVM (invalides, vejez y muerte) del ISS.

Entre las primeras destaquemos las demográficas y las económicas. La tasa de crecimiento de la población colombiana ha venido descendiendo en las últimas décadas, desapareciendo el fenómeno de la denominada "explosión" demográfica de que tanto se habló en los años cincuenta y sesenta. La estructura de la población ha cambiado, ganando peso la adulta en detrimento de la joven. El ritmo de crecimiento de esta última ha perdido velocidad, con su impacto equivalente en la oferta de trabajo. Todo lo cual incide en el sistema de seguridad social, pues implica un menor ritmo de afiliaciones, de incorporación de miembros activos, a la vez que el ritmo de crecimiento de los pensionados se dispara como efecto de la "explosión" de dos o tres décadas atrás.

De allí que la relación entre cotizantes y pensionados se deteriore sin pausa, y de contra la finanzas del sistema. En 1975 existían casi 50 cotizantes por pensionado, en 1980 ya eran apenas 30.7 cotizantes por pensionado, mientras que para 1990 esa relación era sólo de 13 a 1. Se estima que para el año 2020 llegará a 5 activos por un pensionado. Es evidente que el sistema de reparto simple es muy vulnerable a las tendencias demográficas. Además, a medida que madura o envejece el sistema, como es obvio, esa relación cotizantes/pensionados se va reduciendo, aunque a largo plazo tiende a estabilizarse.

Tal evolución demográfica ha coincidido con un deterioro de la actividad económica. Mientras en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta el ritmo de crecimiento del PIB se situó entre un 6 y 7% en promedio, en los años ochenta cayó a la mitad o menos, apenas rebasando el 3%. La industria sufrió el impacto más negativo y la creación de empleo por el sector moderno retrocedió. Se disparó la generación del llamado empleo informal. La rotación de los puestos de trabajo, la proliferación de las ocupaciones temporales

(2) "El sistema vigente, en sus actuales condiciones, no es financieramente viable (...). Dichas deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos o de las cotizaciones y de los beneficios: por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto". Ramírez Acuña, Luis Fernando, "La reforma pensional propuesta por el gobierno", en: *Debates de coyuntura económica*, número 26, "La reforma al régimen de pensiones", diciembre de 1992, Bogotá. Páginas 7-8. Para Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff, autores del estudio "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones" (*Coyuntura económica*, abril de 1992), el sistema del ISS "se encuentra técnicamente quebrado" y prolongar su funcionamiento, aún con reformas, es agravar el problema (página 32). Ulpiano Ayala, asesor del Gobierno para este proyecto ("Reforma pensional", en: Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Memorias. Seminario Nacional sobre Seguridad Social, Medellín, junio de 1992) afirma: "Por lo tanto, no es pues siquiera viable mantener el sistema vigente, ni aún rebajando los beneficios" (pág. 220).

y otros fenómenos anexos repercutieron en inestabilidad del empleo y desmejora de los salarios reales. De modo que el crecimiento veloz de las afiliaciones al ISS de las décadas precedentes, por la masiva incorporación de trabajadores a la economía capitalista en ascenso, se trocó en desaceleración de esas incorporaciones y debilitamiento de los niveles de cotización.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA:

Entonces, el costo fiscal tiene la posibilidad de crecer y nutrir una mayor propensión social, política y económica a suprimir el régimen de prima media, a favor del régimen de ahorro pensional. En otras palabras, se crean las condiciones objetivas para que en el largo plazo predomine un sistema.

Este escenario indica que el objetivo de cobertura no se logra con la reforma. No se trata simplemente de aumentar la población afiliada; en opinión de la CGR, el punto crucial es aumentar y mantener el nivel de afiliados; es decir, darle estabilidad a la cobertura.

...esto permite concluir que en el régimen de prestación media se concentrará la población de trabajadores pobres y, por lo tanto, que el sistema pensional propuesto no genera redistribución de quienes ganan más a quienes ganan menos.

La denominada fidelidad de la cotización (proporción de semanas cotizadas al año) es muy baja, en virtud de la inestabilidad enorme del empleo. Se ha calculado que para los trabajadores entre 19 y 59 años afiliados al ISS, para 1990, esa tasa era de 47.5% (3). En cuanto al impacto de los bajos niveles salariales, téngase en cuenta que la estructura de ingresos de los actuales afiliados al ISS es esta: 51.5% ganan menos de 1 salario mínimo, 29.6% entre 1 y 2 salarios mínimos (esto es, 81.1%, ganan menos de dos salarios mínimos), 9.3% entre 2 y 3, 4% entre 3 y 4, 1.7% entre 4 y 5, 3.9% más de 5 salarios mínimos(4).

La cobertura de la seguridad social, con las características que el régimen tiene entre nosotros, centrado sobre todo en trabajadores asalariados, no puede sino ser exigua, en atención a las características del mercado laboral, como ya se describieron. De modo que apenas alrededor de 20% de la población está amparada por algún régimen.

Entre las causas endógenas vale la pena mencionar cuatro: el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de aportar al sistema; el manejo inadecuado de las reservas; la evasión de los aportes por las empresas; y el incumplimiento en los incrementos periódicos de las cotizaciones. El primer fenómeno es de una magnitud enorme, y en la mayoría los análisis no se le ha dado la importancia que merece. ¿Cuál sería la magnitud de las reservas del ISS hoy día si el Estado hubiera efectuado sus aportes?(5). Y, como es claro, si el Gobierno no se hubiera autoperdonado esa obligación hace años, hoy día el volumen de los aportes al ISS sería sustancialmente superior, haciendo innecesario cualquier incremento por muchos años en las cotizaciones. De la misma manera, las finanzas del sistema se han visto afectadas por la colocación de las reservas que, obediendo a determinados propósitos de los distintos gobiernos, no ha sido la más adecuada. Por

(3) López, Hugo, "Fondos de pensiones. La propuesta del Gobierno: alto costo fiscal y pensiones inciertas", en: *Fescol, la reforma del régimen pensional en Colombia*. Bogotá, 1991, página 41.

(4) Cecilia López Montaña et al, "Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia". (Informe presentado al PNUD), Bogotá, enero de 1993, página 21.

(5) Aunque no conozco estudios que calculen esta cifra, un autor afirma lo siguiente: "Las verdaderas causas (de la crisis) son tres: la decisión gubernamental de no cancelar la deuda acumulada hasta 1973, del orden de 9.000 millones, que a pesos de 1993 equivaldrían a cerca de 800.000 millones...". Toro López, Iván, "Seguridad social o especulación financiera?", en: revista *Deslinde*, número 13, marzo-abril de 1993, página 61.

(1) Ocampo, José Antonio, "La propuesta gubernamental de reforma al régimen pensional: análisis y alternativas", en: *Debates de coyuntura económica*, número 26, "La reforma al régimen de pensiones", diciembre de 1992, Bogotá. Págs. 31-32. En cuanto al significado de la crisis afirma en este documento: "... La causa básica de la crisis financiera es el desequilibrio entre cotizaciones y beneficios".

muchos años sus montos se han desvalorizado en términos reales, al estar los rendimientos por debajo de la misma inflación(6).

La evasión es un fenómeno recurrente en el ISS. Ha sido atribuida por el Gobierno al modelo de reparto, pues al aparecer como un impuesto la cotización provoca la actitud evasora. No está claro que esa sea la causa y existen serias dudas sobre la idea de que con capitalización individual vayan a cambiar las cosas(7). La evasión se ha detectado de manera incontrovertible al comparar los datos de las Encuestas de Hogares del Dane con los datos del ISS: en las principales ciudades colombianas las primeras reportan un menor porcentaje de trabajadores que ganen uno o dos salarios mínimos que las cifras del ISS. Es decir, los patronos subdeclararían salarios para reducir costos por concepto de aportes al ISS. Recurren a esta artimaña muchos pequeños y medianos empresarios para quienes el peso de los aportes es mayor; y proceden de cierto modo con la complacencia de los trabajadores que de ese modo resultan cotizando menos. Para 1992 se estimaba en unos 50.000 millones de pesos, cifra parecida al producido del incremento en la cotización (de 6.5% a 8%) que empezó a hacerse efectiva en 1993. Cecilia López Montaña ha afirmado que equivalía a un punto de los 6.5% de cotización sobre la nómina que rigió hasta el año pasado(8).

Como se ve, más que la naturaleza misma del sistema de reparto simple (salvo tal vez su vulnerabilidad temporal al envejecimiento poblacional), son causas asociadas a la evolución y al manejo económico del país, al desafortunado manejo de los recursos por el Gobierno, lo mismo que al incumplimiento de sus obligaciones con el sistema, lo que ha precipitado la crisis del mismo. De donde se desprende que lo indicado es buscar enmendar estos problemas, conservando la filosofía del reparto, mientras que buscar como solución el cambio de régimen previsional es no atinar en el blanco.

Suicidio fiscal en cuatro actos.

Decíamos en un comienzo que el Estado no se beneficia con la reforma, así se pregone lo contrario, y esa es la primera gran constatación que uno puede extraer de los estudios más serios. Por el contrario, junto con los trabajadores es el gran damnificado con su implantación.

THE ECONOMIST:

Los gobiernos podrían encontrar un adecuado sistema estatal bien administrado y más justo, y probablemente —en el largo plazo— más barato. Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú —países que están contemplando seguir el camino de Chile— deberán tomar nota.

La argumentación de los propulsores de la reforma parte de la base de la quiebra del modelo actual y su incapacidad para salir de ella. Sugiere que se implante la capitalización individual, con la paralela solución de la deuda pensional existente. Para esto último el Estado la reconocería y por medio de una operación de "ingeniería financiera" la cubriría, aparentemente sin complicaciones, en unas tres o cuatro décadas.

(6) Toro López, Iván, Op. cit., página 61. Cuadro 1.

(7) Hugo López ("Sobre la propuesta gubernamental de reforma al sistema pensional en Colombia", en: Facultad Nacional de Salud Pública, Op. cit., página 62), al rebatir la sugerencia gubernamental de que la baja cobertura se deba a la evasión, señala que el sistema actual ofrece una excelente relación costo/beneficio para el trabajador, que no invita a evadir, sino todo lo contrario. J. A. Ocampo en el estudio citado duda que el nuevo sistema vaya a eliminar la evasión (página 43).

(8) Ver: "Seguridad social: Segundo round", "El Tiempo", junio 14 de 1992; "Controversia por aportes al ISS", "El Tiempo", septiembre 3 de 1992.

Semejante presentación es falaz e implica un "suicidio fiscal", según concluye José Antonio Ocampo en el estudio citado. Es falaz pues parte de la premisa falsa de que en un sistema de reparto simple se requiere mantener las reservas que respalden el pasivo pensional existente. La solidaridad intergeneracional resuelve ese problema: con los ingresos de los miembros activos del sistema en cada momento se pagan las pensiones de las generaciones anteriores que ya se jubilaron. A lo sumo, se precisan ajustes periódicos en las tasas de cotización, en la edad de jubilación, en los aportes fiscales, o en otras variables, a medida que el sistema madura y la proporción de miembros activos sobre pasivos se reduce.

También es falaz buena parte de la retórica privatizadora que confunde la mayoría de los cambios sugeridos por el proyecto gubernamental con el cambio de sistema, y eso no es cierto. Los incrementos en los aportes, la modificación en la edad de jubilación o en las semanas mínimas de aporte, que son las medidas básicas encaminadas a remediar el problema financiero, no caracterizan al nuevo sistema de capitalización individual como tal, y pueden aplicarse a cualquier otro.

Entonces ¿en qué consiste la esencia del "suicidio fiscal" de que hablamos, con la introducción del sistema de capitalización individual? Su deducción puede hacerse de la siguiente comparación. La gran diferencia entre los sistemas es esta en el de reparto simple no se requiere hacer explícita por el Estado la deuda pensional existente y constituir reservas equivalentes para respaldarla(9), mientras que en el de capitalización sí son indispensables esas reservas, pero como no existen tendría que allegarlas el Estado, en cifras tan monstruosas que comprometerían por décadas la estabilidad no sólo del fisco sino de la misma economía nacional en su conjunto. Mencionemos los cuatro elementos que generarían un grave déficit fiscal futuro, de imponerse la privatización del modelo previsional, agregando las observaciones que han sido propuestas en el sentido de que las cifras oficiales están subestimadas o alteradas.

Primero: El marchitamiento del ISS.

El primero se refiere a que el Estado reconoce y asume la deuda pensional del ISS, correspondiente al sector privado, con el propósito de entregar a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) particulares el manejo de las cotizaciones de los trabajadores de dicho sector hacia adelante. Dicho en otros términos: el Estado se queda con una cuantiosa deuda (el pago de las pensiones de los jubilados a cargo del ISS, que ya no cotizan, y de los próximos a pensionarse), mientras las AFP recibirán a los cotizantes activos, unos pocos de los cuales sólo empezarán a jubilarse en el mejor de los casos a partir del año 2000. Negocio redondo y sin riesgos el de las AFP: reciben los cotizantes y le dejan al Estado los pensionados. Ese hecho conducirá en poco tiempo al ISS a ingentes déficits que tendrán que ser cubiertos por el Presupuesto Nacional, es decir, por todos los colombianos. Y las AFP podrán, en gracia de lo anterior, exhibir resultados satisfactorios.

(9) Varios autores más coinciden en señalar que en un sistema de reparto no es necesario reconocer la deuda pensional, o mantener las reservas que la respalden por completo. Ver: Cecilia López M., et al.: Op. cit., página 40; J. A. Ocampo, Op. cit., páginas 31-32. Este último autor desecha la idea del Gobierno de "reconocer" esa deuda, pues considera que "es anómala a la luz de las prácticas internacionales. Se ha estimado, por ejemplo, que, en 1986, la deuda pública de los Estados Unidos habría sido 5.5 veces la deuda en circulación en diciembre de dicho año. Sin embargo, ningún analista fiscal o financiero, y el propio mercado reconoce dicha 'deuda' como tal. La razón de ello es simplemente que a nivel mundial la práctica normal en materia de seguridad social es el reparto simple" (página 32). (Negritas nuestras).

Lo que no obstará para que los privatizadores pontifiquen sobre las bondades de la iniciativa particular, ocultando que está edificada sobre un enorme pero velado respaldo fiscal.

El declive del ISS será inevitable. Bien se trate de la fórmula inicial de forzar la afiliación muy rápida a los fondos privados: O bien sea que se imponga la solución de un sistema mixto, o "dual", como el que se ha abierto paso en el Congreso, dentro del cual compitan el ISS y los fondos privados, que sólo conduciría a que su agonía fuera más lenta. De acogerse esta última fórmula es previsible que de todos modos se fuerce la desafiliación del ISS (como han venido obligando los patronos a los trabajadores, por ejemplo, para lograr su paso de la antigua ley laboral a la Ley 50 de 1990).

Además la intención del Gobierno es debilitar al Instituto, como lo demuestra de manera palpable la transformación implantada en los recientes decretos de "modernización" del Estado. De hecho los fondos privados no tendrán la carga pensional del ISS y recibirán del Estado las reservas correspondientes a los afiliados que se cambien (a través de los bonos pensionales), mientras que el ISS no contará con ninguna contribución similar del erario para quienes permanezcan en él. Y hay algo paradójico: si a los afiliados al ISS mayores de 40 y 45 años, según sean mujeres u hombres respectivamente, se les preservan sus beneficios pensionales actuales, y a los de los fondos privados se les reducen, contando ambos sistema con igual cotización, el resultado será que financieramente el ISS se encontrará rápidamente en desventaja.

EDUARDO SARMIENTO:

(Decano Economía U. de los Andes).

La reforma afecta negativamente el empleo y significa grandes ganancias para los grupos financieros.

Se fomentará una dicotomía peligrosa, con un sistema para ricos (los fondos privados), y otro para pobres (el ISS), dentro de la cual el primero podrá mostrar —al menos por un tiempo— una rentabilidad atractiva para debilitar al segundo. Los oligopolios financieros podrán invertir grandes sumas de dinero, que pueden significar pérdidas temporales para las AFP, para "estimular" la desafiliación del ISS. La experiencia reciente de los fondos de cesantías es muy clara en ese sentido. Tan solo tres fondos tienen alrededor del 60% de los afiliados y de los depósitos, correspondientes a los principales grupos financieros del país. Las administradoras han invertido sumas ingentes en propaganda sobre todo, hasta el punto de reportar pérdidas, en el afán de atraer afiliaciones, pues lo importante es el volumen de capital que logren amasar. Y han movido a las distintas empresas que controlan para que a la fuerza (con presiones internas de distinto tipo) o por medio de "incentivos" (como bonificaciones especiales), los trabajadores vinculados antes de 1991 renuncien al antiguo régimen de cesantías y se acojan al nuevo. Es el sistema de escogencia "voluntaria" que la Ley 50 estableció para los trabajadores, y que ahora parece abrirse paso en el Congreso en cuanto al régimen de pensiones.

No sobra comentar que en cuanto a la rentabilidad de los fondos de cesantías la evolución ha sido aleccionadora. Si bien en los primeros meses del año pasado la tasa de interés promedio reconocida por los fondos fue superior al 33% (tal vez más del 6% de interés real), a finales del año apenas estaban un poco por encima del 27% (menos del 3% de interés real). Para el primer trimestre de 1993 la cifra es elocuente: 23.3% en promedio (interés real negativo). Si bien el año pasado se aprovecharon aquellas cifras para ponderar los beneficios del régimen privado de manejo de los dineros de los trabajadores, y se aprovechó para apuntalar por allí mismo el pro-

yecto de fondos de pensiones, hoy el panorama es radicalmente distinto. No sólo el nuevo régimen es fatal, pues significa perder la retroactividad de las cesantías (como mecanismo de defensa del salario contra la inflación), sino que además los dineros de los trabajadores están perdiendo valor a toda marcha. Nada distinto es de esperar con las pensiones si se privatiza su manejo.

Segundo: El "regalo" de los bonos pensionales.

El segundo elementos es que la propuesta gairista implica también un costo desmedido de tránsito de un sistema al otro, al reconocer la deuda pensional actual con los afiliados al ISS que todavía no tienen derecho a jubilarse pero que quisieran trasladarse a los fondos privados, por medio de unos Bonos Pensionales cuya valoración se ha señalado que está subestimada (aunque el mecanismo preciso de su cálculo aún sea vago) (10) y que tendrán una rentabilidad de cinco puntos por encima de la inflación. Se trata de reconocer lo que el trabajador debió haber ahorrado para formar su pensión y no lo que realmente ha aportado en el ISS(11).

Ese mecanismo fue utilizado en Chile para estimular el paso de los trabajadores del antiguo al nuevo sistema premiándolos con una suma de dinero que fuera atractiva, así implicara un incremento desmedido del déficit fiscal por décadas y una carga onerosa para las futuras generaciones. Por eso de manera cínica el Ministro de Trabajo ha declarado sobre los bonos: "Es un regalo" a los trabajadores(12).

El cálculo de los bonos pensionales que ha hecho el Ministerio del Trabajo en la sustentación del proyecto de ley está subestimado, sobre todo porque la tasa de interés real supuesta por el Gobierno es muy elevada (6.5%) frente a la histórica de Colombia, que ha sido de aproximadamente un 4% para los últimos 40 años. Ello produce un valor actualizado de los bonos mucho más bajo. La diferencia es tal que una simulación de Fedesarrollo para el caso de los bonos del ISS, encontró que solo considerar una tasa de interés real del 5.5%, y no de 4%, reduciría su valor en alrededor de 30%!(13).

Tercero: El "hueco negro" del sector público.

Una tercera razón reside en que con la reforma se busca resolver de manera abrupta el problema pensional del sector público, haciendo también un reconocimiento explícito de la deuda que tiene el Estado con sus servidores, para lo cual no existe casi ninguna reserva ni aporte de empleados y patrón para constituirlo. En este sector existe una gran dispersión en cuanto a las entidades (como las cajas de previsión) que atienden la seguridad social. Sólo alrededor de la mitad de los trabajadores están cubiertos por cajas o fondos, y dentro de ellos apenas una porción tiene más o menos resuelto el problema (petroleros, de comunicaciones, magisterio). Los regímenes pensionales son numerosos, con beneficios que superan ampliamente los del sector privado. Para la mitad restante no exis-

te entidad previsional alguna y el cubrimiento de las pensiones está sujeto a los avatares del presupuesto.

Sin duda el problema pensional mayor es el del sector público. De hecho no hay un pro-

blema financiero inmediato del ISS, mucho menos ahora con el incremento de los aportes al 8%. Se ha calculado que con una cotización de 13.5% de la nómina, el ISS tendría ingresos suficientes hasta más allá del año 2020.

REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA APROBADA	
	APORTES	
	%	%
Salud:		
Empresario	4.66	8.0 (Incluye medicina familiar).
Trabajador	2.33	4.0
IVM:		
Empresario	5.33	10.0
Trabajador	2.66	2.5
TOTAL	15.00	24.5
	SEMANAS COTIZACION	
500 semanas = 45% salario básico 3% más por cada 50 semanas adicionales hasta 90% del promedio de las últimas 100 semanas.	1.000 semanas = 65% salario básico 2% más por cada 50 semanas adicionales hasta 85% del promedio de toda la vida laboral.	
	EDAD	
55 años para la mujer 60 años para el hombre	57 años para la mujer 62 años para el hombre (A partir del año 2014).	

En cambio en el sector público la situación es inquietante: "El Estado toma el riesgo de asumir otra pesada deuda cuando ya debe mucho. El costo de las pensiones sobre la nómina pública es hoy del 21% (vs. 8% en el ISS) y se disparará al 30% en el año 2000 y al 53% en el 2020. El pasivo actuarial público vale más que el del ISS (para la mitad del empleo público, el Gobierno ha estimado un valor de 11 billones)(14). Téngase en cuenta que el mismo pasivo para el ISS ha sido estimado en casi 11 billones de pesos de hoy.

Reconocer esa deuda es un costo exorbitante para el Estado. Y no sólo eso: pasar a cotizar como patrono el 10%, para los trabajadores que se trasladen a los fondos. Y además para el sector público la reforma no prevé ninguna modificación en los beneficios pensionales.

Y todavía más grave el problema si entendemos que los estimativos oficiales están subvaluados. Porque suponen, para los cálculos, un régimen pensional como el del ISS que contempla beneficios inferiores. Y porque sólo cubre a la mitad de los servidores públicos. De allí que el economista Hugo López califique de "hueco negro", desconocido pero enorme, el valor de la deuda pensional estatal. Y que la Contraloría General de la República opine que el proyecto de reforma pensional es una completa "aventura económica", al proponer el traslado a los fondos privados de los trabajadores oficiales sin que se conozca la magnitud de la cuantía del pasivo ni el impacto sobre las finanzas públicas.

Cuarto: Las pensiones mínimas.

En cuarto lugar se ha señalado que el Estado tendría un costo fiscal significativo en el futuro en razón de la garantía del pago de pensiones mínimas a quienes bajo el nuevo sistema no alcancen a constituir las sino parcialmente.

No es fácil estimar su monto, y depende de muchas variables difíciles de apreciar en su evolución (tasa de crecimiento, tasa de inte-

rés, etc.) pero lo más probable es que sean sumas cuantiosas con el correr de los años. "Si la tasa de interés real es de 4 o 5%, virtualmente todos los trabajadores con dos salarios mínimos o menos —los cuales representan el 81% de los cotizantes al ISS en la actualidad— terminarían recibiendo dicha garantía, a menos que cotizaran un periodo muy largo de tiempo"(15).

Agreguemos, antes de terminar este punto, que la reforma incluye otro costo fiscal, aunque no corresponda directamente a una modificación del esquema pensional. Se trata de los auxilios previstos para los ancianos indigentes y para los desempleados por el proceso de apertura.

De modo que todos estos factores juntos constituirían una gravosa carga para el erario, que tendría que soportar el país por décadas enteras, comprometiendo su estabilidad económica, la inversión pública en general, y el gasto social en particular.

¿"Ingeniería financiera" o aventura económica?

La exposición de motivos que presentó el Ministerio del Trabajo al Congreso acompañando al proyecto de ley 155, efectúa unos cálculos de los diferentes componentes de la deuda que tendría que asumir el Estado. Y aunque su magnitud es desproporcionada (alrededor del 46% del PIB), se argumenta que ello no es problema pues se ha de pagar en un plazo bastante largo, y es posible financiarla en su mayor parte por los mismos fondos privados de pensiones.

Sin embargo, las investigaciones más juiciosas ponen en entredicho semejante operación de "ingeniería financiera" como la ha bautizado el equipo económico oficial, llegando a calificarla, según ya mencionamos, como una completa aventura económica. La experiencia de Chile es aleccionadora: la deuda real que se tuvo que asumir superó con creces la que se había estimado en un principio, y el impacto fiscal fue mucho más grave.

(10) Un estudio de la Contraloría General de la República "La reforma a la seguridad social en Colombia. ¿Una aventura económica?", Serie Estudios Ocasiones, Santafé de Bogotá, diciembre de 1992), señala que la fórmula de cálculo del proyecto de ley, para los bonos pensionales, adolece de claridad y precisión (páginas 103-114).

(11) En el estudio citado de Fedesarrollo, se comparan dos sistemas de cálculo de los bonos (el de "edad de entrada" y el "método proporcional" utilizado en Chile), con diferencias en las estimaciones hasta de 30% entre ambos (página 81, cuadro 3).

(12) "El Espectador", septiembre 27/92.

(13) Lora, Eduardo y otros, Op. cit., página 81, cuadro 3. En cuanto a la tasa de interés real histórica para Colombia, ver: López, Hugo, "Fondos de pensiones. La propuesta del Gobierno: alto costo fiscal y pensiones inciertas". En: Fescol, La reforma del régimen pensional en Colombia, Bogotá, 1991, página 38.

(14) López C., Hugo, "El futuro de las pensiones. Cuestión de cuentas". En: "Lecturas Dominicales" de "El Tiempo", octubre 25 de 1992.

(15) Ocampo, José Antonio. Loc. cit., página 44. El estudio de la Contraloría hace algunas evaluaciones interesantes sobre los posibles niveles del subsidio requerido para esas pensiones mínimas (páginas 115-119).

La presentación básica de la sustentación del Gobierno se ha centrado en la operación de financiar la deuda del ISS con recursos de los fondos privados, y forzando un poco los cálculos podría pensarse que es posible: "Pero no se trata sólo del ISS —ha argumentado un estudioso—. Se trata del sector público.

JOSE ANTONIO OCAMPO:
(Actual Ministro de Agricultura)

El alto costo fiscal es injustificado porque no se resuelve el problema básico de la cobertura.

El monto de las pensiones puede ser frustrante. Bajo el esquema propuesto, las pensiones que vaya a recibir un trabajador son inciertas: depende de cuánto rindan sus ahorros a lo largo de su vida productiva.

sistema pensional consolidado (ISS más fondos más sector público) tiene costos del 13.5% sobre la nómina, que llegarán al 17% en el año 2000 y al 30% en el 2020, mientras que sus ingresos serán del 13.5%, al suponer que el mismo Estado cotice el 10% como patrón. **El sistema consolidado no generará nunca un átomo de ahorro financiero y será incapaz de financiar el déficit público, aunque los fondos le prestaran todos sus recursos al Estado**" (16). [Negrillas mías].

El Ministro Luis Fernando Ramírez ha insistido en que de todos modos el problema tiene solución: bien sea que haya que allegar recursos futuros para subsanar la deuda pública generada, o bien sea que se llegue a un mecanismo de rotación indefinida de la misma. "El costo fiscal de las obligaciones de todo nivel —ha dicho el Ministro— tiene sin embargo una gran dispersión en el tiempo, lo que facilita su financiación. **Las obligaciones tienen una distribución que se presta para el uso intensivo de la financiación temporal por endeudamiento público, mientras se allegan los recursos para el pago definitivo o hasta mantener un acervo de deuda rotable indefinidamente.** El propio sistema de fondos de pensiones asume los bonos pensionales y puede invertir en otros títulos de deuda pública adicional para financiar otros componentes de la deuda pensional" (17). [Negrillas mías].

A cualquier persona sensata se le ocurriría pensar en sana lógica: ¿qué sentido tiene que al Estado se le quiten unos recursos (las cotizaciones a la seguridad social) y que luego tenga que recurrir a prestarlos de nuevo para cubrir las deudas que genera ese cambio? Puesto de otro modo: ¿no sería mejor continuar con el sistema actual de reparto simple y evitar toda esa complicación?

A esa conclusión arriba en la práctica José Antonio Ocampo al evaluar la fermentada financiación de la deuda. La estrategia oficial, argumenta, no puede significar sino el traslado a las generaciones futuras de una dura carga real, consistente en el pago de la deuda contraída con los fondos, que tendrá que hacerse arbitrando recursos por medio de mayores impuestos o más altas cotizaciones a la seguridad social. O sea que la "ingeniería financiera" hay que pagarla, y cara. Y remata diciendo: "A esto podría argumentarse [como lo hace el Ministro al hablar de la rotación indefinida de la deuda, LBC] que en realidad la deuda que adquiere el Gobierno con los fondos no es una carga real, ya que existe un mecanismo de refinanciación automática: la obligación que tienen los fondos de invertir parte de sus recursos en bonos de deuda pública. **Si este argumento es cierto, sin embargo, se corroboran precisamente las virtudes del régimen de reparto, ya que una de cuyas defensas básicas es precisamente que la deuda pensional nunca tiene que ser pagada**" (18). [Negrillas mías].

(16) López C., Hugo, *Loc. cit.*, página 3.

(17) Ramírez A., Luis Fernando, *Op. cit.* página 11.

(18) Ocampo, J. A., *Op. cit.*, página 38.

¿Cuál sistema es más costoso?

Con obstinación el Gobierno ha argumentado que con la capitalización individual los trabajadores tendrán una pensión más elevada que ahora, que incluso puede ser mayor si ahorran más, que la jubilación se puede adelantar si se prefiere, etc., etc. El cambio de sistema es como la salida del infierno para entrar al paraíso. Escudriñemos un poco sobre el novedoso regalo que nos ofrece el olimpo neoliberal.

Antes que nada observemos que los estudios que sustentan la propuesta de capitalización tienen como común denominador efectuar una comparación engañosa entre los dos esquemas pensionales. Para descartar el de reparto simple se parte de sus actuales condiciones, y se concluye que entrará en grave situación de insolvencia en poco tiempo, salvo si eleva desmesuradamente las tasas de cotización, por ejemplo, hasta llegar a un nivel superior al 30% del salario en el año 2020(19). Mientras que se propende por el de capitalización alterando los supuestos, incorporando los cambios en los beneficios pensionales (edad de jubilación, etc.), y partiendo de tasas de interés y de fidelidad irreales, como ya se ha explicado(20). Así es fácil concluir que con una cotización del 13.5% del salario el régimen de capitalización puede operar con eficiencia en el largo plazo.

Pero la cosa no es tan sencilla. Si suponemos idénticas las variables comunes a ambos modelos (edad de jubilación, semanas mínimas de cotización, etc.), y tenemos en cuenta cifras reales para las variables macroeconómicas —como la tasa de interés—, las conclusiones son meridianamente claras: el sistema de capitalización individual es menos ventajoso, tanto desde el punto de vista de las cotizaciones requeridas como de los beneficios que reporta. Este examen ha sido propuesto desde dos ángulos complementarios.

El primero lo ha formulado Hugo López de esta manera: "Este es un teorema construido por los demógrafos, actuáricos y economistas. Si la tasa de interés real es igual a la tasa de crecimiento económico (en realidad a la suma de la tasa de crecimiento demográfico + la tasa de crecimiento de la productividad) los dos sistemas cuestan lo mismo en términos de tasa de cotización. Si la tasa de interés real es superior a la tasa de crecimiento económico es más barato el sistema de capitalización. Si la tasa de interés real es menor que la tasa de crecimiento económico el reparto simple sale más barato. Ahora bien, lo que los economistas juran y perjuran es que, a largo plazo (a 40 años) la tasa de interés segura y sin riesgo no puede ser superior a la tasa de crecimiento económico. Significa que a largo plazo los dos sistemas valen lo mismo en términos de tasa de cotización" (21).

Pero apoyándonos en cálculos que el mismo autor ha extraído del más completo estudio actuarial sobre el ISS(22), podemos señalar que en el caso colombiano el reparto simple puede resultar más barato en cuanto a co-

(19) El estudio citado de Cecilia López y otros, indica sobre el ISS, para desmentir las estimaciones oficiales: "Con base en los estudios actuariales (JLB Actuáricos, 1990, ISS, 1992c), con una cotización del 13.5% y con una racionalización de algunos beneficios se tiene la posibilidad de que el modelo de reparto se autofinancie sin ningún costo fiscal hasta aproximadamente el año 2030" (páginas 92-93).

(20) Este tipo de comparación es un denominador común de los análisis de Fedesarrollo, de Ulpiano Ayala y de la Exposición de Motivos del proyecto de ley.

(21) López, H., "Sobre la propuesta gubernamental...", en: Facultad Nacional de Salud Pública, *Op. cit.*, páginas 59-60. El autor cita como referencia de dicho teorema a: Jean Bourgeois-Pichat, "Le financement des retraites par capitalisation", en: *Population*, número 6, 1978.

(22) El estudio es el de: JLB Actuáricos, "Estudio actuarial de los seguros IVM y ATEP a cargo del Instituto de Seguros Sociales", Bogotá, noviembre de 1990.

tización. El Gobierno, para sustentar una cotización de 13.5% de la nómina en el modelo de capitalización, supone una tasa de interés del 6.5, a todas luces irreal. Si la tasa supuesta es de 5%, la cotización debería elevarse a 18%. Para el ISS, por el contrario, con reparto simple y sin respaldo fiscal (como lo tiene en gran escala el sistema de capitalización), la tasa de cotización debería ir subiendo paulatinamente para equilibrar ingresos y egresos de esta manera: 8.05% en el primer quinquenio (90-95), 10.67% en el segundo, hasta llegar a 20.65% en el año 2020. Esta tasa, si se contemplan algunas de las reformas básicas en los beneficios podría ser de 18% en el 2020, más o menos.

Aparentemente los dos sistemas costarían igual. Pero tengáse en cuenta lo siguiente que la tasa de reparto llegará al 18% en casi tres décadas, mientras la de capitalización tendría que ser de esa magnitud desde el principio; además, que si la tasa de interés que se utiliza es menor a 5% (como ha sido en el país en los últimos 40 años), la ventaja del sistema de reparto simple es apenas obvia; y, finalmente, que si el sistema de reparto simple tuviera un apoyo fiscal como el que tiene el de capitalización para arrancar, las diferencias serían francamente inmensas.

Una segunda óptica para comparar los dos modelos ha sido la planteada por José A. Ocampo, que tiene rasgos similares a la anterior. "En realidad la diferencia más importante entre el reparto simple y la capitalización es ampliamente conocida en la literatura teórica: bajo condiciones idénticas de beneficios, el sistema de reparto es sostenible con cotizaciones más bajas si el crecimiento de la masa salarial (que constituye la base de las cotizaciones) es superior a la tasa de interés real de largo plazo. Alternativamente, con una misma cotización, las pensiones sostenibles son mayores si se cumple esta condición.

Según lo señalado, si no se han hecho reservas, existe un costo adicional en un régimen de capitalización (hacer retroactivamente la capitalización) que no existe en el régimen de reparto simple". "Independientemente de este último factor, las condiciones que hacen preferible el reparto simple se han dado en Colombia en el pasado. (...) En las cuatro últimas décadas el crecimiento promedio de la masa salarial ha sido de 4.84% anual, entre tanto que la tasa de interés real ha sido de 3.69%, empleando un mismo índice de precios (el deflactor del PIB)" (23). El Gobierno apela a la tasa de interés excepcional de los años ochenta para descartar el sistema actual y apuntalar su proyecto de reforma.

El mismo Ocampo, al final de su estudio presenta tres alternativas a la gubernamental: la primera, conserva el esquema actual con pequeños retoques; la segunda y tercera, sistemas mixtos diversos. Pero de entrada es enfático en advertir: **Haciendo cálculos financieros estrictamente comparables, creo que se puede demostrar que la primera es la más barata e igualmente que todas ellas son menos costosas que la propuesta gubernamental...**" (24). [Negrillas mías].

¿Y cuál sistema reporta mayores beneficios?

No hay duda que la columna vertebral de la reforma es la reducción drástica de los beneficios pensionales. Y de una magnitud desconcertante. Que no se compadece ni con la situación del sistema de seguridad social, ni con la situación económica de los trabajadores y las empresas.

La caída vertical de los niveles de pensiones tendrá dos fuentes: una, las características del esquema de capitalización que, como ya se mostró, en condiciones comparables con el de reparto implica menores pensiones ante igua-

(23) Ocampo, J. A. *Op. cit.*, páginas 33-34.

(24) *Ibid.*, página 45.

les cotizaciones; la otra, el hecho de que se modifican los requisitos de acceso a las pensiones. La edad de jubilación se eleva (y por ende se incrementan los años de cotización a la vez que se reducen los de disfrute de la jubilación), las semanas mínimas de cotización se incrementan en más del 100% para tener derecho a la pensión, y el salario de referencia para el cálculo de la pensión se remite a un número muy elevado de años (contra los últimos dos, que es el período vigente hoy día).

Para ocultar esta consecuencia indiscutible de la reforma el Gobierno ha apelado a una presentación engañosa de las cifras. Bajo supuestos estrambóticos de tasas de interés (como el 7% o más) y tasas de fidelidad (80 o 100%), quiere halagar a los trabajadores, indicándoles que obtendrán pensiones superiores a las del actual sistema. Y que incluso si cotizan más (!) podrán elevarlas todavía por encima de esos topes fantasmagóricos. ¡Y que hasta podrán adelantar la edad de jubilación! La realidad es más cruda y cruel.

CECILIA LOPEZ MONTAÑO:

En conclusión, tanto las tasas de interés real, como los índices de fidelidad sobreestiman las pensiones posibles en el sistema de fondos de capitalización individual.

El proyecto 155 golpea duramente a los sectores económicamente más débiles, sin permitir el aumento de cobertura y comprometiendo severamente el gasto público y por lo tanto la política social del futuro.

Las disposiciones contenidas en el proyecto 155 tratan de esconder una severa reducción en los beneficios pensionales.

En primer lugar, con el novedoso modelo un porcentaje altísimo de trabajadores no alcanzará a llenar las condiciones exigidas para tener siquiera acceso a una pensión mínima. En el caso de quienes tengan cuarenta años o más al momento de vincularse a la seguridad social será del todo imposible poder pensionarse, por ejemplo. Aunque cumplan la edad no lograrán el número de semanas exigido. Y morirán sin haber podido obtener una pensión; simplemente las AFP disfrutarán de ese capital por años y años. Como explica el estudio de la Contraloría, se generará una masa sucesoral que forzosamente las generaciones actuales legarán a las futuras(25).

En segundo lugar como ya se indicó atrás, otro alto porcentaje de trabajadores requerirá de subsidio estatal para poder completar una pensión mínima. Algunos calculan que será 80% más o menos de los afiliados al sistema, que es el porcentaje de afiliados al ISS que devenga menos de dos salarios mínimos. Otros extienden hasta 90% esa cifra(26).

El tercer elemento de juicio es este: quienes finalmente logren formar una pensión por encima de la mínima, tendrán menores pensiones en promedio que con el sistema actual. De acuerdo con los mismos cálculos de la sustentación del proyecto, si se supone una tasa de interés de 4% y una cotización de 30 años, el trabajador obtendría de pensión solamente 41% de su salario promedio, mientras que en la actualidad sería de 90%. La caída es ostensible. En el trabajo de Cecilia López M. y otros para el PNUD se establece una comparación de las pensiones que globalmente se pagarían en el sistema del ISS de continuar como tal y el sistema derivado de la reforma (tanto para el ISS como para los fondos). Los resultados son aterradores: ¡para el quinquenio 2011-2015 en el nuevo régimen se estaría pagando un volumen de pensiones que apenas alcanza a ser el 30% del que se pagaría con el sistema vigente en el ISS!(27).

(25) Contraloría General de la República, *Op. cit.*, página 118.

(26) H. López y J. A. Ocampo calculan un 80%; C. López, calcula un 90%. (Página 72).

(27) C. López y otros, *Op. cit.*, página 55, cuadro 4.3.

Por último, señalemos que la cobertura del sistema se reducirá drásticamente. Si bien la literatura oficial es prolija en resaltar la baja cobertura como una de las falencias claves de la seguridad social en Colombia, los análisis más ponderados son concluyentes en una cosa: la reforma en lugar de resolver este problema lo ahondará sin remedio. Uno de los estudios citados ha efectuado cálculos detallados sobre el particular, encontrando lo siguiente: de continuar el modelo actual, el número de pensionados como porcentaje de la población mayor de 60 años crecerá de tal manera que en 1995 será 13.8%, en el 2010 un 16.1%, y en el 2020 un 20.2%; en cambio bajo el nuevo sistema la cobertura irá cayendo, siendo en 1995 de 13.6%, en el 2010 de 10.9%, y en el 2020 de sólo 11.3%(28).

Esto, sin adentrarnos a detallar el recorte en una multitud de beneficios y derechos hoy vigentes (en los casos de invalidez, de pensión de sobrevivientes, etc.), que completan el cuadro y lo hacen todavía más sombrío. **En síntesis: habría que cotizar más, durante más años, para que un número menor de trabajadores se pudiese jubilar con una pensión menor que la actual ¡Qué regalo!**

Lo que venimos expresando no implica suponer que no se requieren reformas al esquema de reparto. Pero se ha demostrado que conservando sus grandes líneas es posible asegurar en el mediano y largo plazo el funcionamiento del sistema previsional sin caer en crisis financiera. Cambios moderados en la cotización, aportes del Gobierno (inferiores naturalmente a lo que exige el paso al sistema de capitalización, reducción de la evasión, manejo adecuado de las reservas, supresión de algunas de las evidentes aberraciones del mismo (como manipulación de salarios elevados al final para obtener pensiones altas), lograrían la supervivencia del sistema actual sin complicaciones y preservando su filosofía de solidaridad entre generaciones y grupos de ingresos diferentes. Es más, un viraje económico que restaurará tasas de crecimiento reales como las de los años 60 y 70 en la economía, con impulso a la industria y al empleo formal, suscitando una elevación de la productividad y del salario real, fortalecería de nuevo el sistema de seguridad social y permitiría su funcionamiento sin afugas por un mayor número de años.

¿El regalo para quién?

Todo parece apuntar a que el gran beneficiado con la reforma pensional —como lo ha sido en general del Gobierno actual— será el capital financiero. Desde sus comienzos, cuando se gestó la reforma laboral de 1990, se contempló transferirle tanto las cesantías como las pensiones del sector privado. Aunque entonces sólo se logró lo primero, los pulpos financieros no cejaron en su propósito. Crearon para el efecto sociedades administradoras no sólo de las cesantías sino también de las pensiones. Es decir, el andamiaje institucional ya se ha venido montado. Y emprendieron, en asocio con el Gobierno, una abrumadora campaña de desprestigio del ISS y de ponderación de las bondades de la capitalización individual y de la eficiencia del sector privado. Es claro que ANIF ha liderado la intencionalidad de raponazo. En opinión de muchos, su aspiración central ha sido desde hace tiempo el manejo de las pensiones más que las cesantías, pues representan sumas de dinero varias veces superiores.

Es obvio que la reforma es un negocio redondo. Durante muchos años lo único que harán los oligopolios financieros será aprovechar grandes sumas de capital sin tener que cubrir pensiones. Las obligaciones en cuanto a rentabilidad que deben reconocer a los fondos de pensiones son sencillas, y no es probable

(28) *Ibid.*, página 47, cuadro 4.2.

NUEVA FRONTERA:

El objetivo de aumentar la cobertura nacional del sistema de seguro social queda prácticamente postergada, con el nuevo sistema.

...que las sociedades privadas administradoras son, por definición, más eficientes que una entidad del Gobierno. Esa comparación, en realidad, sólo podrá hacerse adecuadamente cuando la capacidad de las administradoras privadas y la de las instituciones oficiales para colocar libremente los ahorros que captan, sea la misma.

que se preocupen por lograr rendimientos muy elevados a la larga, entre otras cosas porque las utilidades de las AFP no dependen de la rentabilidad de los fondos sino que resultan de comisiones de manejo. Y porque más que las ganancias que aparezcan por el manejo de los fondos, lo importante será la posibilidad de operar con grandes volúmenes de dinero, hecho que abrirá el camino para efectuar negocios especulativos en escalas no conocidas hasta ahora, disputar la propiedad de innumerables empresas, en fin, concentrar el capital y utilizar ese poder para concentrar las ganancias de las más variadas formas. Y si llegaren a quebrar o a estafar a los ahorradores, ahí estará el Estado como garante para pagar los platos rotos, como lo prevé el proyecto oficial.

Entre otras cosas la pretendida eficiencia y honestidad en el sector financiero en Colombia es bien discutible. Basta recordar la crisis de mediados de los años ochenta. O un episodio más cercano, como el de los seguros obligatorios para vehículos, que tuvo que ser reasumido por el Estado, como lo ha recordado también Hugo López. Y además debe entenderse que la privatización de pensiones implicara, como ha sucedido en Chile, unos mayores costos, que sufragarían los trabajadores. En primer término la administración privada es más costosa por la multiplicidad de entidades que prestan el servicio, y en segundo lugar porque implica reconocer una tasa de ganancia a los administradores, que en el sistema actual no existe. El hecho es que el ISS hoy día tiene una planta de personal reducida para el manejo de las pensiones y los costos de administración no son elevados.

A propósito de Chile y de eficiencia del sector financiero privado, los epígonos de la reforma colombiana son cuidadosos en ocultar la tremenda crisis de ese sector en el país austral a comienzos de los años ochentas, que implicó un costo fiscal de salvamento de proporciones desconcertantes. En la operación de salvamento entraron varios de los fondos de pensiones recién constituidos. José Antonio Ocampo, apoyándose en autores chilenos que han reseñado aquel acontecimiento, y comparando el caso con el colombiano de mediados de los ochentas, ha afirmado: "La crisis financiera reciente del país indica, por su parte, que el costo de la garantía a los saldos puede llegar a un 5% o 6% de los depósitos. En momentos en los cuales se elogia tan ampliamente el modelo financiero chileno, cabe la pena recordar que la quiebra de dicho sistema a comienzos de los años ochentas le costó al gobierno chileno la cifra más escandalosa de la historia financiera mundial: US\$ 6.100 millones a fines de 1987, equivalentes al 34% del PIB. Durante este episodio, las mayores administradoras de pensiones, que apenas iniciaban sus labores, pasaron a ser administradas por el Gobierno, ante la quiebra e intervención gubernamentales en los principales grupos financieros"(29). (Negrillas nuestras).

De manera que todos los análisis conducen a concluir que la reforma pensional no es la panacea que se promete. Cecilia López, ex Directora del ISS ha preguntado, como para rematar con un interrogante lo que es una

(29) Ocampo, J. A., *Op. cit.*, página 37.

verdad de a puño: "¿La reforma presentada es la mejor opción social o es simplemente una buena alternativa financiera?" (30). Opción social, de ningún modo. Y alternativa financiera, muy mala para los oligopolios, muy mala para el Estado y para los trabajadores.

Seminarios sindicales de Cedetrabajo.

En el último trimestre Cedetrabajo ha realizado tres seminarios para líderes sindicales, dentro del propósito de acercar los intelectuales al movimiento obrero y debatir los más candentes problemas nacionales. Estos seminarios, coordinados por Diego Escobar, y de una duración de dos días, han reunido a un importante número de participantes de diferentes sindicatos de todo el país, entre los cuales sobresalen la Unión Sindical Obrera, Anebre, Sintra Paz del Río, Aceb y Sintracreditario. Los expositores fueron dirigentes sindicales, profesores universitarios y miembros de Cedetrabajo, lo cual permitió una visión profunda y pluralista de los temas tratados.

Se analizó la modernización del Estado y la privatización, la política petrolera, el sector financiero y la apertura. El temario incluyó las siguientes conferencias:

El neoliberalismo y el Plan Clinton: Raúl Fernández.

La privatización de las telecomunicaciones: Yezid García.

La privatización del sector eléctrico: Diego Velasco.

El proyecto de ley general y la privatización de la educación: José Fernando Ocampo.

La privatización del Sena: Fabio Arias.

Neoestructuralismo y neoliberalismo: Diego Escobar Uribe.

La reforma a la seguridad social: Herman Redondo e Iván Toro.

SENTENCIA C-479

Referencia: Expedientes D-020, D-025, D-031, D-040.

Demandas de inconstitucionalidad acumuladas contra el artículo 2º de la Ley 60 de 1990 y el Decreto-ley 1660 de 1991.

Facultades extraordinarias para determinar condiciones de retiro del servicio de funcionarios del sector público del orden nacional.

Sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria.

Actores: Pedro José Suárez Vacca y otros; Alirio Uribe Muñoz, Jaime Arias Ramírez, Jairo Cabezas Arteaga.

Magistrados ponentes: Doctores José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

Aprobada mediante acta en Santafé de Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. Antecedentes.

Los ciudadanos Pedro José Suárez Vacca y otros, Alirio Uribe Muñoz, Jaime Arias Ramírez, Jairo Cabezas Arteaga, César Augusto Sánchez Martínez y Antonio José Ríos Gómez, presentaron ante la Corte Suprema de Justicia sendas demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 60 de 1990, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viá-

uticos y gastos de representación, y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público del orden nacional y se dictan otras disposiciones", así como contra diferentes artículos (en algunos casos se impugna la totalidad) del Decreto-ley número 1660 de 1991, "por el cual se establecen sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria y se dictan otras disposiciones". Los expedientes se radicaron bajo los números D-020, D-025, D-031, D-040, D-013 y D-048, respectivamente.

Instalada formalmente la Corte Constitucional el diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), al día siguiente se recibieron las mencionadas demandas, provenientes de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 24 transitorio de la Constitución Política y transitorio del Decreto 2067 de 1991.

La Sala Plena de esta Corte, en su sesión del dieciocho (18) de febrero, resolvió acumular los expedientes D-013, D-020, D-031, D-040, y D-048, los cuales fueron repartidos a los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo Alejandro Martínez Caballero, en aplicación de lo previsto en los artículos 3º y 5º del Decreto 2067 de 1991.

Inadmitidas las demandas D-013 y D-048, por falta de requisitos formales, los actores no las corrigieron oportunamente y, en consecuencia, fueron rechazadas. Se admitieron las demás (D-020, D-031 y D-040) y se remitieron al Procurador General de la Nación, quien emitió concepto el veintinueve (29) de abril.

En sesión del cuatro (4) de mayo, la Sala Plena de la Corporación decidió acumular a dichas demandas la distinguida con el número D-025, cuya sustanciación había correspondido inicialmente al Magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que establece el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. Texto de las normas acusadas.

1. La Ley 60 de 1990 dispone en su artículo 2º, objeto de impugnación, lo siguiente:

LEY 60 DE 1990 (diciembre 28)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 2º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleos de las distintas ramas y organismos del Poder Público.

1. Determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios. En desarrollo de esta facultad se podrán establecer sistemas especiales del retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación, para lo cual se precisará la naturaleza de estas figuras, los eventos y requisitos para su aplicación, el monto y condiciones de la indemnización o bonificación que se pagará, y el procedimiento para su reconocimiento.

2. Establecer un sistema mediante el cual se otorguen estímulos para los mejores empleados oficiales.

3. Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial.

Para el efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación.

4. Establecer un sistema de control y autorizaciones en relación con la negociación de futuras convenciones colectivas de trabajo por parte de las Juntas Directivas y los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de los establecimientos públicos del orden nacional, así como por parte de los titulares de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y entidades del sector público nacional.

2. El Decreto 1660 de 1991, acusado en su totalidad, dice textualmente:

«DECRETO NUMERO 1660 DE 1991 (junio 27)

Por el cual se establecen sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990,

DECRETA:

CAPITULO I

Artículo 1º **Campo de aplicación.** Las normas del presente Decreto serán aplicables a los empleados o funcionarios de las distintas ramas y organismos del poder público, así: La Rama Ejecutiva, los empleados del Congreso Nacional, la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Este Decreto no se aplicará al personal de las Fuerzas Militares, a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, al personal de la Policía Nacional, a los empleados civiles al servicio de la misma, y a los trabajadores oficiales.

Artículo 2º **Causales de retiro del servicio.** Establécense como nuevas causales de retiro del servicio las siguientes: insubsistencia con indemnización y retiro voluntario mediante bonificación, las cuales implican la cesación definitiva en el ejercicio de funciones públicas, y se aplicarán a los empleados o funcionarios amparados por derechos de carrera, inscritos o en período de prueba, y a los de libre nombramiento y remoción, según se determina más adelante.

CAPITULO II

Insubsistencia con indemnización.

Artículo 3º **Naturaleza.** El nominador podrá en cualquier tiempo declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario amparado por derechos de carrera, siempre y cuando medie la indemnización prevista en este Decreto.

Para todos los efectos se entenderá que el retiro del servicio mediante la declaratoria de insubsistencia no constituye una sanción para el empleado o funcionario, y que la indemnización pecuniaria compensa los derechos de carrera.

Artículo 4º **Procedencia de la insubsistencia con indemnización.** Podrá declararse la insubsistencia de los nombramientos del personal amparado por derechos de carrera en las siguientes circunstancias:

(30) "Empieza viacrucis de reforma pensional", "El Tiempo", octubre 22 de 1992.

a) Cuando mediante un proceso disciplinario al empleado o funcionario le haya sido impuesta sanción de multa o de suspensión en el ejercicio del cargo;

b) Cuando el empleado o funcionario obtuviera una o varias calificaciones deficientes que no dieran lugar a la declaratoria de insubsistencia por calificación de servicios;

c) Cuando el empleado o funcionario no satisfaga totalmente las necesidades o requerimientos técnicos o administrativos del servicio;

d) Cuando se hubiera incurrido en irregularidades en el proceso de selección o de inscripción en la carrera, que hubieren culminado con nombramiento en período de prueba, escalafonamiento o ascenso, y

e) Dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado.

Artículo 5º **Monto de la indemnización.** Cuando se declare la insubsistencia del nombramiento de un empleado o funcionario amparado por derechos de carrera, el Estado pagará por concepto de indemnización:

a) Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicio menor de diez (10) años en la respectiva entidad: un (1) mes de salario básico por cada año de servicios, continuos o discontinuos, y proporcionalmente por meses completos, o

b) Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicios entre diez (10) y veinte (20) años en la respectiva entidad: un mes (1) y diez (10) días de salario básico por cada año de servicios continuos o discontinuos, y proporcionalmente por meses completos, o

c) Cuando el empleado o funcionario tuviere un tiempo de servicios mayor de veinte (20) años en la respectiva entidad, la liquidación se efectuará conforme al numeral anterior hasta los veinte (20) años; en adelante, se liquidará un (1) mes de salario básico por cada año subsiguiente de servicios.

Artículo 6º **Requisitos.** En el acto administrativo por el cual el nominador declare la insubsistencia deberá ordenarse el pago de la indemnización respectiva conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual bastará con que se exprese la orden de pago; contra este acto no procederá recurso alguno. Con base en este acto administrativo, la dependencia competente elaborará el respectivo acto de liquidación.

CAPITULO III

Planes colectivos de retiro compensado.

Artículo 7º **Naturaleza.** Las entidades de que trata el artículo 1º del presente Decreto podrán adoptar Planes Colectivos de Retiro Compensado en desarrollo de programas de personal, aplicables a toda la entidad u organismo o a determinadas áreas de la misma, y dirigidos al personal bien sea de carrera o de libre nombramiento y remoción. De igual manera, deberán elaborar tales planes cuando el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, así lo determine, previo acuerdo con el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo del cual dependa la entidad.

Tales planes podrán conformarse en las modalidades de Voluntario o Mixto. Un Plan Colectivo de Retiro Compensado será voluntario cuando dentro del plan solo se prevea el uso del Retiro Voluntario mediante bonificación; y será Mixto, aquél en el cual el nominador podrá optar por declarar la insubsistencia o abstenerse de hacerlo.

Artículo 8º **Características de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.**

Los Planes Colectivos de Retiro Compensado deberán contener una invitación en la cual se indicará:

a) La modalidad del plan;

b) Los niveles de los empleos, y las dependencias de la entidad a los que dicho plan se extiende;

c) El plazo durante el cual podrán los empleados o funcionarios presentar sus solicitudes de retiro y el plazo de que gozará el nominador para aceptarlas;

d) El término durante el cual el nominador podrá declarar las insubsistencias, cuando sea el caso, y

e) El monto, forma y condiciones en que se pagarán las indemnizaciones o bonificaciones, con sujeción a los límites previstos en este Decreto.

Además, los Planes Colectivos de Retiro Compensado deberán contemplar los siguientes aspectos:

a) Un programa que fije la política de la entidad en materia de personal, y

b) Un estudio de costo-beneficio del plan.

Artículo 9º **Aprobación de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.** Los Planes Colectivos de Retiro Compensado requerirán, para cada entidad, de la aprobación previa del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en lo referente a las modificaciones en los rubros de gastos de funcionamiento o inversión que se producirán con el plan, y a la conveniencia fiscal y financiera del mismo.

Igualmente, cuando estos planes impliquen modificaciones a las plantas de personal, éstas deberán ser aprobadas por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 10. **Financiación de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.** Las entidades podrán financiar sus Planes Colectivos de Retiro Compensado con la venta de activos improductivos, con el valor presupuestado en la respectiva vigencia fiscal para el pago de servicios personales, o con los demás recursos que se les asignen para ese efecto en el Presupuesto General de la Nación.

En todo caso la venta de los activos improductivos no incluye aquellos bienes dados de baja que conforme a las disposiciones legales vigentes deben traspasarse al Fondo Nacional de Bienestar Social o a otras entidades.

SECCION PRIMERA

Retiro voluntario mediante bonificación.

Artículo 11. **Naturaleza.** Los empleados o funcionarios de carrera o de libre nombramiento y remoción podrán acogerse por voluntad propia a los Planes Colectivos de Retiro Compensado de que trata este capítulo, presentando una solicitud de retiro en la cual manifiesten su voluntad de separarse definitivamente del servicio acogiéndose al plan propuesto por la respectiva entidad.

Para todos los efectos se entenderá que la solicitud de retiro es una figura distinta e independiente de la renuncia, la cual sólo podrá presentarse dentro de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.

Parágrafo. El nominador podrá abstenerse de aceptar las solicitudes de retiro presentadas por funcionarios o empleados contra los cuales se esté adelantando investigación disciplinaria.

Artículo 12. **Monto de la bonificación.** Cuando se acepte la solicitud de retiro presentada por un funcionario o empleado de carrera o de libre nombramiento y remoción dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado, el Estado pagará a título de bonificación el valor que señale el plan correspondiente, el cual no podrá exceder en un 20% de la indemnización que corresponda de acuerdo con el artículo 5º de este Decreto ni ser inferior a la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la bonificación que se señale en el respectivo plan deberá ser mayor para los funcionarios de carrera que la que se establezca para los de libre nombramiento y remoción.

Artículo 13. **Requisitos.** En el acto administrativo mediante el cual se acepte la solicitud de retiro presentada dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado el nominador

deberá determinar la fecha en que el retiro se hará efectivo, y ordenar el pago de la correspondiente bonificación conforme a lo dispuesto en el presente Decreto; contra este acto no procederá recurso alguno. Con base en este acto administrativo, la dependencia competente elaborará el respectivo acto de liquidación.

SECCION SEGUNDA

Declaratoria de insubsistencia dentro de los Planes Colectivos de Retiro Compensado.

Artículo 14. **Indemnización.** La declaratoria de insubsistencia de nombramiento de empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción dentro de los planes a que se refiere este Decreto, dará lugar al pago de una indemnización, fijada en el plan respectivo, la cual no podrá exceder de la indemnización que corresponda de acuerdo con el artículo 5º, sin que en ningún caso llegue a ser menor del 75% de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la indemnización que se señale en el respectivo plan deberá ser mayor para los funcionarios de carrera que la que se establezca para los de libre nombramiento y remoción.

CAPITULO IV

Disposiciones generales.

Artículo 15. **Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.** El Estado pagará las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere este Decreto, en efectivo, por lo menos el valor de doce (12) meses de salario del respectivo empleado o funcionario. El excedente podrá cancelarse mediante la entrega de Títulos de Retiro cuyo plazo sea máximo de un (1) año para el equivalente hasta doce (12) meses de salario, y máximo de dos (2) años para el saldo.

El rendimiento de estos títulos en ningún caso será inferior a la tasa variable DTF que señala el Banco de la República; las demás características y condiciones financieras de los mismos serán fijadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 16. **Término para el pago de las indemnizaciones o bonificaciones.** Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del acto de liquidación de las mismas. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del funcionario o empleado retirado; equivalentes a la misma tasa mencionada en el artículo anterior, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al acto de retiro.

Artículo 17. **Compatibilidad con las prestaciones sociales.** La indemnización y la bonificación no constituyen factor de salario para ningún efecto legal. Su pago es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el funcionario o empleado retirado.

Artículo 18. **Efectos de la indemnización o de la bonificación.** La indemnización y la bonificación constituyen una compensación del Estado al funcionario o empleado, por el retiro del servicio mediante la declaratoria de insubsistencia o el retiro voluntario mediante bonificación; por esta razón, su reconocimiento excluirá cualquier otra reparación o compensación.

Como consecuencia de lo anterior, cuando quiera que se reconozca indemnización por el retiro del servicio de un empleado de carrera se entenderá que se actúa dentro de las circunstancias contempladas en el presente Decreto.

Artículo 19. **Definición de salario básico.** Para efectos del presente Decreto se considera salario básico la asignación básica mensual

que devengue el funcionario o empleado al momento del retiro, más los incrementos salariales por antigüedad o la prima de antigüedad, según el caso, la prima técnica, los gastos de representación, y los demás factores que perciba mensualmente el funcionario o empleado como retribución a sus servicios. En ningún caso se computarán los viáticos y las horas extras.

Artículo 20. Autorizaciones presupuestales. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las operaciones y trámites presupuestales que se requieran para la cumplida ejecución del presente Decreto.

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir del 1º de julio de 1991, previa su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 27 de junio de 1991.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rudolf Hommes Rodríguez.

La Asesora del Consejo Superior, encargada de las funciones de Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil,
Fabiola Obando Ramírez».

III. Las demandas.

Los argumentos que exponen los demandantes para sostener la inconstitucionalidad cuya declaratoria solicitan pueden sintetizarse así:

1. Demanda D-020.

Los ciudadanos Pedro José Suárez Vacca y otros expresan:

— Las normas demandadas contradicen el preámbulo de la Constitución de 1991, a cuyo tenor se busca “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...”.

— La Ley 60 de 1990 se fundamenta filosóficamente en el regreso a la libertad individual y a la igualdad de las partes frente a la ley, en oposición el carácter protector de la Constitución, la irrenunciabilidad de los derechos fundamentales, el interés de orden público, la prioridad de la norma más favorable, la presunción en favor del trabajador y la resolución de dudas en favor del asalariado.

— El Decreto 1660 consigna causales de retiro no previstas en leyes anteriores y mucho menos en la Constitución; estatuye la insubsistencia con indemnización, que atenta contra la estabilidad laboral; reglamenta los planes colectivos de retiro compensado, que en la práctica significan “despidos masivos comprados”; desarrolla supuestos “retiros voluntarios”, que en realidad configuran un medio indirecto de coacción para constreñir la voluntad de los empleados, induciéndolos a la renuncia; establece mecanismos unilaterales para la declaratoria de insubsistencia dentro de los planes colectivos de retiro compensado.

Todo ello, en el sentir de los actores, desconoce el principio plasmado en el artículo 53 de la Constitución.

— Según el artículo 4º de la Carta, ella es norma de normas, razón por la cual el Decreto 1660 debe ser declarado inexecutable, pues ha creado zozobra, intranquilidad, amenazas de paros nacionales e inseguridad de millones de trabajadores.

— El Decreto 1660 fracciona y progresivamente elimina el derecho de asociación sindical, en contradicción con la autonomía

sindical consignada en los Convenios Internacionales 87 y 98 de la OIT, que hacen parte de la legislación interna según el artículo 53 de la Constitución Política, en cuanto transfiera a la solución individual conflictos de trabajo que deben ser tramitados dentro del espíritu de acuerdo (artículos 55 y 56 de la Constitución).

— En el derecho al trabajo sólo están vigentes los convenios internacionales ratificados por el Congreso porque aún no se ha expedido el nuevo Estatuto de Trabajo, y repugna a la más elemental reflexión jurídica que puedan tener vigencia leyes expedidas a la luz de la anterior Constitución, contradictorias con la actual.

— El artículo 8º transitorio de la actual Constitución Política sólo dejó vigentes por 90 días después de su promulgación los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades del estado de sitio. La norma acusada no corresponde a dichas facultades.

— El espíritu de acuerdo bilateral en la solución de conflictos laborales rige desde el día cuatro (4) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991), aunque la ley no lo haya reglamentado.

2. Demanda D-025.

El ciudadano Alirio Uribe Muñoz, expone:

— Tanto en el artículo 2º de la Ley 60 de 1990 como en los artículos 1º a 15 y 18 del Decreto Reglamentario (sic) 1660 de 1991 se crean sistemas que atentan contra el derecho al trabajo, que se manifiesta inicialmente en el derecho a adquirir un empleo y en el derecho a conservarlo.

— Las normas demandadas vulneran el preámbulo de la Constitución, en el cual aparece protegido el derecho al trabajo.

— Resulta violado igualmente el artículo 25 de la Carta, según el cual el trabajo es un derecho que merece la especial protección del Estado. La Constitución no hace distinción alguna, se refiere a toda persona y al trabajo en general. Las normas acusadas acaban la estabilidad precaria que tenían los servidores del Estado, en especial los de carrera. Ello implica que no hay protección al trabajo ni tampoco derecho a este trabajo en condiciones dignas y justas.

— El sistema de despidos previsto en las disposiciones que se demandan rompe con todas las reglas establecidas en la carrera administrativa, trocando la estabilidad, y el ingreso familiar por una indemnización irrisoria que el Estado pagará como pueda. Si el trabajador no se retira voluntariamente dentro del plazo perentorio que fija el programa, seguirá una segunda fase del mismo en la cual la entidad nominadora declarará la insubsistencia de los trabajadores que quiera, pagando una indemnización inferior, lo cual es un atentado contra la dignidad del trabajador.

— Se desconoce el principio del Estado Social de Derecho (artículo 1º de la Constitución), pues las normas acusadas son incompatibles con él.

— Los proceptos acusados también vulneran el artículo 2º de la Carta, que señala entre los fines del Estado el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la misma, entre los cuales está el trabajo.

— Al desconocerse la estabilidad en el empleo, las normas demandadas chocan con el artículo 53 de la Constitución, que enuncia dicha estabilidad como uno de los principios mínimos fundamentales que debe contener el estatuto del trabajo.

— El artículo 54 de la Constitución establece que el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar. Las normas acusadas, por el contrario, propician que los servidores del Estado pierdan su derecho a una ubicación.

— También aparece quebrantado el artículo 125 de la Carta, el cual consagra que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

— Las normas cuestionadas desconocen la naturaleza y el objetivo de la carrera administrativa, que ha sido definida por la doctrina y la jurisprudencia como un mecanismo encaminado a defender que el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos se produzcan conforme a méritos y competencia.

— Sin necesidad de haber dictado estas normas, el Gobierno cuenta con mecanismos legales, acordes con la Constitución, que permiten a la administración tener funcionarios honestos de carrera, en el manejo de la cosa pública.

— El sistema legal creado por la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1660 de 1991, perjudica también el funcionamiento del Estado mismo, ya que éste sólo se puede desempeñar a cabalidad mediante la vinculación de personas competentes, que garanticen su efectividad y experiencia gracias a la permanencia y antigüedad en el servicio.

3. Demanda D-031.

Para el ciudadano Jaime Arias Ramírez, los motivos de inconstitucionalidad del Decreto 1660 de 1991 radican en que la Ley 60 de 1990 determinó los planes del retiro del servicio (la insubsistencia con indemnización, los planes colectivos de retiro compensado, el retiro voluntario mediante bonificación y la declaratoria de insubsistencia dentro de los planes colectivos de retiro compensado). Esto implica, según el actor, exceso en el uso de las facultades extraordinarias, ya que en ningún artículo de la Ley 60 de 1990 se otorgaron autorizaciones para desconocer los derechos consagrados en las normas que regulan la carrera administrativa, ni para modificar su estructura.

— Además, en el decreto impugnado el Gobierno hizo similitud entre funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, aplicando sus normas a todos sin distinción.

— Se ha violado el Preámbulo de la Constitución, que indica como fines de ella el aseguramiento del trabajo para los integrantes de la Nación y la garantía de un orden político, económico y social justo. Ello no se puede lograr si el propio Estado patrocina la desocupación simplemente para modernizar la administración.

— Las normas demandadas vulneran el artículo 1º de la Constitución, en cuanto lo previsto en ellas, no puede conciliarse con el concepto de Estado Social de Derecho.

— El estatuto puesto en tela de juicio quebranta el artículo 2º de la Carta, porque a los servidores públicos no se les dio oportunidad de participar en la toma de la decisión que les suspendería el derecho fundamental al trabajo.

— Los artículos 5º y 42 que consagran a la familia como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad, han sido igualmente violados por el decreto materia de la demanda.

— Hay desconocimiento del artículo 25 de la Constitución, pues en vez de proteger el derecho al trabajo, el Estado lo conculca a sus propios servidores.

4. Demanda D-040.

El ciudadano Jairo Cabezas Arteaga, cuya demanda se endereza únicamente contra la institución de los planes colectivos de retiro compensado (artículo 4º, literal e), 7º, 8º, 9º y 10 del Decreto 1660 de 1991), argumenta en los siguientes términos:

— El artículo 4º, literal e), al consagrar la insubsistencia de los nombramientos de personal amparado por los derechos de carrera, viola el artículo 68 de la Carta Política, que garantiza los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser

desconocidos por leyes posteriores. El funcionario inscrito en carrera, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, adquiere un status jurídico, una vocación a la estabilidad y a los ascensos que no puede perderse sino por actos suyos, individuales, imputables a su responsabilidad o culpas personales, actos u omisiones del servicio o por mala conducta privada.

— El artículo 49, literal e), vulnera el inciso 49 del artículo 125 de la Constitución, por cuanto las leyes anteriores al Decreto 1660 de 1991 no consagraban la insubsistencia “dentro de un plan colectivo de retiro compensado”. Se están modificando entonces, las causales de retiro de los funcionarios inscritos en carrera, establecidas en dicha norma constitucional.

— Los “planes colectivos de retiro compensado” desconocen los principios que debe contener el estatuto del trabajo previstos en el artículo 53 de la Constitución. Aunque esta disposición requiere regulación legal, los principios que enuncia son los mínimos y están vigentes desde el 5 de julio de 1991.

— Dichos planes violan el artículo 25 de la Carta sobre la protección especial que el Estado debe brindar al trabajo.

— El literal e) del artículo 49 del Decreto 1660 de 1991 viola el artículo 133 de la Carta porque el Presidente de la República se comprometió a garantizar los derechos y libertades de los colombianos y con esta norma está desconociendo los que corresponden a los funcionarios inscritos en carrera o en período de prueba, quienes solo pueden ser retirados del servicio por causas legales indicadas en normas anteriores a dicho decreto.

— También se quebranta el artículo 29 de la Constitución porque se están desconociendo los procesos administrativos indicados para el retiro de los funcionarios inscritos en carrera o en período de prueba.

— La Ley 60 de 1990 no otorgó facultades al Gobierno para establecer esta causal de retiro del servicio.

En su adición a la demanda, dada la existencia de unidad normativa entre el literal e) del artículo 49 y los artículos 79, 89, 99 y 10 del Decreto 1660 de 1991, el actor extiende a dichos preceptos los cargos enunciados, efectuando un análisis de cada uno, para concluir que todos conculcan los artículos 25, 29, 53, 125, inciso 49 (sic), y 21 transitorio de la Constitución.

Añade que es aplicable el principio según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal, con el fin de demostrar que si el literal e) del artículo 49 del Decreto 1660 es declarado inexecutable, las normas que lo desarrollan (artículos 79, 89, 99 y 10) serían también inexecutable, pero en lo referente a su aplicación unilateral por la administración para los funcionarios de carrera administrativa, mas no para los de libre nombramiento y remoción, o de carrera que voluntariamente quieran acogerse a dicho sistema, quienes sí pueden ser retirados unilateralmente por la administración a través de despidos colectivos compensados, según el inciso 19 del artículo 79 del Decreto 1660 de 1991.

IV. Impugnaciones y defensas.

De conformidad con lo previsto en los artículos 79 y 11 del Decreto 2067 de 1991, se dio oportunidad a los ciudadanos para impugnar o defender dentro del término de fijación en lista, la constitucionalidad de los preceptos demandados, y a los organismos y entidades públicas que participaron en su elaboración, la posibilidad de actuar directamente o por conducto de apoderado especialmente escogido para ese propósito, con el objeto de justificar la constitucionalidad de las normas sometidas a control, si lo estimaban oportuno.

Según informe secretarial del 26 de marzo durante el término de fijación en lista fueron recibidos varios escritos presentados por el Sindicato de Empleados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los apoderados de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil y el Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo.

En síntesis, los mencionados escritos dicen:

1. Sindicato de Empleados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se refiere fundamentalmente a la aplicación del Decreto 1660 de 1991, no a las razones de posible inconstitucionalidad de éste. Esa aplicación la circunscribe al ámbito del Ministerio de Hacienda, con la cual, según estima el Sindicato, se incurre en flagrante desacato del principio de suprallegalidad constitucional; se viola el artículo 25 de la Constitución que exige protección especial al trabajo; se desconoce el artículo 43 de la Carta sobre protección especial a la mujer, ya que han sido despedidas varias funcionarias en estado de embarazo y otras en uso de licencia de maternidad; se vulneran los derechos de los niños consagrados en el artículo 44 de la Constitución al quedar sus padres injustamente privados del salario.

Con razones similares a las consignadas por los demandantes, el Sindicato sostiene que el Decreto 1660 de 1991 es violatorio de los artículos 38, 39, 46, 48, 49 y 55 de la Constitución Política.

2. Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social.

Expresan los apoderados de ambos Ministerios que “de conformidad con el numeral 49 del artículo 241 de la Constitución Política vigente, la labor de la Corte Constitucional se contrae a la comparación de la norma objeto de su estudio con las normas constitucionales vigentes al momento de realizar el mismo”.

Agregan los apoderados de estos organismos que todo lo regulado en el Decreto 1660 de 1991 corresponde al desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el artículo 29 de la Ley 60 de 1990; que el Decreto-ley 3074 de 1968 establece las causales generales de retiro del servicio de los empleados públicos, dentro de las cuales deben destacarse la declaración de insubsistencia del nombramiento, la renuncia regularmente aceptada y la supresión del empleo; que la Ley 61 de 1987, en cuanto a los empleados de carrera dispone que el nombramiento de funcionarios inscritos en ella debe declararse insubsistente cuando dentro del mismo año calendario haya obtenido dos calificaciones no satisfactorias de servicios; que el Decreto 1660 de 1991 se limitó a establecer, como se lo ordenó la ley de facultades dos causales legales de retiro del servicio de los empleados del orden nacional, a saber la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación.

“De estas consideraciones surge con claridad —dicen los apoderados— que en el régimen anterior a la expedición del Decreto 1660 de 1991, ni los empleados de libre nombramiento y remoción, ni de los de carrera administrativa gozaban de la estabilidad que los actores afirman que existía...”.

Sostienen que “el régimen previsto en el decreto demandado resulta más benéfico para los empleados del Estado de libre nombramiento y remoción, por cuanto respecto de ellas se crean dos causales de retiro del servicio con contenido económico que antes de la vigencia del mismo no existían”.

“Para los empleados de carrera el régimen allí contenido resulta inclusive más conve-

niente que el aplicable en casos similares a los trabajadores del sector privado. En efecto, estos últimos no tienen derecho a indemnización alguna en caso de despido con justa causa y tienen derecho a ella cuando el despido se produce en ausencia de justa causa, pero en este último caso exclusivamente por el hecho de producirse por decisión unilateral e independiente del motivo que hubiere tenido el patrono. Por el contrario, en el caso de los empleados de carrera todas las causales de insubsistencia con indemnización son legales, según lo establecido en el artículo 39 del Decreto 1660, con lo cual se favorece al funcionario con una normatividad que lo protege de decisiones arbitrarias”.

“En cuanto a los empleados de carrera administrativa se refiere debe mencionarse —adicionalmente—, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política el retiro se realiza por la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y en la ley. Por ello debe concluirse que el establecimiento de causales de retiro del servicio por la ley se aviene en un todo a la disposición constitucional referida, como a bien tuvo oportunidad de precisar la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de octubre 17 de 1991”.

“Las causales de retiro del servicio son un instrumento del legislador dentro de un diseño general de protección que, si bien tiene rango constitucional en razón de que el artículo 53 ordena a la ley consagrarla al expedir el Estatuto del Trabajo, no puede aislarse del interés general que en momentos determinados debe hacer prevalecer el legislador, como sería la necesidad de que la función administrativa se desarrolle con fundamento en los principios de economía, eficacia y celeridad que exige el artículo 209 de la Constitución”.

3. Departamento Administrativo del Servicio Civil.

El doctor Carlos Humberto Isaza Rodríguez, Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, en extenso escrito defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, en especial el Decreto 1660 de 1991, con razones como las siguientes:

— No es cierto que el decreto en mención esté propiciando la desocupación y con ello se esté contra las finalidades de la Constitución consagradas en su Preámbulo, pues la norma atacada en ninguno de sus preceptos establece la prohibición para que el empleado, desvinculado mediante las dos nuevas causales de retiro, se vincule de nuevo a la administración pública inclusive al día siguiente al de su retiro.

— El empleado no queda desprotegido económicamente, pues por primera vez fueron establecidas para los empleados públicos causales de retiro del servicio acompañadas de un beneficio económico.

— Tampoco es cierto que por efecto del Decreto-ley 1660 de 1991 se vayan a lanzar a la calle 800.000 trabajadores y por ello se contravenga el carácter social del Estado (artículo 19 Constitución). Los empleados retirados reciben una compensación pecuniaria que bien pueden invertir en una actividad lucrativa para hacer frente a sus necesidades vitales. Esta liberalidad de la administración no viola ningún precepto constitucional, permite a los empleados retirados atender sus necesidades mínimas individuales y familiares y evita el impacto social que se produciría con el retiro de empleados que puede ocasionar la reestructuración de las entidades. La cifra de 800.000 empleados por retirar es temeraria; el Gobierno no tiene esa finalidad y ni siquiera el total de la población de empleados a la cual podría aplicarse la norma asciende a esa cantidad.”

— No se violó el artículo 2º de la Constitución al no haber contado con la participación de los funcionarios públicos en la expedición del decreto, pues la relación con ellos es de carácter legal y reglamentario, como lo han entendido la jurisprudencia y la doctrina y como está previsto en el artículo 1º, numeral 3º, del Decreto reglamentario 1848 de 1969; no podían, pues, entrar a discutir o concertar sus condiciones laborales. Por eso no resultan vulnerados los artículos 39, 54, 55 y 56 de la Constitución.

— No se puede entender el artículo 25 de la Constitución Política como un derecho a permanecer en los empleos de manera indefinida, porque este jamás ha sido el espíritu de nuestro Constituyente, el mismo que siempre ha sido consciente de la imposibilidad de que nuestro Estado de Derecho se convierta en una empresa que establezca la inamovilidad del trabajador. No se violan entonces los artículos 5º, 42, 53 y 188 de la Constitución.

— En cuanto a la posible violación del artículo 58 de la Carta por desconocer derechos adquiridos, cita la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 26 de septiembre de 1991 según la cual “nadie tiene derecho a una cierta y eterna reglamentación de sus derechos y obligaciones, ni aún en materia laboral”.

— En relación con la pérdida de estabilidad en el empleo, cita un fallo del Consejo de Estado de fecha 1º de diciembre de 1966, en el que se expresó: “la carrera administrativa no tiene como objetivo principal la estabilidad de los funcionarios. Pretende organizar una administración pública que sirva eficientemente a los intereses de la comunidad”.

— No es posible sostener que una ley sea inexecutable por el hecho de regular causales de retiro del servicio porque, desde luego, ello supone necesariamente la variación de los preceptos que regulan el servicio público.

— El retiro del servicio mediante compensación pecuniaria no es una figura jurídica nueva. Figuras similares o iguales se han plasmado en la Ley 6 de 1945, el Decreto 2351 de 1965 y la Ley 50 de 1990.

4. Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo.

El doctor Jaime Cerón Coral representando al Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo, presentó un escrito en el cual realiza las siguientes consideraciones: “La infracción del numeral 12 del artículo 76 de la Ley Suprema de 1886 ha de considerarse en relación con esta norma y no con las de igual materia de la de 1991, puesto que las facultades indicadas fueron conferidas con arreglo a aquella, que era la vigente cuando se otorgaron, y a cuyo tenor debía ceñirse la ley correspondiente. Carece de lógica hacer valer al respecto disposiciones constitucionales promulgadas casi un año después.

En cuanto la acusación versa sobre exceso del Gobierno en el ejercicio de los poderes extras al dictar todas o algunas de las disposiciones del Decreto 1660, tampoco vienen al caso preceptos de la Constitución de 1991, puesto que ese uso excesivo únicamente procede derivarlo del tenor y alcance de la ley cuyo desarrollo efectuó el decreto.

La censura encaminada a mostrar que la ley de facultades y su correspondiente decreto son inexecutable por una “inconstitucionalidad sobreviviente”, como la llama uno de los actores, y que, sin decirlo, equivale al planteamiento de los demás libelos, que invocan para ello numerosos textos de la Constitución de 1991, tampoco es válido a mi modo de ver, porque confunde dos fenómenos diferentes: El de la inexecutable y el de derogación o inaplicación de la ley que contraría la normatividad constitucional nueva”.

V. Concepto del Procurador General de la Nación.

Dentro de la oportunidad constitucional, el Procurador General emitió los conceptos de rigor mediante oficios de fechas 23 y 29 de abril de mil novecientos noventa y dos (1992), relativos a los expedientes D-025 y D-020 (acumulado).

— El Jefe del Ministerio Público estima improcedente la comparación de las normas acusadas con el Preámbulo de la Constitución de 1991 pues, como expresó la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 19 de mayo de 1988, el Preámbulo no es una norma jurídica ni un conjunto de normas de ese género, sino un “querer ser” de la Nación; contiene las aspiraciones y no las disposiciones de la Carta, las cuales se reservan para el cuerpo de la misma que sí se compone de normas.

— En cuanto al artículo 2º de la Ley 60 de 1991 expresa:

“Corresponde entonces en primer término efectuar el análisis de la competencia otorgada por el Legislador al Ejecutivo y la revisión del elemento precisión en la ley habilitante los cuales se deben examinar conforme a la normatividad superior vigente al momento de su expedición, al haberse agotado los términos y desarrollado su contenido antes del tránsito constitucional.

Ahora bien, el texto acusado se orienta a regular las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios en las distintas ramas y organismos del poder público. Por ello resulta necesario hacer referencia a esta fase final de la función pública. Esta última, como es sabido es el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado.

A la luz del marco constitucional vigente para la fecha de expedición de la Ley 60 de 1990, la Constitución no consagraba las causales de retiro o despido, sino que, como se advierte de la lectura del artículo 62 superior, dejaba su regulación a las normas que expidiera el Congreso.

Ahora, no solo es el legislador el que determina las causales del retiro, sino que la propia Carta establece en el precepto 125 que el mismo tendrá lugar por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario “y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”. De rango constitucional, como en la legislación brasilera son en la actualidad algunas de las causales de retiro, sin que a ello se contraponga las que la ley tiene establecidas (artículo 25 del Decreto 2400 de 1968) como la declaratoria de insubsistencia del nombramiento, la renuncia regularmente aceptada, el retiro con derecho a jubilación, la edad, la invalidez absoluta, la destitución y el abandono del cargo.

Siendo de competencia del legislador determinar las causales de retiro del servicio, como se pudo observar en la doctrina constitucional transcrita, se hallaba suficientemente investido el Congreso de la atribución para otorgarla al Ejecutivo, como en efecto lo hizo en el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 60 acusado, al decir que el Gobierno determinaría la naturaleza de estas nuevas causales.

De otra parte, las atribuciones otorgadas al Presidente de la República que se analizan, no adolecen de imprecisión. El elemento precisión exigible antes y en la actualidad como requisito de validez en la concesión de facultades legislativas por el Congreso al Gobierno, implica la delimitación de la materia y la calidad en la determinación de la órbita en la que ésta se va a desarrollar.

La misma norma impugnada señala que en desarrollo de tal facultad podrá el habilitado establecer sistemas especiales de retiro, siempre mediante compensación pecuniaria, y para ello cita algunos ejemplos como la in-

subsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación. Indica además la norma en cuestión; que deberá precisarse en el decreto o los decretos respectivos, la naturaleza de las figuras que se creen, los casos y los requisitos para su aplicación, el monto y condiciones para la indemnización o bonificación que se pagará y el procedimiento para su reconocimiento, regulaciones que en forma determinada detalla toda una secuencia de actos que permiten predicar el cumplimiento de la exigencia constitucional, sobre el elemento precisión bajo estudio.

Y es que si tomamos en cuenta, por ejemplo que los objetivos de la carrera son los de mejorar la eficiencia de la administración y de ofrecer a los trabajadores igualdad de oportunidades para el acceso al servicio, debe su desvinculación estar provista de una reglamentación detallada para que no se ocasiona desmedro en el objetivo primordial de la función pública, cual es la de obtener el máximo en el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado. De ahí que se encuentre precisión y claridad en las determinaciones de la disposición acusada, al exigirse al Ejecutivo en forma minuciosa la especificación de las figuras que va a crear, las condiciones remunerativas en que se hará el retiro, para no ocasionar un desmejoramiento pecuniario en las condiciones del desvinculado, el procedimiento para el efecto y en fin todo cuanto va a rodear la salida del trabajador de la función pública.

No es menester entonces realizar grandes elucubraciones sobre el contenido de la norma acusada, pues resulta a todas luces clara la materia para la cual estaba habilitado el Ejecutivo y la manera como debía ejercitar tales facultades, es decir, los límites materiales en los cuales debía moverse el Gobierno”.

Concluye, entonces, solicitando a la Corte que declare inexecutable el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990.

Advierte la Corte que, si bien el actor en la única de las demandas acumuladas en que se controvierte la constitucionalidad de la Ley 60 de 1990 acusa la totalidad de su artículo 2º, incluyendo todos los numerales, según obra en el expediente en la adición a la Demanda D-025 (folio 35), sobre la cual versa el concepto fiscal, el Procurador General no se ocupa en consideración alguna sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los numerales 2, 3 y 4 de dicho artículo 2º.

— En torno al Decreto 1660 de 1991 argumenta el Procurador:

“El sistema de carrera instituido en la Carta Política no puede tener otro fin que buscar la eficiencia de las funciones estatales desarrolladas a través de un adecuado reclutamiento y control de su personal, de donde la permanencia de los servidores públicos estará garantizada en tanto estos sean la herramienta, el recurso idóneo para el logro de los fines del Estado, comprometido con la comunidad. La carrera debe no solamente fijar las condiciones de ingreso y promoción sino, fundamentalmente, las formas de retiro, para lo cual su fin último debe ser la mejor productividad y eficiencia del servicio público en cuanto debe alejar de este el personal que no contribuya a tal fin o le cause perjuicios con sus acciones u omisiones.

El retiro de la función pública, sea en empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción, debe entonces obedecer a la idea de satisfacer el interés general o público, sin que para ello puedan esgrimirse en términos absolutos las normas relativas al derecho del trabajo, pues dicho interés está por encima del particular, o sea, del que concierne a los titulares de tal derecho. No en vano en el mismo artículo primero de la nueva Carta, citado por el impugnante como norma violada, se reconoce que si bien Colombia es un Estado Social de Derecho y una república

unitaria fundada en el trabajo, también se reconoce que es una república basada en "la prevalencia del interés general".

La prevalencia de ese interés general, norte para la interpretación y ejercicio de los derechos de la anterior Constitución, es el que hace procedente un otorgamiento de facultades sobre las materias contenidas en el artículo segundo de la Ley 60 de 1990, el cual, como se desprende de la exposición de motivos de la misma, está dirigido a cumplir con el hoy constitucional principio de eficacia a que se refiere el artículo 209, en tanto intenta dar solución al problema de "burocratización" del sector público, con el propósito de morigerar el gasto global de funcionamiento dentro de una política de racionalización y eficiencia del mismo. En otras palabras, porque el interés público implica la existencia de un Estado que cumpla con eficiencia las funciones que la Constitución y la ley le han otorgado, es posible habilitar al legislador para que cree nuevas modalidades de desvinculación del servicio, tales como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación de los funcionarios al servicio del Estado, tal como dispuso el artículo 2º de la citada Ley 60.

Reseñando el marco constitucional, donde se conciben los derechos y su regulación, siempre teniendo en cuenta la prevalencia del interés general, sin duda igualmente explícito en la nueva Carta Política, se advierte en el Decreto 1660 que al no señalarse en el mismo los eventos y requisitos en que se verificarían los denominados planes colectivos de retiro compensado, para los cuales había sido precisamente habilitado el Ejecutivo, se desconoce con tal proceder la competencia de origen constitucional reguladora de los derechos atribuida al Legislador, al dejar desamparadas las garantías que hoy prolijamente protegen al trabajador".

Sobre el retiro mediante declaración de insubsistencia con indemnización afirma el Ministerio Público que: esta modalidad de retiro la establece el Decreto 1660 de 1991 para empleados o funcionarios de carrera, inscritos o en período de prueba, y que al respecto, la jurisprudencia ha venido reconociendo que la declaratoria de insubsistencia de servidores públicos amparados por derechos de carrera, a diferencia de aquellos de libre nombramiento y remoción, no es discrecional sino reglada, de manera tal que solo debe hacerse por los motivos y mediante los procedimientos establecidos en la ley.

Así visto, encuentra el Despacho que las declaratorias de insubsistencia con indemnización, consignadas en los literales a) y b) del artículo 4º del Decreto 1660, no se oponen al precepto 125 Constitucional, toda vez que la ley, respetando las pautas de retiro establecidas en el mismo, puede hacer más gravosos aún los motivos de retiro del servicio siempre que tales eventos tengan por fin mejorar el servicio público, la eficiencia administrativa.

En referencia a la causal c) ibídem, se observa si violación constitucional de los citados preceptos 25, 53 y 125. Mal puede descansar en el arbitrio y subjetividad del nominador la facultad exclusiva de calificar cuando un empleado o funcionario satisface o no las necesidades o los requerimientos técnico-administrativos del servicio. Esta modalidad de retiro se contradice con la facultad reglada propia de las insubsistencias de empleos de carrera. Además, la calificación de necesidades o requerimientos en mención, no puede originarse, únicamente, en apreciaciones genéricas del nominador por cuanto la naturaleza de la carrera exige que se soporte en causales serias y técnicas avaladas por el órgano director de la misma. Respecto de la causal d) nos atenemos a lo dicho anteriormente sobre los planes colectivos de retiro.

Y de otra parte, refiriéndonos al literal d) del artículo 4º, cuando éste dispone que podrá declararse la insubsistencia de los nombramientos del personal de carrera, en el evento en que se hubiese incurrido en irregularidades dentro del proceso de selección o inscripción en la misma, éste resulta abiertamente contrario a los postulados de los artículos 209 y 238 superiores, sobre la legalidad de la función administrativa y la presunción de legalidad de los actos administrativos implícito en este último, toda vez que el legislador, en este caso el Extraordinario, no puede partir de la ilegalidad de un acto para dar lugar a una indemnización.

La procedencia de la insubsistencia con indemnización para el personal amparado por derechos de carrera a que se refieren los literales a) y b) del artículo 4º, es acorde con la Carta en la medida en que armoniza con las preceptivas del artículo 125 constitucional, por cuanto la indemnización así concebida reviste un carácter compensatorio que atempera en el trabajador los efectos de la desvinculación. Son por lo tanto exequibles sus previsiones".

V. Consideraciones de la Corte.

1. Competencia.

Es la Corte Constitucional el tribunal competente para fallar de modo definitivo sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de las disposiciones objeto de acción, ya que se trata de artículos pertenecientes a una ley expedida por el Congreso Nacional y de un decreto dictado por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias (artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política).

Advierte la Corte que, como ya se expresó en los autos admisorios de las demandas que se resuelven mediante este fallo, las expresiones "... sobre la última de ellas antes del 1º de junio de 1992", que hacen parte del artículo transitorio del Decreto 2067 de 1991, han sido inaplicadas en el presente proceso por razón de su incompatibilidad con los términos que establece el artículo 242, numeral 4º, de la Constitución Política, tal como lo ordena el artículo 4º ibídem.

2. Normas aplicables al estudio de constitucionalidad.

Como ya lo ha señalado la Corte en casos similares, es necesario distinguir entre los aspectos formales y los de fondo de las disposiciones acusadas, con el objeto de establecer si el cotejo propio del examen de constitucionalidad debe hacerse con la Carta vigente o con la anterior.

En efecto, cuando el estudio se refiera al contenido de los preceptos cuestionados es necesario definir su exequibilidad teniendo en cuenta la preceptiva superior vigente al momento de proferir el fallo, es decir, la Constitución de 1991, cuyo artículo 380 dispuso la derogatoria de la Constitución de 1886 y sus reformas. Según lo expresó la Corte en recientes sentencias, instaurado y en vigencia el nuevo estatuto constitucional, no pueden coexistir con él normas legales ni de otro nivel que lo contraríen.

En cambio, por cuanto atañe a los aspectos relativos a las formalidades que debieron observarse al expedir las normas demandadas, la Corte no puede exigir la sujeción a unos preceptos que no habían entrado a regir en ese momento, sino que se hace imprescindible considerar tales aspectos con arreglo a la Carta Política que estaba en vigor cuando fueron dictados los estatutos de cuya constitucionalidad se trata. Así ocurre, por ejemplo, con los cargos sobre posible exceso en el uso de las facultades extraordinarias pues en últimas lo que allí se discute es si el Ejecutivo gozaba de competencia para expedir

decretos con fuerza de ley tanto en relación con la materia de las autorizaciones como respecto del término señalado por la ley correspondiente. Siendo claro que el tema de la competencia es de carácter formal, la regla a seguir sobre la normatividad aplicable para el estudio de este tipo de cargos consiste en que se fallen teniendo por referencia la vigente cuando fueron ejercidas dichas facultades.

Todas las disposiciones objeto de este proceso han sido acusadas por razones de fondo, pero debe tenerse presente que algunas —las integrantes del Decreto 1660 de 1991— también son cuestionadas con el argumento de que mediante ellas el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 60 de 1990.

El tránsito constitucional hace imperativo entonces que, en relación con los distintos cargos formulados, esta Corporación acuda al ordenamiento jurídico frente al cual habrá de verificar el cotejo de las disposiciones impugnadas, siguiendo las reglas que se acaban de definir, razón por la cual en unos casos se atenderá a las disposiciones de la Constitución vigente y en otros a la ya derogada.

3. Poder vinculante del Preámbulo.

Varios de los demandantes fundan la posible inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas en una oposición entre éstas y el Preámbulo de la Carta Política.

En los conceptos rendidos, tanto en este como en otros procesos, el Procurador General de la Nación sostiene que efectuar semejante cotejo resulta improcedente y cita, como respaldo jurisprudencial de su criterio, el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia el 19 de mayo de 1988, basado a su vez en la idea de que el Preámbulo de la Constitución no es una norma jurídica, ni un conjunto de normas de ese género, sino la expresión de los principales y valores que la comunidad profesa en una determinada etapa de su vida socio-cultural, razón por la cual, siendo el de constitucionalidad un proceso en el que se comparan disposiciones de grado inferior con normas de superior jerarquía, mal se puede determinar la constitucionalidad de un precepto legal por comparación con un principio o valor de género diverso.

Esta Corte, por el contrario, estima indispensable reivindicar la concepción jurídica según la cual el Derecho no se agota en las normas y, por ende, el Constitucional no está circunscrito al limitado campo de los artículos que integran una Carta Política.

El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trascienden de la pura literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio Constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambientados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones.

Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.

Corte Constitucional

Juzga la Corte Constitucional que el preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma —sea de índole legislativa o de otro nivel— que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto.

Importantes salvamentos de voto, contrarios a la tendencia jurisprudencial acogida por el fallo en que se funda la Procuraduría, coinciden en subrayar que el control de constitucionalidad no puede excluir las violaciones del preámbulo como suficiente motivo para declarar la inexecutable de las normas que incurren en ellas.

Así, el Magistrado Luis Carlos SÁCHICA, entonces miembro de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, afirmaba en Salvamento de Voto del 2 de octubre de 1980:

“No es descaminado pensar, como lo plantea el actor, que en las definiciones de las cuestiones de constitucionalidad deben tomarse en cuenta los principios y valores proclamados en el preámbulo de la Constitución, pues ellos orientan la interpretación de la normatividad, al postular los fines y propósitos para los que fue expedida y aunque sus enunciados no tengan fuerza preceptiva sí tienen la función directiva que se deriva de los postulados teleológicos”.

“Si se quiere, por otra parte, vivificar la Constitución, ello exige entender que ella no sólo está conformada por las normas positivas en que se expresa, sino por los principios implícitos en las mismas y por los valores enunciados como objetivo de su preceptiva; estas son instancias supra, aunque no, extraconstitucionales, a las cuales es necesario referir toda interpretación y aplicación de las normas positivas y su desconocimiento debe acarrear invalidez, inconstitucionalidad, pues todo lo que sea contrario a la justicia, tiene que ser contrario al derecho, y un control de constitucionalidad que no tenga este enfoque es incompleto y carece de eficacia. En consecuencia, cuando las normas acusadas, no importa su rango, atentan contra la unidad nacional, la paz o la justicia, proclamadas en el preámbulo de la Constitución como razón de ser de la forma de vida colectiva en ella propuesta, el juez de constitucionalidad debe invalidarlas, ya que el derecho positivo no se justifica por sí mismo” (1).

Este criterio fue también expuesto en Salvamento de Voto consignado por la mayoría de los magistrados que integraban la

Sala Constitucional de la Corte Suprema en relación con la sentencia del 19 de mayo de 1988, en los siguientes términos:

“Principio básico de este examen es la consideración de los fines de una Constitución, no solamente de la nuestra sino de todas las que se han dado desde cuando aparecieron en su real sentido a partir de las postimerías del siglo XVIII; para ello la historia muestra una luz cierta y segura, pues los movimientos políticos que las obtuvieron tienen todos el denominador común de haber buscado determinados valores mediante una organización que se adecuara a la procura de esos propósitos.

“En efecto, tanto la Declaración de Derechos del Estado de Virginia de junio 2 de 1776, la primera en su clase después de múltiples ‘bills of rights’ ingresos, como la Constitución de los Estados Unidos de América de septiembre 17 de 1787 y su ‘bill of rights’, que buscaba crear y establecer un orden estatal nuevo posterior a la colonia, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 26 de agosto de 1789 y las Constituciones posteriores, que actuaban sobre un estado existente, todas tenían como propósito la realización política de determinados principios de libertad individual que estaban inspirados en el ideario demoliberal de la época y que, por fin, después de muchos siglos de evolución cultural llegaban a tener efecto real para expandirse de ahí a los campos de la vida entera hasta resultar en un nuevo sistema de vida distinta en todo al que se dejaba atrás y que era, para todos los menesteres, desde el derecho hasta el arte, desde la política hasta la moda, el ‘ancien regime’.

“Por supuesto que al lado de la influencia del credo político de los derechos naturales, perpetuos e inalienables del hombre, llevado a la conciencia pública por diversos escritores y filósofos y defendido especialmente por el ‘iluminismo’ de la ilustración, esto es, por los enciclopedistas, otras causas preñaron el momento histórico para hacer posible este paso fundamental de la humanidad, como la primera revolución industrial y el consecuente cambio en las relaciones de producción, pero ahora interesa resaltar, como se ha hecho, la significación política del nuevo régimen que se centró en un reconocimiento del hombre como ente dotado de libertad esencial y protagonista de la historia.

“El amparo de estos principios se dejaba a una estructuración de la sociedad y del Estado de tal naturaleza que solamente la ley, la nueva ley, podía determinar los límites y condicionamientos de la conducta humana y éste solamente por la virtud de la nueva ley que era producto del pueblo soberano, de la ‘volunté general’, y no del arbitrio y concesión reales o del ejercicio de un privilegio. Por aquí entraba en la nueva concepción la necesidad de organizar el Estado, lo cual se fue haciendo hasta llegar al moderno estado de derecho, todavía imperfecto, en que el Estado debe servir al derecho y el Derecho al hombre.

“Al lado de las libertades se hablaba de otros fines, como la justicia, la felicidad, el progreso, y luego, la seguridad, el bienestar general y los derechos humanos pero todos han sido apenas motes o, cuando más, vertientes de la libertad individual que ha movido el aparataje social, económico y político a través de los últimos dos siglos de historia constitucional.

“Si esto es así, es decir, si se acepta que hay un ‘ethos’ superior inspirado por el concepto de libertad que conlleva y encierra tantos otros valores y se reconoce el carácter instrumental de la ley que debe encerrarse a realizarlos, tampoco puede dudarse que la Constitución debe aplicarse en una forma y de una manera que la vivifique y llene de contenidos positivos para la defensa

de estos valores y ellos son, precisamente, los que se encuentran en el preámbulo de la nuestra” (2).

Por su parte, el tratadista argentino Germán J. Bidart Campos señala:

“Nosotros discrepamos con quienes niegan normatividad al preámbulo; por el hecho de ser una declaración de principios no quiere decir que no marque rumbos, que no contenga normas, que no emita enunciados revestidos de ejemplaridad. Lo que dice el preámbulo debe hacerse. De lo contrario, sería inútil. Por algo sintetiza lo que se da en llamar principios fundamentales de la Constitución, principios directivos que dominan todo el conjunto del Derecho Constitucional” (3).

Ahora bien, en el caso de la Constitución colombiana de 1991, el texto del preámbulo sufrió todos los trámites previstos en el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente y fue aprobado por ella al igual que lo fueron los artículos de la Constitución.

Consta en la Gaceta Constitucional número 142 el Acta de la sesión plenaria celebrada el viernes 28 de junio de 1991, en la cual se discutió y aprobó en segundo debate el texto del preámbulo de la Constitución con resultado de treinta y nueve (39) votos afirmativos, dejando constancia de su voto negativo los Constituyentes Salgado Vásquez, Zalamea, Reyes y Santamaría Dávila. No cabe duda, entonces, de su estirpe constitucional ni de su poder vinculante, puesto que surgió de un acto deliberado, discutido y votado por el cuerpo político y jurídicamente habilitado para poner en vigencia la nueva estructura constitucional, sin tratamiento distinto al que se dio a todos y cada uno de los artículos aprobados.

Por otra parte, la Constitución de 1991 es de carácter finalista, lo cual aparece consagrado en varias de sus normas, en especial las del Título I sobre principios fundamentales, estrechamente relacionados con los objetivos que proclama el preámbulo; es decir, más que en otras constituciones, en éstas son ostensibles unos propósitos del Constituyente, previstos en el preámbulo y desarrollados en el articulado; no en vano el nuevo texto enuncia como razones de la Carta Política el fortalecimiento de la unidad de la Nación; la garantía de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el reconocimiento, la libertad y la paz; la democracia participativa; la vigencia de un orden político económico y social justo; el compromiso de afianzar la integración latinoamericana.

Un sistema de control constitucional como el contemplado en los artículos 241 y concordantes de la Carta, cuyo fin primordial radica en asegurar su integridad y supremacía, no sería eficiente ni útil si desconociera esos postulados, en los cuales se nutre todo el orden jurídico estatal.

Así, pues, la Corte Constitucional habrá de establecer en este proceso si existe o no el necesario ajuste entre las disposiciones impugnadas y el preámbulo de la Constitución, como uno de los elementos de juicio encaminados a resolver sobre su exequibilidad.

4. El trabajo como uno de los fundamentos de la nueva Constitución.

Uno de los elementos esenciales en la estructura de las instituciones colombianas ha-

(2) Salvamento de Voto. Sentencia de mayo 19 de 1988. Magistrados Jaime Sanín Greiffenstein, Fabio Morón Díaz, Jairo E. Duque Pérez, Gustavo Gómez Velásquez, Lisandro Martínez Z. Gaceta Judicial, Tomo CXCIV, número 2334, 1988, págs. 473 y 474.

(3) BIDART CAMPOS, Germán J.: *Derecho Constitucional*. Buenos Aires. Ediar. 1968. Todo I, página 315.

(1) Salvamento de Voto. Sentencia de octubre 2 de 1980. Jurisprudencia y Doctrina, Tomo X, Revista número 109.

venido siendo desde 1936 y con mayor énfasis a partir de la Carta del 91, el valor del trabajo, a cuya protección y promoción están destinadas no pocas de sus disposiciones, en el entendido de que su garantía constituye, como antes se indica, objetivo central, específica y conscientemente buscado por el Constituyente, tal cual lo manifiesta el preámbulo y lo refrenda el artículo 1º de la Constitución al reconocerlo como uno de los factores en que se funda el Estado colombiano.

Cuando ante la Asamblea Nacional Constituyente fue presentado el proyecto de lo que es hoy el artículo 25 de la Carta Política, extendiendo la protección especial del Estado a todas las manifestaciones del trabajo y ampliando la visión del artículo 17 de la Constitución anterior, los Constituyentes Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano subrayaban: "No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se pretende señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la constitución de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva Carta. En estas condiciones, el trabajo se eleva a rango de postulado ético-político necesario para la interpretación de la acción estatal y de los demás derechos y deberes incluidos en la Carta, así como factor indispensable de integración social.

Como lo demuestra la bien conocida y fecunda experiencia de Italia, el trabajo constituye base fundamental para el encuentro y compromiso de muy diversas vertientes ideológicas y sociales, no sólo en cuanto al contenido y alcance de una verdadera democracia pluralista y de la misma soberanía popular, sino también de los valores en que se sustenta y afirma la dignidad humana.

"No sobra señalar que, cualquiera que sea la naturaleza y jerarquía que dentro de las fuentes normativas se le reconozca a los denominados principios fundamentales y a los elementos esenciales del Estado, es lo cierto que por su prioridad política y lógica ellos no podrán ser ignorados por el intérprete de las normas que en su conjunto integran el ordenamiento jurídico.

"(...) Aquí se reconoce que el trabajo es un derecho individual y una obligación social y que gozará de la especial protección del Estado, independientemente de la forma en que se ejerza.

"(...) Este señalamiento expreso resulta de importancia dada la tendencia que ha tenido nuestro ordenamiento jurídico a proteger preferiblemente unas formas de trabajo sobre otras (...)" (4).

Sobre la señalada trascendencia del trabajo, visto como uno de los valores fundamentales de la Constitución vigente, reitera la Corte lo que afirmara en sentencia del veintinueve (29) de mayo del presente año:

"La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su 'suelo axiológico' se encuentra el valor del trabajo, que según el preámbulo de la Carta Fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de Derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución).

"La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta —propiedad (artículo 58), trabajo (artículo 25), empresa (artículo 333)—, cumple una función social.

"El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales (artículo 53), cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune, incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El Gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

"El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º)" (5).

Así, pues, la Corte Constitucional no puede avocar el conocimiento de los estatutos acusados, cuya primordial característica es la de introducir modificaciones radicales en el ordenamiento jurídico vigente para los servidores del Estado, sin establecer previamente las consideraciones generales que habrán de inspirar su decisión con respecto a factores que, dentro de la Carta de 1991, resultan ser vitales en la concepción jurídico-constitucional del trabajo, tales como la estabilidad y la igualdad en todo tipo de relaciones laborales y la eficacia y eficiencia de la función pública como elemento decisivo cuando se trata de establecer por la vía legislativa los criterios de permanencia y promoción de los servidores públicos en sus empleos, en especial respecto de la Carrera Administrativa, que son precisamente los temas abordados por la Ley 60 de 1990 y por el Decreto 1660 de 1991.

4.1. Estabilidad en el trabajo.

En Colombia consagran la estabilidad en el empleo los artículos 53 y 125 de la Constitución, el primero alusivo a todos los trabajadores y el segundo aplicable a los servidores del Estado.

Este principio se erige en factor primordial de protección para el trabajador y, en cuanto se refiere a los servidores públicos, se traduce también en una forma de garantizar la eficacia en el cumplimiento de las funciones confiadas al Estado.

Considera la Corte que el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.

Esa estabilidad, claro está, no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la Carrera Administrativa. En nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previ-

sión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento. Pero esto no se puede confundir con el otorgamiento de atribuciones omnímodas al nominador para prescindir del trabajador sin relación alguna de causalidad entre esa consecuencia y el mérito por él demostrado en la actividad que desempeña.

Ahora bien, esa estabilidad resulta ser esencial en lo que toca con los empleos de carrera, ya que los trabajadores inscritos en ella tan sólo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado (artículo 125, inciso 2º C. N.), al paso que en los empleos de libre nombramiento y remoción, por su propia naturaleza, la permanencia del empleado está supeditada a la discrecionalidad del nominador, siempre y cuando en el ejercicio de esta facultad no se incurra en arbitrariedad mediante desviación de poder (artículos 125 y 189, numeral 1º C. N.).

4.2. Igualdad en el trabajo.

Los artículos 13 y 53 constitucionales consagran la igualdad material en general y en el trabajo en particular, respectivamente.

De acuerdo con la primera de las normas mencionadas, "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación: por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

En el artículo 53, específicamente aplicable a las relaciones laborales, exige la Carta que la ley, al expedir el Estatuto del Trabajo, tenga en cuenta como principio mínimo fundamental "la igualdad de oportunidades para los trabajadores", la cual debe extenderse a todos los aspectos de la protección que ellas merecen, en aspectos tales como la estabilidad en el empleo, la remuneración mínima vital y móvil, la proporcionalidad de ella a la cantidad y calidad de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la situación de favorabilidad en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del Derecho.

Se reitera lo dicho por esta Corte en el ya citado fallo del 29 de mayo último y en la sentencia del 23 de julio de 1992, en las cuales se puntualiza:

"El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la igualdad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificad" (6).

"Existe, pues, un principio general de igualdad entre las personas, cuyo carácter no puede tomarse como absoluto, ya que el supuesto del cual se parte no es el de la plena identidad entre las individuos (igualdad de hecho), de suyo imposible, sino el de una esencia común perfectamente compatible con la natural diversidad de caracteres, propiedades, ventajas y defectos de cada uno y con las distintas circunstancias en medio de las cuales actúan. De ahí que la igualdad

(4) Asamblea Nacional Constituyente. Proyecto de Acto Reformatorio número 63. El trabajo como valor fundamental. Autores: Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. Gaceta Constitucional número 23. Marzo 19 de 1991. Pág. 2.

(5) Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de mayo 29 de 1992. Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

(6) Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia citada.

ante la ley en su genuina concepción jurídica, lejos de significar ciega uniformidad, representa razonable disposición del Derecho, previa ponderación de los factores que inciden de manera real en el medio dentro del cual habrá de aplicarse y de las diversidades allí existentes.

"(...)

"En concordancia con ello, el ordenamiento jurídico, fundado en la Constitución, ha de reconocer el ámbito de la igualdad y discernir en el campo de las desigualdades, a fin de evaluar con criterio objetivo cuáles son las normas que deben plasmar idéntico tratamiento para todos, y cuáles, por el contrario, tienen que prever consecuencias jurídicas distintas para hipótesis diferentes. Entonces, no realiza este principio el sistema legal que otorgue privilegios injustificados o establezca discriminaciones arbitrarias entre iguales, ni tampoco el que atribuya iguales consecuencias a supuestos disímiles, ni el que desconozca a los más débiles el derecho fundamental que la Carta Política les confiere a ser especialmente protegidos, habida cuenta de la debilidad en que se encuentran frente a los demás. Desde luego, las distinciones que establezca el Legislador tienen por límite la preceptiva constitucional, muy especialmente los derechos que ella reconoce y los deberes que impone a las personas y a la sociedad.

"Ahora bien, motivos de interés colectivo, de justicia social o de equidad pueden hacer indispensable que, en desarrollo de postulados constitucionales, se consagren excepciones a las reglas generales, cuyo sentido no puede interpretarse como ruptura del principio de igualdad si encajan razonablemente dentro de un conjunto normativo armónico, orientado a la realización de los fines del Estado" (7).

Como se expresó, en la primera de las providencias citadas, el principio constitucional de igualdad de los trabajadores está desarrollado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7º, ordinal c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y aprobado por el Congreso de Colombia mediante la Ley 74 de 1968 ("Diario Oficial" número 32.682), que dice:

"Artículo 7º Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial:

"e) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad".

Como se observa, allí mismo está garantizado implícitamente el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que la norma, al consagrar las posibilidades de ascenso a escalas superiores, lo hace, entre otros factores, con fundamento en el tiempo de servicios.

La igualdad en materia laboral también aparece consagrada en el Convenio Internacional del Trabajo número 111 —aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969—, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El artículo 1º de dicho convenio expresa:

"1. A los efectos de este convenio, el término 'discriminación', comprende:

a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o altere la igualdad de oportunidades de trato en el empleo y la ocupación;

b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el miembro interesado, previa consulta con las organizaciones representativas, de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación".

El artículo 2º del Convenio dispone:

"Todo miembro para el cual este convenio se halle en vigor, se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional, que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto".

De la simple lectura de las normas citadas se comprende su sentido: consagrar la igualdad de oportunidades en materia de empleo y de ocupación, pero observando que, según lo ya expresado, las diferencias objetivas no implican en sí mismas u a discriminación sino la obligación para la autoridad de reconocerlas y de actuar en consecuencia, dando distinto tratamiento a situaciones disímiles y previniendo normas y efectos similares para situaciones análogas. Así se deduce claramente de las normas internacionales citadas.

El enunciado principio sobre igualdad ante la ley, que la Corte estima aplicable al análisis constitucional de las disposiciones acusadas, ya había sido objeto de amplia consideración por la Corte Suprema de Justicia en varias sentencias, entre ellas la del 4 de septiembre de 1970, con ponencia del Magistrado Eustorgio Sarria, y la del 17 de octubre de 1991, cuyo ponente fue el Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez.

5. Eficiencia y eficacia en un Estado Social de Derecho.

La declaración expresa formulada por la Nueva Constitución Política (artículo 1º) en el sentido de que Colombia es un Estado Social de Derecho, corresponde a una definición ontológica del Estado, que alude a un elemento esencial de su estructura. Se trata de un concepto que, sin desconocer los postulados sobre los que se sostiene el Estado de Derecho, subraya el fundamento que el interés común confiere a la actividad del Estado y a la responsabilidad de las autoridades públicas, llamadas a intervenir, dentro de los marcos constitucionales, para asegurar a los gobernados unas condiciones mínimas de convivencia, las cuales no son dádiva o merced que dispense el gobernante, sino verdadero derecho tutelado por la Carta Fundamental.

Siendo parte de la definición del Estado, el término "social" no puede ser visto como algo intrascendente o residual, sino como un concepto cuyo contenido debe reflejarse en la actuación de los Poderes Públicos y muy especialmente en las previsiones del Legislador en materias que, como el trabajo, tienen hondas repercusiones en el desenvolvimiento de la vida comunitaria.

El carácter de Estado de Derecho, sin embargo, no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona y en el interés colectivo los puntos de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le suma la efectividad de los derechos humanos y la justicia social como elementos que cohesionan y orientan la acción del Estado.

Si bien la noción del Estado Social de Derecho gobierna la actuación de todos los operadores jurídicos, en el caso que nos ocupa

ella está dirigida muy específicamente a la relación del Estado con sus servidores; dentro de él, el Poder Público está sujeto a un marco axiológico completo, establecido por la Constitución, cuyo fundamento es la persona humana.

El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro, constituyen las consecuencias prácticas de esa filosofía.

En este sentido, se encuentra la Corte ante un asunto de constitucionalidad en el cual están en juego principios y directrices de la gestión pública en su conjunto, como son la eficacia de su actividad y la eficiencia de quienes la tienen a cargo.

La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256, numeral 4º, 268, numeral 2º, 277, numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados.

La eficacia es, en palabras de Luciano Parejo Alfonso, "una cualidad de la acción administrativa... en la que se expresa la vigencia del Estado Social en el ámbito jurídico-administrativo". El mismo autor añade que "en definitiva, la eficacia es la traducción (...) de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de 'socialidad' del Estado".

Según el autor citado, este criterio conduce a la conclusión de que la administración sólo puede ser eficaz cuando satisfaga su fin: el interés general, y adicionalmente a que el valor eficacia implique una condición de calidad, en el sentido de agilidad, economía, utilidad y, en suma, de bondad de la actuación estatal en su resultado". Obsérvese al respecto que es justamente el principio de la eficacia el que permite valorar el uso que el agente le ha dado a una facultad discrecional.

En efecto, dentro del esquema trazado por la Constitución, las normas confieren a las autoridades un poder reglado, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho (artículos 3º, 6º, 121, 122 y 123, inciso 2º, de la Constitución colombiana), pero en ciertas materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que el Estado, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo —carácter social del Estado de Derecho, artículos 1º, 2º y 209 de la Carta—.

Como forma de medir y evaluar la eficacia del Estado, el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, en los artículos 256, numeral 4, 264, 267, 268, numeral 2, 277, numeral 5 y 343 constitucionales, entre otros, pues la prestación satisfactoria de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento de los recursos que administra no pueden escapar al sistema de controles que el ordenamiento jurídico introduce como elementos que salvaguardan el interés general.

Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros —casi siem-

(7) Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia número 472. Julio 23 de 1992. Magistrado Ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo.

(8) Vid. Parejo Alfonso, Luciano. Estado Social y Administración Pública. Editorial Civitas S. A., Madrid, 1982, pág. 143.

(9) Idem, pág. 145.

pre limitados— de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias.

A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución Política.

En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la operación eficiente de la actividad estatal, que —se repite— es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento, pero, no tratándose ya de “un recurso más”, sino de la incorporación de la persona humana al desarrollo de las tareas que le corresponden, también la Constitución obliga al Estado a actuar dentro de criterios que respeten su dignidad (artículo 6º) y sus derechos (preámbulo y artículos 1º, 2º y Título de la Carta), como se verá más adelante.

En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados —la eficiencia y la eficacia de la función pública— con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.

Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere.

6. Necesidad de modernizar y racionalizar la planta de servidores del Estado sin desconocer los derechos de la persona.

La Corte Constitucional, una vez evaluado el contenido de la Ley 60 de 1990, su exposición de motivos, las peticiones correspondientes, el texto del Decreto 1660 de 1991 y los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional que obran en el expediente, destinados a defender la constitucionalidad de las disposiciones que lo integran, debe manifestar que comparte los propósitos que animaron a la Administración al diseñar una política con arreglo a la cual se modernice y racionalice la planta de personal al servicio de las entidades públicas.

El Estado, en el sentir de la Corte, debe asumir la tarea de adecuar su estructura a las circunstancias que hoy le exigen eficiencia y celeridad en el cumplimiento de las múltiples responsabilidades que le competen.

El Estado moderno necesita tecnificarse para brindar a los gobernados plena garantía en el sentido de que controle los diversos factores de carácter económico y social que debe atender para cumplir el papel que le corresponde en orden a obtener el bienestar de la comunidad. Eso es imposible si no se cuenta con mecanismos aptos para diseñar, en el corto y en el largo plazo, una planificación que, más allá del simple diagnóstico de necesidades, indique los medios a través de los cuales —en los distintos órdenes— se orientará una acción coordinada de las agencias estatales para atenderlas, señalando las prioridades y las metas propuestas, dentro de un contexto adecuado al desarrollo integral.

Así se deduce de varios principios y disposiciones constitucionales, entre los cuales cabe destacar:

a) El Preámbulo de la Carta indica como propósito fundamental del Estado el de asegurar a sus integrantes “un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”;

b) Al tenor del artículo 1º de la Constitución, que define a Colombia como un Estado Social de Derecho, la prevalencia del interés general es valor fundamental de la organización estatal;

c) Para el artículo 2º de la Carta son fines esenciales del Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;

d) El mismo artículo ordena a las autoridades asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares;

e) Al Estado competen, según numerosos artículos de la Constitución, las mayores cargas y responsabilidades en relación con el apoyo, promoción y protección de los derechos individuales, sociales, económicos y culturales, en particular por lo que hace a salud, educación y vivienda; el saneamiento ambiental; la seguridad social; la protección de la familia y de los niños, los adolescentes, las personas de la tercera edad y los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos; la procura de la igualdad real y efectiva; los estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas; el acceso progresivo de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios; la formación y habilitación profesional y técnica; la producción de alimentos; la racionalización de las políticas en materia crediticia; la defensa del patrimonio cultural... y, en general, el liderazgo de la comunidad hacia las metas del desarrollo y la promoción de los derechos individuales y colectivos, de conformidad con los demás preceptos constitucionales;

f) El artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros y añade que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Nada de lo dicho podría cumplirse a cabalidad sin un aparato estatal diseñado dentro de claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario su excesivo tamaño ni un frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimiento, en contra de estas aspiraciones militan factores como la inmorales, la negligencia y la falta de adecuada preparación del personal no menos que la deficiente operación de una carrera administrativa desvirtuada por prácticas contrarias a los principios que la inspiran, de todo lo cual se quejan con frecuencia y con razón tanto los organismos estatales como la opinión pública.

Para hacerlo, el Gobierno dispone, entre otros instrumentos, de las atribuciones que le otorga el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, que dice:

“El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

Sobre el particular, debe observar la Corte que el empleado público de Carrera Administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajo, como el resto del triptico económico —del cual forman parte también la propiedad y la empresa— está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo transitorio 20 de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (artículo 13 C. N.), en cuanto aquel no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los dos casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.

La Corte Constitucional encuentra deseable y, más aún, imperativo, a la luz de los retos y responsabilidades que impone el Estado Social de Derecho, que se prevean mecanismos institucionales aptos para alcanzar la modernización y eficiencia de los entes públicos, capacitando a sus trabajadores, estructurando adecuadamente el conjunto de funciones que les corresponde cumplir, reduciendo las plantas de personal a dimensiones razonables y separando de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas.

Peró, claro está, ello únicamente puede hacerse partiendo de la plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales, en especial de aquellos que reconocen los derechos fundamentales de la persona y los que corresponden de manera específica a los trabajadores.

Esa perspectiva de modernización del aparato estatal no puede perder de vista el postulado acogido desde la Encíclica Rerum Novarum de León XIII y por las declaraciones internacionales de derechos humanos, que constituye elemento medular en la concepción del Estado Social de Derecho y que en Colombia se deriva de claras disposiciones constitucionales (artículos 1º, 2º, 5º, 93 y 94, entre otros), según el cual el Estado y las instituciones políticas y jurídicas que se fundan en su estructura tienen por objetivo y razón de ser a la persona y no a la inversa, de donde se concluye que ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si olvidan al hombre como medida y destino final de su establecimiento.

El citado documento pontificio expresó, hace ya cien años, en dicientos párrafos:

"... entre los deberes no pocos ni ligeros de los gobernantes, a quienes toca mirar por el bien del pueblo, el principal de todos es proteger todas las clases de ciudadanos por igual, es decir, guardando inviolablemente la justicia llamada 'distributiva'".

(...) Exige, pues, la equidad que la autoridad pública tenga cuidado del proletario haciendo que le toque algo de lo que él aporta a la utilida común, que con casa en qué morar, vestido con qué cubrirse y protección con qué defenderse de quien atenta a su bien, pueda con menos dificultades soportar la vida. De donde se sigue que se ha de tener cuidado de fomentar todas aquellas cosas que en algo pueden aprovechar a la clase obrera.

El cual cuidado, tan lejos está de perjudicar a nadie, que antes aprovechará a todos, porque importa muchísimo al Estado que no sean de todo punto desgraciados aquellos de quienes provienen esos bienes de que el Estado tanto necesita.

El Estado no debe absorber ni al ciudadano, ni a la familia; es justo que al ciudadano y a la familia se les deje la facultad de obrar con libertad en todo aquello que, salvo el bien común y sin perjuicio de nadie se puede hacer"(10).

A lo cual, comentando la Encíclica, en su Centenario, agrega Juan Pablo II que el hombre no puede ser "absolutizado" por la economía, en cuanto no se lo puede considerar más "como un productor o un consumidor de bienes que como un sujeto que produce y consume para vivir".

"(...) León XIII no ignoraba que una sana teoría del Estado era necesaria para asegurar el desarrollo normal de las actividades humanas: las espirituales y las materiales, entrambas indispensables. (...) Tal ordenamiento refleja una visión realista de la naturaleza social del hombre, la cual exige una legislación adecuada para proteger la libertad de todos"(11).

En desarrollo de estos principios, el artículo 53, inciso final de la Constitución colombiana establece:

"La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

De tal manera que, siendo loables los fines perseguidos por una política gubernamental enderezada a la mayor eficiencia de la función pública, la Constitución Política se convierte en barrera insalvable para su ejecución si aquella desconoce o quebranta derechos fundamentales inherentes a la persona, o si vulnera garantías ya adquiridas por los trabajadores o derechos reconocidos a su favor de conformidad con los mandatos que la preceptiva fundamental consagra. Y, desde luego, para asegurar que así sea, se ha dispuesto precisamente el sistema de control constitucional que a esta Corte corresponde ejercer y ejercerá con decidido empeño respecto de los actos que enuncia el artículo 241 de la Carta, con la honda convicción de que la estricta observancia y exigencia de los principios y normas constitucionales hará que el Estado no olvide que su razón de ser consiste, además del logro del bien común, en la protección y promoción de la persona humana.

Así, pues, en el entendido fundamental de que una cosa son los propósitos que se persiguen al estatuir un régimen legal y otra muy distinta la coherencia de éste con las normas superiores a las que se encuentra sometido, la Corte Constitucional procede inmediatamente a dilucidar si, en efecto, las normas que

ante ella han sido cuestionadas resultan ser paradigma de razonabilidad, como lo expresan los escritos de defensa, o si, por el contrario, vulneran principios tutelares y normas perentorias de la actual Constitución Política, cual lo señalan los demandantes.

El artículo 2º de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1660 de 1991 frente a la Constitución.

1. Ya la Corte Constitucional, mediante sentencia de fecha 25 de junio de 1992 (Magistrado ponente: doctor Fabio Morón Díaz), declaró exequible el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 60 de 1990, pero únicamente por sus aspectos formales.

Procede ahora, a partir de las demandas instauradas, efectuar el análisis de fondo sobre dicho artículo en su materia y ya no solamente en cuanto a su numeral 1º sino respecto de todos los demás, pues una de las demandas se refiere a él en su integridad.

La Ley 60 de 1990 facultó al Ejecutivo, de manera genérica, para determinar las condiciones del retiro del servicio de los funcionarios pertenecientes a las distintas ramas y organismo del Poder Público. En desarrollo de esa facultad, lo autorizó expresamente, a título de ejemplo, para establecer sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria como la subsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación.

A la luz de la Constitución vigente, tal como sucedía bajo el régimen de la Carta anterior, encaja dentro de las atribuciones del Congreso la de establecer las condiciones de retiro del servicio, así como la de radicar temporalmente esta función en cabeza del Ejecutivo, mediante el otorgamiento de precisas facultades extraordinarias. Todo ello en desarrollo de la cláusula general de la competencia en materia legislativa y particularmente, para lo atinente a facultades, en virtud de lo previsto en el actual artículo 150, numeral 10, de la Constitución (76, numeral 12, de la antigua codificación).

También se acomodan al ámbito de atribuciones del legislativo las materias previstas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 2º de la Ley 60 de 1990 (estimulos para los mejores empleados oficiales, modificación del régimen de prima técnica, establecimiento de un sistema de control y autorizaciones en relación con la negociación de futuras convenciones colectivas de trabajo por parte de las entidades públicas) y, por supuesto, dichos asuntos podían y pueden ser objeto de facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo, tal como se hizo en el caso que nos ocupa, dentro de los criterios de precisión y temporalidad que para la época de expedición de la Ley 60 preveía el artículo 76, numeral 12, de la Constitución Política.

En estas condiciones, no se configura, por los aspectos analizados, ningún motivo de inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 60 de 1990.

2. Así, pues, si como consecuencia de esa habilitación legislativa, el Presidente señaló modificaciones, adiciones o supresiones al sistema que venía rigiendo en la materia, siempre y cuando lo haya hecho dentro del término legal y con sujeción a los precisos límites indicados por el legislador ordinario, en principio ejerció constitucionalmente las facultades otorgadas.

Un examen del Decreto 1660 de 1991 permite establecer que, en efecto, el Presidente se sometió al término dentro del cual podía legislar extraordinariamente, pues gozaba para ello de seis (6) meses que, contados desde el 31 de diciembre de 1990 (fecha de la promulgación de la Ley 60 de 1990, "Diario Oficial" número 39.615), vencían el 30 de junio de 1991, y el Decreto 1660 fue expedido el día 27 de junio de 1991 ("Diario Oficial" 39.881).

Por otra parte, en cuanto alude a la materia de dicho estatuto, ella está circunscrita a de-

finir su campo de aplicación (artículo 1º), el cual coincide con el indicado en el artículo 2º de la Ley 60 de 1990; el establecimiento de nuevas causales de retiro del servicio, específicamente la subsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación (artículo 2º), modalidades expresamente previstas en la ley de facultades; la naturaleza de tales figuras (artículos 3º, 7º y 11); los eventos y requisitos para su aplicación (artículos 4º, 6º, 8º, 9º y 13); el monto y condiciones de la indemnización o bonificación que se pagará y el procedimiento para reconocerlas (artículos 5º, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18 y 19), todo ello de acuerdo con las precisiones consignadas en el texto del artículo 2º, numeral 1º, de la ley habilitante.

En síntesis, no prosperan las glosas formuladas por algunos de los demandantes sobre posible exceso en el uso de las facultades extraordinarias, aspecto éste por el cual no estima la Corte que el decreto cuestionado presente vicios de inconstitucionalidad.

3. Encuentra esta Corporación que las normas medulares del Decreto 1660 de 1991 son los artículos 2º, 3º y 4º, cuyo contenido inspira la totalidad del estatuto, de tal manera que se procederá inicialmente a su examen para luego establecer la debida concordancia con el resto del articulado.

Desde el punto de vista material, el artículo 2º del Decreto 1660 de 1991 establece, como nuevas causales de retiro del servicio, la subsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación.

Estas dos figuras nada tendrían de inconstitucionales de no ser por el alcance que el Decreto acusado contempla para cada una de ellas, el cual, en su conjunto, rife con los principios y preceptos constitucionales.

En efecto, la subsistencia con indemnización es definida por el artículo 3º del Decreto 1660, adicionando, pero no sustituyendo las pertinentes normas del 2400 de 1968, como una facultad en cabeza del nominador para declarar en cualquier tiempo la subsistencia del nombramiento de un funcionario amparado por derechos de carrera, siempre y cuando medie indemnización.

El artículo 4º demandado completa el alcance de la facultad enunciada, autorizando al nominador para declarar la referida subsistencia, no obstante los derechos de carrera que amparen al trabajador, en las siguientes circunstancias:

"a) Cuando mediante un proceso disciplinario al empleado o funcionario le haya sido impuesta sanción de multa o de suspensión en el ejercicio del cargo;

b) Cuando el empleado o funcionario obtuviere una o varias calificaciones deficientes que no dieran lugar a la declaratoria de subsistencia por calificación de servicios;

c) Cuando el empleado o funcionario no satisfaga totalmente las necesidades o requerimientos técnicos o administrativos del servicio;

d) Cuando se hubiere incurrido en irregularidades en el proceso de selección o de inscripción en la carrera, que hubieren culminado con nombramiento en periodo de prueba, escalafonamiento o ascenso, y

e) Dentro de un Plan Colectivo de Retiro Compensado.

3.1. En las normas que se citan no hay inconstitucionalidad por el solo hecho de introducirse motivos para la declaratoria de subsistencia adicionales a los ya previstos para empleados de carrera, entre otras normas, en los artículos 26, inciso 2º, del Decreto 2400 de 1968 y 3º de la Ley 61 de 1987, ya que la estabilidad propia de la carrera (artículo 125 C. N.) no viene a ser desconocida por el solo hecho de preverse por el legislador nuevas razones para que el nombramiento pueda o deba ser declarado subsistente. Interpretar lo contrario significaría congelar las posibilidades de adicionar o modificar la legislación.

(10) León XIII: Encíclica "Rerum Novarum". Décima Sexta Edición. 1992. Santafé de Bogotá, Ediciones Paulinas, págs. 32 y siguientes.

(11) Juan Pablo II: Encíclica "Centesimus Annus". Primera Edición. 1991. Bogotá, Ediciones Paulinas, págs. 70, 71 y 79.

El propio artículo 125 de la Carta Política contempla como causales de retiro "las demás (...) previstas en la Constitución o la ley".

Pero, en cambio, si las nuevas causales son en sí mismas lesivas de la justicia, la igualdad, la libertad, el debido proceso, la estabilidad laboral o, en general, cualquier otro derecho o garantía de orden constitucional, resultan necesariamente inexecutable.

Las normas de cuya revisión se trata ofrecen no uno sino varios motivos de inconstitucionalidad que repercuten en el concepto de insubsistencia con indemnización, tal como ha sido concebida en las normas impugnadas.

a) Cuando el literal a) del artículo 49 autoriza al nominador para declarar la insubsistencia de los nombramientos del personal amparado por derechos de carrera en aquellos casos en los que mediante un proceso disciplinario ha sido impuesta sanción de multa o suspensión en el ejercicio del cargo, vulnera la Constitución Política en los siguientes aspectos:

— Hace posible que el trabajador sea sancionado dos veces por el mismo hecho: una, cuando como culminación del proceso disciplinario, se le impone la multa o suspensión, y otra cuando se declara insubsistente su nombramiento con fundamento en esa circunstancia.

No desconoce la Corte que el artículo 39, inciso 29, del Decreto atacado indica que "para todos los efectos se entenderá que el retiro del servicio mediante la declaratoria de insubsistencia no constituye una sanción para el empleado o funcionario".

Empero, considerada materialmente la figura que se plasma en el mencionado literal, es de clara estirpe sancionatoria, por cuanto está ligada a la comisión de faltas, aunque éstas hayan sido ya sancionadas, siendo evidente que por medio de ella, en la norma que se considera, se establece una causal de retiro que no tiene motivo distinto al de la falta. Es decir, puesto que en este literal se establece una relación de causalidad entre sanciones aplicadas previo proceso disciplinario, cuyo supuesto es siempre una infracción, y la insubsistencia, mal puede concluirse que ésta represente, en su sustancia, algo distinto de castigo o sanción.

El contenido de una norma jurídica no se pierde por la calificación que de él haga el legislador y, por tanto, si se plasmó una sanción en un artículo de la ley, dicha sanción no deja de serlo porque otro artículo pretenda quitarle ese carácter.

Establecido, pues, que la insubsistencia prevista en la disposición que se analiza es una sanción, fluye inevitablemente la consecuencia de su inconstitucionalidad, por recaer sobre hechos ya castigados, lo cual desconoce francamente el principio general de derecho, a su vez incluido en el postulado constitucional del debido proceso (artículo 29 de la Carta Política), de tiempo atrás sintetizado en las expresiones latinas "non bis in idem", cuyo significado excluye la posibilidad de que una persona sea juzgada doblemente por idéntico motivo, como ocurre en el presente caso.

El enunciado principio no es aplicable únicamente a la materia penal sino también a la administrativa en cuanto, según ya se dijo, forma parte de las garantías que integran el debido proceso, expresamente exigido por el artículo 29 de la Carta como de ineludible aplicación "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".

Peor que el doble juicio es la doble sanción, en especial si prescinde del derecho de defensa (artículo 29, inciso 49 de la Constitución) y ciertamente el literal en comento hace expedita la insubsistencia —que aquí es castigo— sin previo juicio en cuanto a su procedencia y con total exclusión de los medios de defensa a favor del empleado.

De lo que se trata en el fondo es de una flagrante transgresión del valor de la justicia,

garantizado en el Preámbulo de la Carta, toda vez que, por si fuera poco lo dicho, la pérdida del empleo —aunque se "indemnice"—, añadida a la multa o suspensión ya impuestas, representa un exceso, de suyo injusto, en el ejercicio de la facultad sancionatoria.

Pero, dado el efecto de esta especial forma de sanción, que consiste, además de la pérdida del empleo, en la ineficacia de los derechos de carrera que asisten al empleado, también resultan conculcados los artículos 25, 53 y 125 de la Constitución.

La Constitución tal como queda expuesto en las consideraciones generales de este fallo consagra el derecho al trabajo como uno de los fines propuestos en su Preámbulo, junto con la garantía de un orden político, económico y social justo, a la vez que señala como propósito del Estado la efectividad de los derechos reconocidos en su preceptiva. En concreto, el artículo 25 define el trabajo como un derecho y una obligación social y, reiterando el principio introducido en la reforma constitucional de 1936, declara que goza, en todas sus modalidades (una de las cuales es la del trabajo al servicio de la administración), de la especial protección del Estado y añade que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. La especial protección estatal que la norma exige para el trabajo alude a conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentar y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar. Pero también implica, al lado del manejo económico, la creación de condiciones normativas adecuadas a los mismos fines, esto es, la previsión de un ordenamiento jurídico apto para la efectiva garantía de estabilidad y justicia en las relaciones entre patronos (oficiales o privados) y trabajadores.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 53 de la Constitución ordena al Congreso expedir el estatuto del trabajo y tener en cuenta, en la respectiva ley, varios principios mínimos fundamentales —es decir de ineludible consagración y observancia—, entre los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, la situación más favorable del trabajador en caso de duda y la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Se agrega la posibilidad de transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, lo que a su vez implica la garantía constitucional de que transacción y la conciliación no podrán referirse a derechos ciertos e indiscutibles como lo son, por ejemplo, los de carrera administrativa en el asunto que nos ocupa.

Estos principios son mínimos en el sentido de que constituyen presupuesto necesario y obligatorio de las normas que el Congreso apruebe al expedir el estatuto del trabajo y, por tanto, ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base misma —la Constitución—, de tal manera que, aún no estando incluidos los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los derechos de aplicación inmediata (artículo 85 C. N.), por ser principios mínimos de naturaleza constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo ministerio de la Constitución Política.

La indicada protección al trabajo es contraria a toda política estatal que tienda a desconocer los expresados fines o a tornar en inútiles los mecanismos jurídicos concebidos para el logro de aquéllos, como es el caso de la

carrera administrativa. Esta tiene expresa consagración en el artículo 125 de la Carta, que establece como principio general el de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

La naturaleza misma de toda carrera contiene como elementos insustituibles los de la eficacia del servicio, la estabilidad del trabajador, la promoción de éste en consideración exclusiva a su rendimiento y méritos y la previsión de normas estrictas de carácter objetivo, tanto para el acceso al empleo (normalmente por concurso) como para el retiro del servicio.

El último aspecto indicado —que nos interesa en este proceso— excluye por definición la arbitrariedad del nominador y toda forma de presión que tienda a desvincular al empleado del servicio por fuera de las causales, también objetivas, consagradas en la ley. Así lo establece con meridiana claridad el artículo 125 de la Carta, que dice: "El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley".

Desde luego, considera la Corte que la autorización constitucional al legislador para establecer causales de retiro debe entenderse conferida sobre la base de que las causales de origen legal se avengan a los principios y disposiciones de la Carta. En otras palabras, la sola circunstancia de que el precepto superior en comento haya dejado en manos de la ley la posibilidad de añadir causas de retiro a las ya previstas por el Constituyente, en modo alguno significa que sea lícito al legislador plasmar motivos cuyo contenido material choque con los mandatos superiores. Así, mal podría la ley, so pretexto de esta autorización, concebir como causal de retiro del servicio, el hecho de pertenecer a cierta religión, el de profesar determinadas ideas políticas o el de ser oriundo de una especial región del territorio nacional.

Aplicado todo lo dicho al literal a) del artículo 49 del Decreto 1660 de 1991, resulta palmaria su oposición a la Carta Política, pues, lejos de brindarse al trabajo especial protección estatal, se desconoce el derecho a permanecer en él; se rompe con el criterio de estabilidad en el empleo que la Constitución ha plasmado como principio mínimo fundamental a favor de los trabajadores, por cuanto el solo hecho de haber sido objeto de sanción anterior se erige en motivo suficiente para que, de modo unilateral el agente del empleador ordene la separación del empleado por la vía de la insubsistencia; se propicia la transacción sobre derechos ciertos e indiscutibles, como los de carrera, en cuanto la norma autoriza la desvinculación a cambio de la indemnización; se convierten en renunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas de carrera; se hace prevalecer la formal expresión de que esta insubsistencia no es sancionatoria, sobre la realidad incontrastable de un nuevo castigo al trabajador por faltas ya sancionadas, como se ha demostrado en esta providencia.

Por otra parte, el precepto que se examina hace ineficaz la carrera administrativa, en cuanto desconoce los derechos que ella incorpora, ya adquiridos por el trabajador, so pretexto de la insubsistencia con indemnización.

b) También cercena los derechos propios de la carrera y quebranta perentorias disposiciones de la Constitución el literal b) del artículo 49 en estudio, a cuyo tenor procede la insubsistencia con indemnización "cuando el empleado o funcionarios obtuviere una o varias calificaciones deficientes que no dieran lugar a la declaratoria de insubsistencia por calificación de servicios".

Según el ya considerado principio de la estabilidad en el empleo de carrera administrativa, en armonía con el de eficacia del servicio público, el trabajador tiene derecho a permanecer vinculado mientras no sea cali-

ficado insatisfactoriamente en el desempeño de sus funciones (artículo 125, inciso 2º de la Constitución Política).

Por tanto, la calificación no satisfactoria comporta la pérdida del derecho y da lugar al retiro del servicio sin que pueda afirmarse que al aplicar esa consecuencia en casos concretos se atente contra la estabilidad en el empleo inherente a la carrera.

Sin embargo, por razones de seguridad jurídica y de justicia que encuentran consagración positiva en los artículos 6º, 29 y 124 de la Constitución, el trabajador tiene derecho a conocer previamente cuál es el nivel mínimo de rendimiento que se le exige para que su vinculación subsista; es decir, con anterioridad a la calificación debe poder establecer con certeza dónde comienza a ser ella "insatisfactoria" y hasta qué punto puede entenderse "satisfactoria", dentro de los criterios técnicos fijados por la vía general y abstracta, que garanticen la definición objetiva sobre la mayor o menor eficiencia del empleado y la imparcialidad de quien aplica dichos criterios mediante la calificación.

Un sistema concebido para calificación de los servicios que no responda a criterios ciertos y claros, debidamente conocidos por los trabajadores, abre paso a la arbitrariedad, en cuanto torna subjetivo lo que de suyo está llamado a la objetividad.

Siendo ello así, cuando ya el empleado o funcionario ha obtenido calificaciones "que no dieran lugar a la declaratoria de insubsistencia por calificación de servicios" (supuesto del cual parte la norma *sub judice*), ello significa, para hacer ciertos sus derechos y funcional el sistema de carrera, que ha ganado, a partir del examen objetivo de sus servicios, la oportunidad de seguir en el empleo, toda vez que se entiende fallida la condición que supeditaba a los resultados del examen la permanencia en el cargo. Frente a esa calificación, que confiere un nivel de certeza tanto al empleado como a la entidad, resulta inexplicable el precepto cuestionado cuando señala, de todas maneras, la consecuencia de la insubsistencia en contra del trabajador que obtuvo calificación suficiente como para no ser excluido del servicio, por una adicional e indeterminada "deficiencia" de la calificación, cuyos límites quedan librados a la omnipotente voluntad del nominador.

Roto así el principio de la seguridad jurídica, desconocido todo criterio de justicia y erigida la arbitrariedad en norma, la carrera administrativa queda desvirtuada. Ello es suficiente para deducir la flagrante inconstitucionalidad del literal acusado.

c) Idénticos argumentos llevan a estimar violatorio de la Carta Política el literal c) del artículo 4º atacado, a cuyo tenor está permitido a los nominadores declarar en cualquier tiempo la insubsistencia del nombramiento de funcionarios amparados por derechos de carrera "cuando el empleado o funcionario no satisfaga totalmente las necesidades o requerimientos técnicos o administrativos del servicio".

En este caso, la subjetividad reside, además de la completa ausencia de criterios legales objetivos que el mismo Decreto ha debido aportar para definir los requerimientos técnicos o administrativos del servicio, en las expresiones "... no satisfaga totalmente ..." (se subraya), puesto que, si de cuantificación se trata, la total satisfacción de las necesidades y los requerimientos técnicos o administrativos tendría que ser, según este precepto, del ciento por ciento, meta obviamente deseable pero criterio injusto para calificar las posibilidades de permanencia de un trabajador en un determinado empleo si no existen unos criterios de evaluación clara y anticipadamente definidos y conocidos por el nominador y por los empleados a quienes se aplican.

Supeditar a la perfección la subsistencia de la carrera administrativa, dejando en cabeza del nominador la discrecionalidad en

cuanto al nivel de rendimiento requerido, equivale a ignorar de manera flagrante los mandatos constitucionales que la consagran.

En este punto la Corte acoge el concepto del Procurador General de la Nación, quien afirma que esta modalidad de retiro se contradice con la facultad reglada propia de las insubsistencias de empleos de carrera y que la calificación de las necesidades o requerimientos en mención no puede originarse únicamente en apreciaciones genéricas del nominador, por cuanto la naturaleza de la carrera exige que se soporte en causales serias y técnicas avaladas por el órgano director de la misma.

d) Glosa especial merece el literal d) del artículo 4º demandado, el cual deriva la facultad de declarar la insubsistencia de los nombramientos de funcionarios inscritos en carrera de un motivo completamente extraño al criterio de eficiencia y, peor aún, anterior a la actual ubicación laboral del trabajador, además de ser atribuible por entero a fallas del organismo o entidad correspondiente: "Cuando se hubiere incurrido en irregularidades en el proceso de selección o de inscripción en la carrera, que hubieren culminado con nombramiento en período de prueba, escalafonamiento o ascenso".

No es admisible en ningún caso, pero menos aun cuando están de por medio derechos adquiridos, como los del trabajador inscrito en la carrera, alegar la propia culpa o negligencia como elemento configurativo de derecho.

Imputar al trabajador la consecuencia de su separación del cargo (de por sí grave aunque haya indemnización) como una repercusión directa de la incuria en que pudo haber caído la propia administración, quebranta sin atenuantes el principio de justicia garantizada en el Preámbulo de la Constitución y todas las normas de la Carta, en este mismo fallo analizadas, sobre protección al trabajo, derechos mínimos de los trabajadores y efectividad de la carrera administrativa.

También aquí asiste razón al Procurador General de la Nación cuando sostiene que este precepto resulta abiertamente contrario a los postulados de los artículos 209 y 238 de la Constitución.

Obsérvese cómo el precepto en cuestión no puede ser interpretado en el sentido de que las irregularidades a las que se refiere hubieran podido ser imputables al trabajador —caso en el cual tendría razón de ser la insubsistencia—, toda vez que, por una parte, la disposición alude de manera concreta al "proceso de selección o de inscripción", siendo claro que tal proceso corre bajo la responsabilidad y la conducción del ente administrativo, y por la otra, si fueran atribuibles al empleado acciones fraudulentas enderezadas a su selección o inscripción en la carrera, ninguna explicación lógica y menos aún jurídica tendría el que la insubsistencia decretada en su contra estuviese acompañada de una indemnización como la establecida por las normas acusadas.

e) El literal e) del artículo 4º del Decreto 1660 de 1991, es también inconstitucional, como pasa a demostrarse.

Cuando la norma en examen se ocupa de la naturaleza de este medio de desvinculación de servidores públicos, incurre en el desconocimiento de postulados constitucionales por cuanto el plan colectivo de retiro compensado al estar dirigido indistintamente a personal de carrera y de libre nombramiento y remoción, ignora los derechos del funcionario amparado por la institución de la carrera administrativa (artículo 125 de la Constitución), toda vez que, al incluirlo dentro de un plan colectivo de retiro compensado se le propone "canjear" derechos adquiridos por bonificación o compensación pecuniaria, sin tener en cuenta que la pérdida de los derechos de carrera —en buen número de casos alcanzados mediante alta cuota de sacri-

ficio— y la pérdida del empleo dejan a la persona desprotegida hacia el futuro, en la incertidumbre de si podrá obtener nueva ocupación, en especial después de haber sobrepasado las llamadas "edades tope" para el mercado laboral.

Es inconstitucional la compensación ofrecida al funcionario amparado por derechos de carrera, no sólo porque con ella se pretende sustituir sus derechos sino además por cuanto se crea un mecanismo generador de inestabilidad en el empleo para este tipo de servidores, que contraría abiertamente el artículo 53, inciso 2º, de la Constitución Política, llevándolo en forma implícita, a renunciar a los beneficios que le confiere el estar vinculado a la carrera administrativa.

De otra parte, dirigir este tipo de plan al personal de libre nombramiento y remoción, significa, como ya se dijo, reconocer y pagar una compensación sin causa a un funcionario, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, puede, en virtud de la facultad conferida por la ley al nominador, ser desvinculado sin que se le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos.

Ahora bien, la norma acusada establece una clasificación del plan y señala que puede ser voluntario o mixto, fijando como criterio de distinción entre uno y otro, la facultad existente en el segundo en cabeza del nominador, para optar por declarar la insubsistencia o abstenerse de hacerlo. El concepto mismo de retiro voluntario mediante bonificación, establecido para la primera forma del plan, presenta una antinomia por cuanto el libre albedrío del servidor público para manifestar si quiere o no retirarse se ve afectado por la llamada "bonificación" unida a la expectativa de que, en todo caso, el nominador cuenta con los mecanismos ordinarios para prescindir de sus servicios (declaratoria de insubsistencia o suspensión del cargo, entre otros), lo cual implica una pérdida total de autonomía y espontaneidad al decidir, máxime cuando se señalan plazos perentorios para hacerlo. Todo ello hace apenas nominal el carácter "voluntario" del retiro, pues mal puede pensarse que lo sea un acto con efectos jurídicos al que se llega con base en la doble presión del estímulo y la velada amenaza, como acontece a partir de las normas *sub judice*. Ello, desde luego quebranta la libertad del individuo en cuanto se le impide que obre según su elección consciente y deliberada, lesiona la dignidad de la persona en cuanto induce su comportamiento sin esperar a la natural expresión de su voluntad y limita en grado sumo el libre desarrollo de la personalidad, ya que el sujeto, particularmente quien había trazado sus propios planes fundado en los derechos de carrera ya adquiridos, los ve forzosamente modificados no por su propia decisión sino por el ánimo de la administración al incluirla en el respectivo plan colectivo de retiro compensado.

Para la segunda forma del plan —mixto— encuentra la Corte que él es violatorio de la norma superior por otorgar de manera omnimoda al nominador la facultad para desvincular a un funcionario o abstenerse de hacerlo, desconociendo así las normas constitucionales que refieren a la protección al trabajo (artículo 25), los principios mínimos fundamentales (artículo 53, Constitución Nacional), las garantías a los servidores públicos (artículo 125, Código Penal) analizados anteriormente en esta providencia.

Adicionalmente a lo dicho, el artículo 4º del Decreto 1660 de 1991, en cuanto plasma causales contrarias a la Constitución para desvincular a empleados amparados por derechos de carrera, infringe abiertamente el artículo 58 de la Carta, pues los derechos incorporados a la inscripción en carrera son para el trabajador derechos adquiridos con

arreglo a las leyes y éstas, según el mandato superior "no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

Las normas básicas del Decreto 1660 consideradas en su conjunto.

Un análisis integral de las normas acusadas permite establecer que mediante ellas se hicieron nugatorias las garantías que otorgaba la carrera administrativa a quienes ya estaban inscritos en ella, por cuanto se dio al nominador la posibilidad de disponer la insubsistencia de los nombramientos respectivos, en apariencia por aplicación de nuevas causas legales, pero realmente por su autonomía y libre voluntad, en ejercicio de facultades discrecionales que riñen con los caracteres sobresalientes de toda carrera, cuáles son la estabilidad del empleado y la incidencia del mérito en su permanencia y promoción dentro del servicio, y que, fuera de eso, introdujeron varios factores de desigualdad ante la ley entre trabajadores en idénticas circunstancias objetivas.

En efecto, del estudio conjunto de los artículos 4º, 7º, 8º y 9º del Decreto 1660 de 1991 se concluye que, en primer lugar, las figuras de la insubsistencia con indemnización (capítulo II) y el retiro voluntario mediante bonificación (capítulo III) —concebidas por la Ley 60 de 1990 como dos sistemas diferentes de retiro del servicio, cuyo denominador común era la compensación pecuniaria, pero que se distinguían en su origen, pues la una procedía de la voluntad de la administración y la otra de la del empleado— en el Decreto acusado se entrelazaron de tal manera que prácticamente se convirtieron en una sola, a lo cual contribuyó en especial la evidente falta de técnica legislativa.

Así, se puede observar que el numeral e) del artículo 4º del Decreto, norma destinada a prever las causales para la insubsistencia con indemnización, expresó que dicha medida se podría adoptar "dentro de un plan colectivo de retiro compensado", es decir, en los casos y con las características indicadas en el capítulo III, estructurado para fijar las reglas propias de la otra nueva causal prevista en la Ley 60 de 1990.

En consecuencia, al tenor de dichas normas, un trabajador que no pueda ser catalogado dentro de ninguna de las cuatro primeras causas de insubsistencia con indemnización contempladas por el artículo 4º, puede ser objeto de la misma si se lo incluye, según el criterio subjetivo de la administración, en un plan colectivo de retiro compensado mixto o voluntario. Como se puede concluir de la lectura del artículo 7º, esta es una decisión para la cual la entidad administrativa no está limitada por causales imputables al trabajador ni condicionada en forma alguna distinta de la aprobación previa del Confis (artículo 9º), pero en relación específica con "la conveniencia fiscal y financiera" del plan correspondiente, y la eventual aprobación formal de la planta de personal, por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil, si el plan implica su modificación.

Resulta, pues, del todo indiferente que la situación del trabajador encaje en alguna de las causales del artículo 4º y; además, tampoco importa si pertenece o no pertenece a la carrera administrativa, según lo dispone el artículo 7º. Esto choca con los ya enunciados principios básicos de toda carrera y, adicionalmente, lesiona el principio de igualdad ante la ley, en cuanto se da idéntico trato a personas que legalmente se encuentran en circunstancias y condiciones diferentes.

Pero, por otra parte, teniendo en cuenta que el Decreto 1660 no derogó expresamente, la normatividad que venía rigiendo, ni tampoco lo hizo tácitamente pues frente a ella no se tiene una contradicción como la exigida por el artículo 21 y ninguna disposición del Decreto previó que al entrar en marcha un

plan colectivo quedara la administración despojada de sus atribuciones ordinarias, es claro que el trabajador de libre nombramiento y remoción permanece expuesto a la declaratoria de insubsistencia ordinaria (sin indemnización), lo cual representa de nuevo la ruptura del principio de igualdad ante la ley, pues de tal clase de empleados, unos (los que la administración escoja) tendrán derecho a que se los indemnice por la declaratoria de insubsistencia, al paso que los demás no contarán con esa posibilidad.

A este respecto la Corte no puede admitir el argumento según el cual, como las disposiciones acusadas no incluyen en su propio texto las posibilidades enunciadas, no habría en ellas un desconocimiento del principio garantizado por el artículo 13 de la Carta Política.

En materia de igualdad, para romperla o ignorarla no es necesario plasmar una norma en cuyo texto estén contenidos todos los extremos de la discriminación, sino que basta introducir el elemento discriminatorio, como ocurre en este caso cuando los preceptos cuestionados permiten que unos empleados de libre nombramiento y remoción sean indemnizados por su declaratoria de insubsistencia al paso que la regla general consagrada en la ley vigente es la contraria, sin que exista razón objetiva para distinguir entre ellos.

Idéntica glosa merecen tales disposiciones en cuanto hace a los trabajadores inscritos en la carrera administrativa, ya que mientras algunos de ellos (los incluidos en el "plan voluntario") están llamados a gozar de una "bonificación" si acceden a presentar en tiempo la solicitud de retiro —que objetivamente, excepto por la "invitación" que formula el nominador— en nada se diferencia de la renuncia, los no invitados que deseen voluntariamente separarse del cargo deben separarse del cargo deben renunciar sin beneficio alguno diferente al pago de sus prestaciones ordinarias.

No es difícil concluir la abierta infracción de los artículos 13 y 125 de la Constitución, cuyos perentorios mandatos ya han sido expuestos, y, claro está, de su preámbulo, uno de cuyos fines consiste en realizar los valores de la igualdad y la justicia y que expresamente señala al Estado colombiano como postulado de su acción el de garantizar un orden económico, político y social justo.

"Iustitia —en la bien conocida definición de Ulpiano— *ets constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*" y una de sus formas, aplicable precisamente a las funciones que cumplen el Estado y el legislador, en cuanto es exigible al todo respecto a las partes, según la clásica expresión de Santo Tomás de Aquino, es la justicia distributiva, cuya característica primordial radica en el reparto proporcional de los bienes y las cargas comunes (12); concepciones modernas la presentan como modelo de la justicia en sentido estricto, dotada de un criterio más auténticamente humano que toma en consideración —para establecer la igualdad— principalmente a la persona en su dignidad de tal, en sus condiciones, sus méritos, sus necesidades y que tiene en cuenta "a todas las personas que integran la comunidad de que se trate" (13).

Ya expresó el aforismo latino que "lex iniusta non est lex" y lo refrendó Santo Tomás al afirmar: "La ley, en cuanto tiene de justa, en tanto tiene cualidad de ley" (14).

Unidad normativa.

Una de las características del Decreto 1660 de 1991 es su unidad normativa, tanto formal

como material, lo cual significa que todo lo que afecte alguna de sus partes repercute en el cuerpo íntegro de la norma.

Ella, en su artículo 2º, establece como nuevas causales de retiro del servicio la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación. El artículo 3º, define la naturaleza de la primera de las causas, dejando al artículo 4º la regulación acerca de su procedencia, el que en su literal e) autoriza la mencionada insubsistencia cuando se actúe dentro de un plan colectivo de retiro compensado.

El artículo 5º, indisolublemente ligado con los anteriores, establece el monto de la indemnización que deberá pagarse al funcionario cuyo nombramiento sea declarado insubsistente.

A partir del artículo 7º y hasta el 10 la norma cuestionada regula lo atinente a los planes colectivos de retiro compensado, definiendo su naturaleza y estableciendo sus modalidades de voluntario o mixto; fijando en el artículo 8º, sus características, señalando en el artículo 9º, las condiciones para su aprobación y finalmente otorgando a la administración, en el artículo 10 los medios para financiar los planes cuya inconstitucionalidad se ha establecido en este fallo.

La segunda causal a la cual se refiere el artículo 2º del Decreto, es decir la de retiro voluntario mediante bonificación, está regulada en los artículos 11, 12 y 13, mediante las cuales se define su naturaleza, se fija el monto de la bonificación vinculando su cuantía con la establecida para la indemnización señalada en el artículo 5º, y finalmente se establecen los requisitos que debe cumplir el acto administrativo por medio del cual se acepta la solicitud de retiro.

Por su parte el artículo 14 se ocupa de una de las modalidades de los planes colectivos de retiro compensado, esto es la de mixto, para fijar el monto de la indemnización, vinculándolo igualmente con el establecido en el artículo 5º.

Los artículos 15 a 21, denominados disposiciones generales, dada su propia naturaleza, integran un solo cuerpo con los primeros catorce toda vez que se refieren a la forma en que el Estado pagará las indemnizaciones o bonificaciones establecidas en el Decreto, el término para el pago de las mismas, la distinción de acuerdo con la cual ni una ni otra constituyen factor de salario, estableciendo, al mismo tiempo, que su pago es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del funcionario público.

Las consecuencias jurídicas derivadas de la indemnización o de la bonificación, según el caso, como lo señala el artículo 18, excluyen cualquiera otra reparación o compensación. Igualmente la definición que de salario básico trae el artículo 19 se refiere exclusivamente a los efectos del decreto, como ocurre con las autorizaciones al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones y trámites presupuestales.

Por lo que hace el artículo 21, está destinado solamente a indicar la fecha en que principia la vigencia del Decreto y a disponer sobre la derogatoria de las normas contrarias. Su nexa con el cuerpo íntegro del estatuto hace que necesariamente resulte afectado por la declaratoria de inconstitucionalidad del mismo.

En conclusión:

Por las razones invocadas, esta Corte habrá de declarar exequible el numeral 1º de la Ley 60 de 1990, en lo relativo a su materia, no sin recordar que en los aspectos formales de su numeral 1º debe atenderse al fallo de exequibilidad proferido por esta Corte el pasado 25 de junio.

En cuanto al Decreto 1660 de 1991, las consideraciones que anteceden conducen necesariamente a la declaratoria de inconstitucionalidad total.

(12) Suma Teológica, 2-2, q. 61 a 1, Ed. B.A.C. Madrid, 1956. Págs. 350 y 351.

(13) Cfr.: MONTEJANO, Bernardino: *Curso de Derecho Natural*. Cuarta edición. Buenos Aires, 1986. Edit. Abeledo Perrot. Pág. 142.

(14) Santo Tomás de Aquino: *Op. Cit.* 1-2, q. 95, a 2.

Debe advertir la Corte Constitucional que este fallo no implica un beneplácito para que el Ejecutivo, con miras a la reducción de la planta de personal al servicio del Estado, proceda a efectuar despidos masivos sin indemnización, ya que lo hallado contrario a los principios y preceptos de la Carta no son las indemnizaciones en sí mismas sino el sistema concebido en el decreto materia de examen en su integridad, en cuanto atenta de manera flagrante contra las garantías consagradas a favor de los trabajadores, según lo dicho en esta providencia:

VII. Decisión.

En mérito de lo expuesto, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

RESUELVE:

Primero. Declárase **exequible**, por el aspecto material, el artículo 2º de la Ley 60 de 1990.

Segundo. En lo relativo a los aspectos formales del numeral 1º de dicho artículo, estese a lo decidido por esta Corte en Sentencia del veinticinco (25) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

Tercero. Declárase **inexequible** en todas sus partes, por ser contrario a la Constitución, el Decreto 1660 de 1991.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Archívese el expediente.

Simón Rodríguez Rodríguez, Presidente (con salvamento de voto); **Ciro Angarita Barón**, **Eduardo Cifuentes Muñoz**, **José Gregorio Hernández Galindo**, **Alejandro Martínez Caballero**, **Fabio Morón Díaz** (con salvamento de voto), **Jaime Sanín Greiffenstein** (con salvamento de voto), **Magistrados: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano**, Secretaria General.

SALVAMENTO DE VOTO

Ref.: Expedientes D-020, D-025, D-031, D-040.
Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 60 de 1990 y el Decreto-ley 1660 de 1991.

I. El artículo 125 de la Constitución Nacional faculta al legislador para establecer causales que determinen el retiro de los servidores públicos de sus funciones. El precepto además de señalar como causas constitucionales del retiro del servicio la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, la violación del Régimen Disciplinario y la remisión a otras causales previstas en la Constitución Nacional como la pérdida de la investidura del Congresista (artículo 83), o la revocatoria del mandato (artículo 40, numeral 4º), entre otras, defiere a la ley la posibilidad de establecer causales que consulten como es lógico los intereses superiores de la administración. Lo anterior no deja duda sobre la posibilidad que tenía el legislador extraordinario (Decreto 1660 de 1991), para establecer nuevas causales de terminación de la relación laboral pública.

II. La lógica de los intereses superiores de la administración que consulta el Decreto 1660 de 1991 no es contraria a las aspiraciones del Constituyente de 1991. En realidad, el Estado colombiano venía siendo objeto de un aumento desmesurado en el número de sus trabajadores, que ha obedecido más a intereses de clientelas políticas que a motivaciones orientadas a hacer más eficientes las acciones de las distintas agencias públicas. Es una burocratización que ha conducido al desaparecimiento de instituciones públicas en varias oportunidades, que se ha convertido en un peso muerto para el logro de los fines sociales y económicos del Estado. Ella ha des-

equilibrado el presupuesto de apropiaciones del Estado colombiano al punto que, prácticamente en su totalidad, se destina a la atención de gastos de funcionamiento en cuyo monto no poca parte ocupa el costo de pagos de una burocracia innecesaria, improductiva y parasitaria de la productividad nacional. Es pues, una burocracia que por las modificaciones que han sufrido algunas... General de la República.

De vieja data viene el país en un esfuerzo por realizar una auténtica reforma administrativa, que refleje las aspiraciones de modernización y racionalización de los servicios públicos, y, en general de la función pública, para que se satisfagan adecuada y eficazmente las necesidades de la colectividad.

Ciertamente, hace por lo menos cincuenta años el país viene sufriendo este fenómeno que algunos doctrinantes han calificado como "los problemas de la burocratización". Es una proliferación de entidades y empleos que no sólo alcanza el nivel nacional, sino, también, el departamental y el municipal, en forma tal que existe un concepto general sobre la casi total distorsión de los fines del servicio público sobre la ineficiencia de la administración y sobre la proclividad hacia la corrupción en estas actividades vitales del Estado. En la reforma de 1968, el Presidente Carlos Lleras Restrepo hizo un gran esfuerzo por la modernización del Estado y especialmente de la Administración Pública, sin que infortunadamente se hubiera logrado el plausible propósito de este vigoroso estadista. Pero indudablemente fue entonces cuando se intentó poner en marcha una Administración Pública eficaz y moderna, cuando se constitucionalizaron las llamadas "entidades descentralizadas" (establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado y sociedades de economía mixta), que realizan la descentralización administrativa por servicios, sin que a pesar de ese esfuerzo desarrollado en el Decreto 1050 de 1968 se hubiera logrado organizar en esos tres tipos tales entidades: cuando se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y otros mecanismos para regular una carrera administrativa seria, moderna y eficaz; pero no obstante tan generosos y plausibles objetivos, lo cierto es que ellos perecieron por obra de la influencia de políticas improvidentes y clientelistas que se apartaron de esos rumbos y orientaciones, y que, en lo referente al régimen laboral, se reflejaron en las peores formas de burocratización del Estado, hasta el punto de que bajo el marco de la nueva Constitución de 1991 vuelven a encontrar significado y connotación los objetivos de la modernización, racionalización, planeación y eficacia de la carrera administrativa y en general del régimen de la función pública.

...Inspira la reforma laboral, especialmente la Ley 60 de 1991, que dio al Ejecutivo las facultades extraordinarias para desarrollar tales principios en el Decreto 1660 de 1991.

Por tanto la declaración de inexecutable del Decreto 1660 de 1991 se produce en contravía de las políticas laborales en que se inspira la Carta de 1991, que si bien consagra el principio de igualdad, también lo hace con el principio de eficacia, así como con otros esenciales principios constitucionales. No reconocerlo así sólo propicia el continuismo de una política y un régimen laboral y social que ha demostrado su fracaso ante el país, en las últimas décadas de la historia nacional.

III. Más aún, y consultando nuevas técnicas de la administración, a más de las circunstancias antes señaladas, la Constitución Política dispuso que la función administrativa por estar al servicio de los intereses generales debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Constitución Nacional), que son extraños a ese fenómeno de burocratismo clientelista distante de los inte-

reses generales y del adecuado funcionamiento de la administración.

A fin de enfrentar esa problemática, el constituyente de manera expresa habilitó a la ley y al Ejecutivo (artículos 189, numerales 14, 15 y 16; 150 numeral 7), para crear, fusionar o suprimir conforme a la ley los empleos que demande la administración central y suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, modificar la estructura de los Ministerios de manera ordinaria y además, por razones del tránsito institucional el Gobierno Nacional fue habilitado por el artículo 20 transitorio de la Constitución colombiana durante un período de 18 meses, desde la entrada en vigencia de la Constitución y teniendo en cuenta las evaluaciones y recomendaciones de una comisión especial para "suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial con la redistribución de competencias y recursos que ella establece:

IV. Nos parece, en síntesis, por este aspecto, que no es cierto, como repetidamente lo dice la sentencia y tal como es el pilar de la decisión, que solamente por causas derivadas de deficiencias en la calificación y por motivos disciplinarios puede pensarse fin a la relación laboral del servidor público, pues la parte final del artículo 125 constitucional resultaría ociosa y sin significación; claro es que tal disposición no autoriza para que la ley eleve a la categoría de causal de retiro motivos que la propia Constitución desecha, tales como razones de conciencia, credo político, origen familiar o regional y tantos más, pero si puede regular el asunto en forma que consulte, como en este caso, los intereses de la administración, que también son respetables y dignos de protección y apoyo, que fue lo que la sentencia olvidó; los fenómenos de proliferación burocrática, de gigantismo del Estado y de falta de adecuación entre la planta de personal y las funciones oficiales, que demandan correctivos de modernización, acomodación y perfeccionamiento, fueron totalmente omitidos por la sentencia.

Igualmente se olvidaron los nocivos efectos económicos de esta situación insostenible que perjudica al pueblo en general por razón de la ineficiencia del Estado y la deficiente prestación de los servicios públicos y en cuanto eleva el gasto público a unos niveles que imposibilitan controlar uno de los factores de la inflación, como es el déficit fiscal.

V. Nos preocupa también que las consecuencias de la sentencia resulten en desmedro de los trabajadores en lugar de protegerlos como manda la Constitución, pues es claro que los funcionarios de libre nombramiento y remoción podrán ahora ser despedidos sin ninguna contraprestación y los de carrera administrativa perderán sus derechos y el empleo por razón de la supresión de los cargos, que es causal vigente de retiro y que no da lugar a indemnización de ninguna clase y es de considerar, además, que la facultad de suprimir empleos dentro de la ley sigue perteneciendo al Gobierno por mandato constitucional (artículo 189-14). En adelante, la reducción de la planta de personal sin compensación ninguna, como lo permite la sentencia, puede crear un grave problema social que la ley y el decreto quisieron evitar.

El decreto, por supuesto, tenía que atender la diferencia que existe entre los empleados de libre nombramiento y remoción y los de carrera, así como entender que la separación voluntaria es distinta de la insubsistencia, pero todas estas figuras traen igualdad de tratamiento y no discriminación contra nadie.

Ahora bien, si lo que se quiso decir es que se establece una desigualdad en relación con el régimen común que sigue vigente, debemos anotar que, de ser esto así, no debió declararse inconstitucional el nuevo que es precisamente el más favorable.

VII. El argumento de la estabilidad en el empleo tampoco nos convence, ya que tal estabilidad no puede confundirse con la inmovilidad ni llevarse a extremos en que se perjudique el servicio y se entorpezca el ejercicio de la función; la estabilidad no es absoluta ni plena, como lo reconoce la propia sentencia y debe armonizarse con el interés general y el debido cumplimiento de la función, que fue lo que no se tuvo en cuenta.

En este punto, el Consejo de Estado ha sostenido que los derechos de carrera se justifican no tanto como garantías otorgadas al empleado sino como medios para lograr una buena administración y que, por lo tanto, tienen como fundamento el interés general en la debida gestión de la cosa pública y no el interés particular de quien resulta protegido. Y la Corte Suprema de Justicia ha sido de la tesis de que el pago de los perjuicios ocasionados por la ruptura del vínculo laboral, esto es, de la indemnización que ahora aparece tabulada en la ley para resarcir el daño emergente y el lucro cesante, es suficiente satisfacción del principio de la estabilidad.

VIII. Además, cabe comentar que en el proyecto de sentencia presentado a consideración de la Sala Plena por los honorables Magistrados Ponentes y bajo el Acápite número 6 denominado "Las causas de legitimidad de una erogación por responsabilidad del Estado", se hacía depender la inconstitucionalidad del...

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

Y al anterior efecto se destacaban los tres elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado allí consagrada: el daño, la anti-juridicidad y la imputación.

Durante el transcurso de la discusión del referido proyecto, uno de los Magistrados disidentes observó que estaba mal traído a colación el susodicho artículo 90, pues él contempla la llamada responsabilidad patrimonial de la administración, que surge por la actuación irregular de ésta y se presenta bajo la forma de falta o falla del servicio público o culpa de la administración, de carácter funcional, orgánico o anónimo. Esa actuación produce un daño o perjuicio y entre aquél y éste debe existir un nexo de causalidad.

Esta responsabilidad se deduce judicialmente a través de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C.C.A.

Es decir, que normas de carácter general y abstracto, como son las del Decreto-ley 1660 de 1991, y obviamente las acusadas de inexecutable, no pueden bajo ningún respecto subsumirse en el mencionado artículo 90 constitucional transcrito, el cual se refiere a cuestión completamente diferente, esto es, a la responsabilidad patrimonial de la administración.

Mas sucede que en el texto definitivo de la sentencia a que se dirige este salvamento, se suprimió el acápite sexto antes aludido, seguramente atendiendo las glosas de que se ha dado cuenta.

Fecha ut supra.

Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein.

El honorable Senador Alberto Santofimio Botero deja la siguiente constancia para que sea inserta en el Acta:

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

Constancia.

El suscrito Senador Alberto Santofimio Botero deja expresa constancia de su voto negativo al aumento de la edad para acceder hombres y mujeres a la pensión de jubilación.

Alberto Santofimio Botero. Me adhiero: Roberto Gerlein Echeverría.

En el transcurso del debate el honorable Senador Hernán Motta Motta, deja la siguiente constancia:

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

Doctores
LUIS FERNANDO RAMIREZ ACUÑA
ALVARO URIBE VELEZ
MARIA DEL SOCORRO BUSTAMANTE
Ponentes del Proyecto 155 de 1992
Sobre Seguridad Social
Ciudad.

Respetados doctores:

El día sábado 30 de octubre pasado, los medios de comunicación registraron como noticia la variación de la rentabilidad de los Fondos de Cesantías, la cual, ya no sería al DTF más 4 puntos, sino el promedio de ganancias netas obtenidas por los fondos. Esta propuesta tiene un claro objetivo como es el de seguir disminuyendo los ingresos de los trabajadores colombianos, quienes afectados por las consecuencias de la Ley 50, ahora ya no recibirán los rendimientos que fija la ley sino los promedios de las ganancias de lo que registren las administradoras de las cesantías.

Para los trabajadores, el más claro indicador de rentabilidad, es el interés real que se obtenga, una vez sea descontado el promedio del índice de precios al consumidor o IPC.

El DTF más 4 puntos, apenas supera ligeramente la inflación. Con la fórmula propuesta, los trabajadores que depositen sus cesantías en los fondos, recibirán menos que la corrección monetaria, es decir, sus dineros ni siquiera alcanzarán a conseguir corregir la inflación.

Al parecer no ha sido suficiente el perder la retroactividad de las cesantías, sino que las exigencias del insalvable sector financiero, que ahora se declaran incapaces de entregar intereses reales, proponen que por manejar los dineros de los trabajadores los devolverán disminuidos en su valor real. Nunca antes los intereses de los trabajadores habían sido tan atropellados y expropiados de forma tan abierta. ¿Es esta la política social del Gobierno?

El 30 de octubre pasado en comunicación de la CUT al honorable Senado de la República, solicitamos que se abstuvieran de reabrir la discusión del artículo 107 del Proyecto 155, aspecto que hoy reiteramos al considerar que se disminuirá la rentabilidad que deben recibir los trabajadores que depositan sus cesantías en los respectivos fondos.

La Central Unitaria expresó en su oportunidad el rechazo a la creación de los fondos de cesantías y fue el Gobierno quien los propuso y el Congreso quien los aprobó con la argumentación, que se formó en ilusión para los trabajadores, de que la rentabilidad los favorecería.

Un tema que afecta tanto a los trabajadores, debe ser discutido en profundidad con nosotros, los afectados, los afiliados a esos fondos de cesantías, y no solo con los administradores que han olvidado la competencia, la genialidad y éxito, que dicen caracteriza al sector privado que representan.

En relación con la rentabilidad mínima de los Fondos de Pensiones y de las reservas del ISS, consideramos que ésta, no puede ser inferior al 5.5% real como lo expresamos en mensaje anterior, dado el carácter de muy largo plazo de estos depósitos; aún es tiempo de corregir lo que puede ser un mayor atropello a la lógica, al ISS, a los trabajadores, a los pensionados y a la paz que tanto necesita Colombia.

Atentamente,

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT. Comité Ejecutivo Nacional: Orlando Obregón S., Presidente. Luis Eduardo Garzón, Secretario General.

Negocios sustanciados por la Presidencia.

Por Secretaría se dejan los siguientes negocios para su publicación correspondiente:

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 2 de 1993.

Doctor
JORGE RAMON ELIAS NADER
Presidente y demás miembros
Honorable Senado de la República
Ciudad.

Respetados Senadores:

Se cierne sobre las instituciones sociales y sus mediaciones democráticas un oscuro panorama. Estamos observando una campaña que busca silenciar las expresiones democráticas y sustituirlas por regímenes de corte corporativista y autoritario.

En nuestra condición de defensores de la democracia real, hemos visto siempre al honorable Congreso de la República, como el espacio expedito, desde el cual se libran las discusiones de los grandes temas nacionales.

Consideramos urgente, que el Congreso de la República, encuentre el mecanismo adecuado para lograr un gran pacto social, que sienta las bases para la convivencia, el bienestar y la paz con justicia social.

Los ataques al Congreso, por inmoralidad y corrupción de algunos de sus miembros; la falta de estudio, quórum para hacer las leyes; deben ser superadas con férrea voluntad por el mismo Parlamento, reencontrando su legitimidad social y derrotando las presiones gubernamentales para que legisle en contra de los intereses de la mayoría de la población.

En este orden de ideas queremos dejar a su digna consideración los siguientes temas que acaparan la atención de la opinión pública e incidirán en la suerte de los colombianos:

1. La reforma a la salud.

De nada sirvió el árduo trabajo de las Comisiones Séptimas, pues el impulso incontrolable del señor Ministro de Salud, cercena cuanto considera que no es negocio, llevando al Senado por los campos peligrosos de acabar con la salud de los colombianos. Afortunadamente estamos a tiempo de examinar estos inesperados cambios, en aspectos tan delicados como: Preexistencias, medicamentos esenciales, pagos moderadores, nuevas cargas a los pensionados, etc.

2. Los regímenes especiales.

Es inconcebible que algunos sectores que actúan en los medios de comunicación, pretendan desconocer que en nuestro país los regímenes especiales no solamente tienen fundamento constitucional y legal, sino que su origen y desarrollo obedece a razones históricas, factores de riesgo, rama de la producción y respuesta a necesidades reales de sectores de la sociedad. Pregonar un igualitarismo por lo bajo no es más que una postura populista y demagógica.

Llamar privilegiados a quienes por razón de su trabajo, de sus ingresos, o de su tradición, reciben una pensión que tiene relación con sus salarios, equivale a pensar demagógicamente que en Colombia todos somos iguales, desconociendo las realidades nacionales y lo más grave sepultando cualquier posibilidad seria de tratamiento a la Seguridad Social.

Por ello consideramos que el accionar del honorable Congreso de la República, debe respetar los derechos consagrados de la norma legal, sin perjuicio de buscar mecanismos de acceso a otros sectores no cubiertos.

3. La función del ISS.

El Instituto de Seguros Sociales, se ha convertido en la entidad de Seguridad Social, más importante en los últimos cuarenta años. En el campo de las pensiones y la salud el ISS constituye un mecanismo de protección a más de cinco millones de colombianos.

Hoy, cuando hablamos de la medicina familiar, en todo el país, no podemos aceptar que la actual administración del ISS, se empeñe en liquidar miles de trabajadores de la entidad, desconociendo que hace cerca de dos (2) décadas, el ISS viene funcionando con una planta de personal, que no responde a las necesidades actuales.

Corresponde al honorable Congreso, introducir elementos fundamentales para que el ISS, responda a los desafíos planteados por el nuevo Milenio, y determinar con claridad que la modernización invocada por el Gobierno, no siempre debe significar despidos, desempleo e injusticia social y por el contrario, el ISS debe garantizar el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral de sus actuales servidores, como mecanismo eficaz de lograr el objetivo social que inspiró su creación.

Los trabajadores, los usuarios y pensionados de Colombia estamos a la espera de la decisión del honorable Senado de la República.

Atentamente,

Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales. Junta Directiva Nacional: **Saúl Peña Sánchez**, Presidente. **Alberto Pardo Barrios**, Secretario General.

Siendo las 9:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 9 de noviembre de 1993, a las 3:00 p. m.

El Presidente,

JORGE RAMON ELIAS NADER

El Primer Vicepresidente,

ELIAS ANTONIO MATUS TORRES

El Segundo Vicepresidente,

DARIO LONDOÑO CARDONA

El Secretario General,

PEDRO PUMAREJO VEGA

entre sus hijos amantes del progreso al presbítero doctor Guillermo Gómez Ortiz, benemérito sacerdote, quien inició los trabajos de la carretera que va de Zapatoca a San Vicente de Chucurí y cuya noble y meritoria existencia ha sido consagrada a la educación de la juventud santandereana.

En la lucha por la independencia los zapatocas prestaron a la patria grandes servicios. "Las guerrillas constantes sembraron el terror y no fue raro ver un patíbulo levantado, al cual subía, despreciando la vida con una sonrisa de suprema ironía por los tiranos, una mujer, inmortalizado los nombres de Evangelina Díaz, Marcela Ramos, a las cuales acompañaron varios hijos de Zapatoca, cuyos nombres debiera de conservar el mármol "Gloriosa raza ésta, la Santandereana, que con sangre y llamas escribieron páginas irrepetibles que grabados han quedado en la Historia Universal".

Por lo anterior y porque Zapatoca ha sido cantera inagotable, de ciencia y sabiduría donde el virtuosismo de su pedagogía ha forjado auténticos prohombres de todas las latitudes de la patria, la Nación debe participar de manera generosa y decidida en el engrandecimiento de sus principales centros educativos tales como los colegios Santo Tomás, Sagrado Corazón de Jesús y los Institutos Técnico Industrial Juan XXIII y Agrícola Antonio Vicente Arenas; la carretera que hoy se confunde con sus agrestes montañas requiere de su urgente pavimentación para que el desarrollo de este Municipio sea una realidad que materialice las aspiraciones tantas veces aplazadas de sus habitantes y les permita integrarse definitivamente con los demás centros de desarrollo de Santander y de Colombia; en fin las distintas áreas de la moderna convivencia ciudadana deben ser atendidas con igual o mayor atención para que estos 250 años de historia, de grandeza de una raza altiva, símbolo de un pueblo que nunca aceptó cadenas pero que respetuosa ha sido siempre de sus instituciones, marque un hito hacia la conquista de los más altos ideales y de los mayores niveles de vida como corresponde a una sociedad civilizada.

Por todo cuanto se ha plasmado y después de un análisis juicioso sobre la legalidad formal y material de esta iniciativa presentada por los honorables Parlamentarios: Rafael Serrano Prada, Carlos Ardila Ballestros, Carlos Ramón González Merchán, José Luis Meridoza Cárdenas, Jesús Ángel Carrizosa Franco y José Aristides Andrade, Tito Edmundo Rueda Guarín, Hugo Serrano Gómez, Tiberio Villarreal Ramos, Alberto Montoya Puyana y Gustavo Galvis Hernández, y convencida de las implicaciones positivas que se obtendrán para Santander y Zapatoca, para una época de modernización de nuestra economía y descentralización de sus regiones y municipios, dejo en los anteriores términos rendida mi ponencia y en consecuencia solicito:

Dése segundo debate al presente proyecto de ley.

Con toda atención,

Clara Pinillos Abozaglo
Senadora de la República.

TEXTO DEFINITIVO

Proyecto de ley número 274 de 1993 Cámara, 33 de 1993 Senado, "por la cual la Nación se vincula a la celebración de los doscientos cincuenta años del Municipio de Zapatoca, Santander".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Nación se asocia a la celebración de los doscientos cincuenta (250) años del Municipio de Zapatoca, ilustre población

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 38 de 1993, "por la cual la Nación se vincula a la celebración de los doscientos cincuenta años del Municipio de Zapatoca, Santander".

Santafé de Bogotá, D. C., ... de noviembre de 1993.

Doctor
JORGE RAMON ELIAS NADER
Presidente
Congreso de la República
Despacho.

Señor Presidente:

Es para mi verdaderamente satisfactorio haber sido designada ponente para segundo debate del proyecto de ley referenciado que busca exaltar los doscientos cincuenta años de existencia de uno de los más destacados municipios de Santander y de Colombia, así como de su sociedad considerada como máximo exponente de la cultura santandereana.

De allí, de la ciudad levítica, han surgido generaciones de auténticos prohombres que le han dado lustre no sólo a Zapatoca sino que han contribuido decididamente al progreso del país en las distintas áreas del quehacer humano. La pedagogía, la política, las ciencias, las artes y la tecnología se han beneficiado con su invaluable aporte.

Son muchos los sentimientos de cariño, respeto y admiración que profeso por el bello Municipio de Zapatoca y su ciudadanía y pienso que el proyecto de ley que nos ocupa es apenas una respuesta insuficiente a la

reivindicación histórica que Colombia y sus instituciones le deben desde hace mucho tiempo.

Hoy conmemoramos aquel 13 de octubre de 1743, cuando el Cura y terrateniente Francisco Basilio de Benavidez en compañía de Melchor de Prada, Párraco y Alcalde, respectivamente, del Municipio de Guane, junto con otras personalidades entre las que recordamos a Agustín Gómez y don José Serrano y sus familias, tallaron, en el sitio denominado Llano de la Laguna, los primeros cimientos de la futura ciudad ilustre. Tres años más tarde, el 16 de octubre de 1746, se bendijo su catedral con gran pompa y misa mayor. Este naciente municipio dependió de Guane hasta 1760 cuando recibió el título de Parroquia para ser posteriormente elevada a la categoría de capital de provincia, en el año de 1886, según Ley 162 del 30 de diciembre de ese mismo año.

Don José Manuel Rojas Rueda nos describe a Zapatoca como una ciudad "compuesta de ciento cinco manzanas, diecinueve calles y once carreras. Su plano es regular, sus edificios construidos con elegancia y solidez". Y agrega el historiador que "si la naturaleza le negó sus bendiciones a esa tierra, en cambio la simiente humana ha germinado en espigas frondosas. Los hijos de Zapatoca, ciudad que por mil títulos es digna de llamarse noble y fecunda, constituyen la corona más brillante de la ilustre villa. En la cátedra sagrada, bajo las cúpulas del capitolio, en la tribuna, en el foro, en el periodismo, en las artes y en las ciencias, hijos de la urbe señorial han sabido enaltecer el talento y las virtudes de esa raza infatigable y magnífica. La ciudad cuenta

santandereana fundada el trece (13) de octubre de mil setecientos cuarenta y tres (1743) y que ha sido cuna de prestantes figuras de la ciencia política, de vocaciones religiosas, de la cultura artística y de las actividades educativas, sociales y económicas, de indudable influencia en el pasado, presente y futuro del país.

Artículo 2º Con motivo de esta trascendental efemérides, la Nación se compromete a realizar en Zapatoca, Santander, las siguientes obras:

a) Pavimentación de la carretera de Zapatoca-Bucaramanga con recursos del Fondo Vial Nacional;

b) Por intermedio del Ministerio de Educación Nacional a la dotación y mejoramiento de los Colegios Santo Tomás, Sagrado Corazón de Jesús, Instituto Técnico Industrial "Juan Veintitrés" e Instituto Agrícola "Antonio Vicente Arenas";

c) Por intermedio del Ministerio de Salud y de sus organismos afines a las reformas locativas, ampliación y dotación del Hospital "Hogar San Antonio" y "Hogar del Ocaso", este último localizado en el Corregimiento de La Fuente;

d) Un aporte especial de la Nación para la ampliación y optimización de los servicios de acueducto y alcantarillado, tanto del Municipio de Zapatoca como de sus Corregimientos de la Fuente y la Plazuela, de acuerdo con los programas de cofinanciación de la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter;

e) Programa masivo de reforestación y recuperación de cuencas hidrográficas a cargo del Ministerio de Agricultura y de sus organismos afines.

Artículo 3º El Gobierno Nacional rendirá honores al Municipio de Zapatoca, Santander,

en la fecha de celebración de sus doscientos cincuenta (250) años y colocará una placa conmemorativa en la plaza principal de la ilustre villa.

Artículo 4º Facúltese al Gobierno Nacional para realizar los créditos y contracréditos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Clara Pinillos Abozaglo
Senadora de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 126 de 1993, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público, don Alberto Pumarejo Vengoechea".

Señor Presidente
COMISION SEGUNDA

Honorables Senadores:

En cumplimiento al honroso cargo de rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 126 de 1993, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público, don Alberto Pumarejo Vengoechea", presentado al Congreso por el honorable Senador Emilio Lébolo Castellanos, me permito presentar, de manera brevisima la siguiente ponencia:

**Alberto Pumarejo: Un barranquillero
al servicio de la Nación.**

La vida política de Alberto Pumarejo Vengoechea, el único Designado a la Presidencia

de la República nacido en la Costa Atlántica colombiana, no puede mirarse exclusivamente en el contexto histórico de su ciudad natal: Barranquilla, de la cual es patrimonio indiscutible, sino que sus realizaciones tienen la connotación de ser una contribución al desarrollo de la Nación.

Obras como Bocas de Ceniza, la construcción del Terminal Marítimo de Barranquilla, la edificación del Batallón Nariño, perteneciente a la Segunda Brigada, la tarjeta de identidad postal y la pista para jets del Aeropuerto, son, entre otros, realizaciones al servicio de toda la Nación, aunque de manera provinciana pensemos que únicamente han beneficiado a Barranquilla y sus alrededores.

Por eso, para este congresista, resulta más que merecido este homenaje que se le brinda a la memoria del ilustre hijo de Barranquilla, y resulta más que justo que la Nación se asocie con esa tierra que dio tan brillante hijo, apoyando financieramente la ejecución de obras al servicio de toda la comunidad. Barranquilla es la ciudad que recibe, siempre con alegría y desinterés a todo nacional que llegue a sus confines, por tanto es normal contribuyamos a su crecimiento, a su desarrollo y a su tranquilidad.

En razón a lo anterior, me permito proponer a esta honorable Comisión:

Désele primer debate al Proyecto de ley número 126 de 1993, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público, don Alberto Pumarejo Vengoechea".

Emilio Lébolo Castellanos.

CAMARA DE REPRESENTANTES

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 114 de 1993 Cámara, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca y se concede una autorización".

Honorables miembros de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes:

Cumplo con el honroso deber de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 1993 Cámara, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca y se concede una autorización", presentado por el honorable Representante Adalberto Jaimes Ochca, que cuenta con el apoyo como co-autores de las bancadas de los Departamentos de Santander y Norte de Santander y con el aval de los Ministros de Hacienda, doctor Rudolf Hommes y del Transporte, doctor Jorge Bendeck Olivella.

Mediante esta iniciativa, se cumplirán dos importantes cometidos:

1. Vincular a la Nación a la celebración de los 25 años de fundación del Municipio de Saravena, Departamento de Arauca, rindiendo un merecido homenaje a sus fundadores y a la comunidad saravenense.

2. Contribuir con el desarrollo no sólo del Municipio de Saravena y el Departamento de Arauca, sino de los Departamentos de Santander y Norte de Santander, mediante la adecuación y pavimentación del tramo de carretera Saravena-Pamplona, que permitirá concluir la Transversal Barrancabermeja-Arauca, cerrando uno de los más importantes ejes viales de nuestro país, y sentando las bases para la integración social y económica de la región nororiental de nuestra patria.

1. Conveniencia socio-económica del proyecto.

Varios son los aspectos de orden histórico, social y económico que exponen los autores para sustentar la necesidad de que el proyecto se convierta en ley de la República.

Históricamente, consolida el dinámico proceso de colonización del Sarare Araucano iniciado en la década del sesenta por la Caja Agraria y el Incora dentro de la estrategia gubernamental de ampliación de la frontera agrícola. Con ello, se abren nuevos horizontes de progreso para el país, se incorporan nuevos territorios al mercado nacional, se crean nuevas oportunidades de trabajo para los compatriotas sin tierra, y se incrementa sustancialmente la producción agropecuaria, contribuyendo efectivamente a la autosuficiencia alimentaria colombiana.

En cuanto a los beneficios sociales y económicos que reportará al país la culminación de la Transversal Arauca-Barrancabermeja se encuentran:

a) Fortalece la soberanía colombiana, al comunicar por territorio patrio al Departamento de Arauca con los Santanderes, sin tener que acudir a las vías del vecino país de Venezuela para realizar los necesarios intercambios comerciales, como sucede actualmente;

b) Integra la región petrolera de Arauca-Casanare con los Santanderes y la economía del interior del país, mediante el uso alterno de la carretera marginal de la selva;

c) Integra entre sí cuatro grandes troncales del país (Troncal del Magdalena, Troncal Central, Troncal Central del Norte y Carretera Marginal del Llano) creando una gran malla vial que interconecta un amplio territorio y consolida el mercado regional.

La carretera tiene una extensión de 173 km, y en su recorrido integra y beneficia a los municipios de tres departamentos: Saravena, Arauca, Cubará, Bojabá y Gibraltar, Boyacá, Bata, Chorrocolorado y Pamplona, Norte de Santander. Al terminar el Pamplona, la vial abre las posibilidades de comunicación con tres importantes centros: Cúcuta y Bucaramanga, a través de la Troncal Central del Norte y Barrancabermeja, punto terminal de la Transversal Barrancabermeja-Arauca y a la vez punto de integración con la Troncal del Magdalena. Por tanto, terminar el tramo Saravena Pamplona permitirá cerrar el circuito vial e integrar toda la región del nor-oriental colombiano;

d) Impulsa el desarrollo social y económico de Sarare Araucano, aprovechando para todos los colombianos la fertilidad de sus suelos y su gran potencial agropecuario. La región del Sarare es por sus características hidrológicas y meteorológicas una de las más fértiles del país, con una alta vocación agropecuaria;

e) Integra las ciudades de Bucaramanga y Cúcuta con los centros de producción del occidente colombiano, mediante el uso complementario de la Troncal del Magdalena y la Transversal Turbo-Orocúe;

f) Fortalece la integración comercial con Venezuela.

El Municipio de Saravena posee una ubicación estratégica, por su proximidad a la frontera con Venezuela, y porque se encuentra en el cruce de dos de los trece corredores que conforman la red vial nacional: La carretera marginal de la Selva, que une las fronteras con Ecuador y Venezuela, atravesando medio país, y la Transversal Barrancabermeja-Arauca, que integra la provincia petrolera con el Magdalena Medio Santandereano. En este sector araucano, se construye el corredor fronterizo, mega-proyecto vial que unirá a Bogotá con Caracas en una ruta con grandes ventajas porque ahorra tiempo y costos de transporte, y que adquiere relevancia dentro del dinámico proceso de integración comercial Colombo-venezolano. Saravena se encuentra a sólo 834 km de Caracas y a 422 km de Puerto la Ceiba, en el Lago de Maracaibo;

g) La obra hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "La Revolución Pacífica".

Dentro de la red vial objetivo para el año 2000 establecida en el Plan de Desarrollo 1990-1994, se adoptan como metas la modernización de la infraestructura de los diferentes modos de transporte el mejoramiento de las condiciones de operación de la red troncal nacional, y construir variantes en ciudades para evitar los puntos críticos de congestión.

Por otra parte, se considera prioritario adecuar las redes secundaria y de caminos de penetración, de forma que se integre el país y se reduzcan los costos de transporte de productos agrícolas a los centros de consumo.

En materia de red vial secundaria el Plan establece que "los requerimientos mínimos de construcción de vías secundarias nuevas se estiman en 1.500 km en los próximos 10 años. Adicionalmente, se precisa pavimentar 4.400 km de dicha red".

De esta manera, al tenor de los objetivos establecidos, se puede concluir que la pavi-

mentación de la carretera Saravena-Pamplona, se ajusta a los programas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994;

h) La carretera dentro de los planes del Ministerio de Transporte.

De otro lado, en el libro "Red Vial Nacional: Principales Troncales y Transversales", elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (enero de 1992), en donde se presentan los trece principales corredores con los cuales cuenta actualmente el país y cuya importancia se puede catalogar de interés para la política descentralizadora y de apertura económica que está impulsando el actual Gobierno, figura la Transversal Barrancabermeja-Arauca.

Esta Transversal atraviesa el país desde la parte central hacia el oriente, partiendo desde el puerto fluvial de Barrancabermeja y terminando en la ciudad de Arauca, atravesando los Departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá y Arauca.

La longitud de la transversal es de 541 km y tiene el siguiente recorrido: Barrancabermeja - Bucaramanga - Picacho - Pamplona - Lejía - Saravena - Araucita - Arauca.

En la actualidad, la Transversal cuenta con 233 km completamente pavimentados, que representan el 43.1% del total.

La Transversal se puede dividir en tres sectores:

a) El primero, entre Barrancabermeja y Bucaramanga, con una longitud de 110 km, se encuentra a nivel de pavimento;

b) El segundo, entre Bucaramanga y Pamplona con una longitud de 123 km, se encuentra a nivel de pavimento;

c) El tercero, entre Pamplona (La Lejía) y Arauca, con una longitud de 308 km, es una vía a nivel de afirmado con muy bajas especificaciones.

Es importante tener en cuenta que la carretera marginal de la selva y la Transversal Barrancabermeja-Arauca pertenecen a la Red Vial Nacional a cargo del Ministerio de Obras Públicas, y no obstante esto, el Departamento de Arauca, con sus recursos propios ha emprendido la construcción y pavimentación del tramo Arauca-Saravena-Bojabá, con una longitud de 194.5 km, y del tramo La Cabuyata-Tame-Saravena-Isla del Charco, sobre la marginal de la selva, con inversiones ejecutadas por \$ 46 mil millones y programadas por \$ 36 mil millones para 1993-1994, cumpliendo con su responsabilidad en los referente a sus vías internas.

Por lo tanto, para lograr la plena interconexión de Casanare y Arauca con los Santanderes y el resto del país a través de las tres Troncales que atraviesan la Transversal Barrancabermeja-Arauca, se requiere que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Obras —Instituto Nacional de Vías—, asuma la pavimentación del tramo entre Saravena y Pamplona, con lo cual quedará totalmente terminada la Transversal y con ello, un completo circuito vial que beneficia a toda la región del nor-oriental colombiano.

Este es el objetivo de la presente ley, que como se ve, atiende plenamente los lineamientos y objetivos establecidos por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 y por el Ministerio de Obras Públicas en el Plan Vial Nacional, y permitirá hacer justicia con millones de colombianos que reclaman la atención de la Nación para con sus necesidades y aspiraciones de desarrollo;

i) El fomento al desarrollo de las zonas de frontera.

El Constituyente de 1991, atendiendo la inaplazable necesidad de desarrollar las fronteras del país como estrategia no sólo para fortalecer la soberanía nacional, sino para impulsar el progreso de todo el país, consagró en el artículo 337 de la nueva Constitución que "la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo".

Como se ve, el Constituyente tuvo a bien procurar el desarrollo de las zonas de frontera, como son Arauca y los Santanderes, objeto del presente proyecto de ley, orientado a impulsar su integración vial, y por este medio, su integración social y económica.

2. Constitucionalidad y legalidad del proyecto.

A la luz en lo contemplado en la nueva Constitución y en Reglamento del Congreso, es claro que la iniciativa en estudio cumple con los requisitos establecidos para ser tramitada y aprobada como ley de la República, porque:

a) Autoriza la ejecución de obras con recursos de la Nación, para lo cual cuenta con el aval de los Ministros de Transporte, doctor Jorge Bendeck Olivella, y de Hacienda, doctor Rudolf Hommes, lo que garantiza su adecuación a las prioridades nacionales en este ramo y su posterior incorporación en el Presupuesto General de la Nación para su cabal cumplimiento;

b) Se enmarca y tiene como objetivo cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica" que orienta las acciones de la administración del Presidente Gaviria (artículo 341 de la Constitución Política);

c) No se decretan auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado (artículo 355 de la Constitución Nacional);

d) No se crean rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 de la Constitución Nacional).

Amen de lo expuesto, consideramos de perentoria necesidad, retrotraernos al contenido del artículo 2 de la Carta Magna, que señala cuales son los fines del Estado y para ese efecto consignó: "Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, de derecho y deberes consagrados en la Constitución...", en efecto, si el artículo referido ordena al Estado a servir a la comunidad y promover la prosperidad general, es de suyo que este mandamiento constitucional establece una obligación en su cumplimiento y en ese sentido nada más concurrente, que propiciar la construcción de obras públicas que son en esencia las obras que permiten la promoción de la prosperidad general, pues no puede concebirse de otra manera y menos tratándose de una vía de comunicación terrestre, que no sólo sirve para conectar las comunidades, sino que se constituyen en verdaderos torrentes de oportunidades económicas y sociales.

El Departamento de Arauca y el Municipio de Saravena, despensas agrícolas y ganaderas del país podrán involucrarse al desarrollo nacional; pero quizás estoy expresándome en contrario a la razón, no es el Departamento de Arauca o Saravena los que están clamando por la ley que les permita tener una carretera, es el país que requiere con urgencia de ese potencial agropecuario del Arauca, esa frontera agrícola y frontera geopolítica de la patria; situación fronteriza que le amerita una preocupación especial.

Como puede observarse de la exposición, no sólo es prioridad regional, la pavimentación de la vía que une a Saravena y Pamplona, es interés del Gobierno, cerrar el circuito vial e integrar toda la región del nor-oriente colom-

biano, lo que significa una determinación inaplazable el contenido del proyecto objeto del análisis.

Ahora bien, éste no se circunscribe únicamente a propiciar a una entidad territorial nacional, una simple posibilidad de desarrollo, se trata en esencia de entregarle al país una nueva posibilidad de infraestructura de cara a los retos que nos impone el nuevo modelo económico de apertura e internacionalización.

En conclusión, podemos afirmar que el proyecto de ley que estudiamos reviste una gran conveniencia socio-económica y satisface enteramente las normas constitucionales y reglamentarias.

Honorables Representantes:

Al presentar ponencia favorable para esta noble iniciativa, cordialmente solicito su apoyo en bien de la comunidad saravenense, que encarna la pujanza de la raza criolla y la esperanza de miles de compatriotas, por lo cual aspira con justicia a que la Nación colombiana no sólo se vincule a sus efemérides, sino que le abra las puertas a un futuro mejor, por medio de la pavimentación de la carretera Saravena-Pamplona, integrando esta vasta y rica región y consolidando uno de los mercados más importantes del país.

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, dése segundo debate al Proyecto de ley número 114 Cámara de 1993, "por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca".

Jaime Fernando Escrucería Gutiérrez
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el objeto de ajustar el texto del articulado a los preceptos constitucionales y legales, considero pertinente hacer unos pequeños cambios de carácter formal que sin duda mejorarán su redacción final.

El texto del proyecto de ley quedaría de la siguiente forma:

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Nación y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los 25 años de fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca, honran la memoria de sus fundadores y el espíritu cívico y progresista de sus gentes y se vinculan con su progreso social y económico.

Artículo 2º Con el fin de contribuir con el desarrollo social y económico del Municipio de Saravena y de la región nor-oriental del país, autorizase al Gobierno Nacional para que por intermedio del Ministerio del Transporte—Instituto Nacional de Vías—, proceda a la reconstrucción y pavimentación de la carretera que une a los Municipios de Saravena, en Arauca y Pamplona, en Norte de Santander, que hace parte de la Transversal Barranca-bermeja-Arauca, de la Red Vial Nacional.

Artículo 3º Autorizase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales, contratos y demás actos necesarios para el cabal cumplimiento de esta ley.

Artículo 4º Esta ley rige desde su promulgación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los ...

Jaime Fernando Escrucería Gutiérrez
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 681 de 1993 Cámara, "por la cual se desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política, sobre responsabilidad patrimonial del Estado".

Señor
Presidente
Honorables Representantes
Representantes
Comisión Primera

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera el señor Presidente de la Comisión Primera, rendimos ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 081 de 1993 Cámara, que relacionamos en los siguientes términos:

La corrupción es un problema generalizado en los países industrializados, como también los que se encuentran en vía de desarrollo. Se detecta más en estos últimos por lo que el sector público juega un papel grande e importante en la sociedad, comprendiendo por lo general las actividades económicas. La corrupción es un fenómeno opuesto al interés público y al bienestar común, valores fundamentales de toda sociedad, acentúa las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas. Desde el punto de vista político, la corrupción deslegitima las instituciones públicas y alimenta la lucha violenta de los grupos que buscan su derrocamiento. La inestabilidad y la pérdida de confianza, credibilidad y respeto en el sistema político son consecuencias inevitables de la corrupción, cuando ella alcanza niveles importantes de penetración social. A su sombra se esconde el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos y garantías sociales, dando paso al aprovechamiento ilegítimo por parte de algunos individuos o de grupos específicos.

La ineficiencia del Estado producto de la corrupción o negligencia de algunos servidores públicos se traduce en desperdicio de capitales que no se invierten en actividades productivas, obstaculizando la prestación de los servicios públicos elevando los costos de los mismos que inciden negativamente en el desarrollo de las regiones.

Los actos corruptos aumentan el gasto público y reducen los ingresos de los Estados, generando, inclusive, aumentos considerables del déficit fiscal. Por éstas y otras razones, el control de la inmoralidad en la administración pública fue tema que se trató con amplitud en la Constitución del 91 y específicamente la función de los servidores públicos y la responsabilidad de éstos con el Estado (Nación), teniendo como objetivo la racionalización y hacer más eficientes las entidades estatales y salvaguardar el manejo de los dineros oficiales.

En la Constitución Política existen postulados que atañen directamente a la función administrativa, en relación con la responsabilidad personal de los funcionarios públicos entre ellos: La previsión que señala que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, pero que en el evento de ser condenado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, deberá repetir contra éste; el precepto que indica que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; la norma que señala que los servidores públicos les cabe responsabilidad por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, además de la que les pueda corresponder por infringir la Constitución y la ley.

La corrupción se presenta en multiplicidad de formas dentro de la administración pública

tal es así que con frecuencia se detectan nuevas formas de afectar el erario público sin que sobre estas personas responsables de velar por su eficiencia recaiga ninguna acción que los obligue a responder por sus actos, muchos de ellos efectuados premeditadamente. Este proyecto de ley presentado oportunamente al Congreso tiene por objeto defender la eficacia de la administración pública, para evitar que las consecuencias negativas de la corrupción impidan al Estado la satisfacción de las necesidades básicas de la población y que no se diluya la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de estas autoridades. Pues si bien desde 1976, en la legislación existían una serie de disposiciones tendientes a concentrar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, no le daban la facultad de ejercer la norma a cabalidad. El Decreto 150 de 1976, contempló esta posibilidad, cuando se diere la ejecución o inejecución indebidas de un contrato, por culpa grave o dolo de un funcionario derivaren perjuicios económicos para la administración, así como en el estatuto de contratación pública (Decreto 222 de 1983). El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos del orden nacional. Igualmente en el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986, artículo 235) y el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986, artículo 297), establecen responsabilidad personal para los funcionarios públicos departamentales y municipales respectivamente, desde el punto de vista patrimonial.

Este proyecto de ley (número 081 de 1993), cuya autoría corresponde al honorable Representante Alfonso Mattos Barrero desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política, que trata sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. En su artículo 1º consagra que la Nación, las entidades territoriales o descentralizadas, las privadas que cumplan funciones públicas, responderán patrimonialmente por acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas de las autoridades públicas. Consideramos que el mandato constitucional al referirse al Estado y autoridades públicas excluye a las entidades privadas, que ni son Estado ni son dirigidas por autoridades públicas, teniendo que someterse a la jurisdicción ordinaria por sus conductas antijurídicas, así mismo se debe precisar el concepto de entidad descentralizada refiriéndolo al de establecimiento público de cualquier orden.

En su artículo 2º, dispone que podrá ser demandada la entidad, el servidor público o ambos. La posibilidad de demandar directamente al servidor público por los daños antijurídicos imputables al Estado, excede la disposición constitucional, por cuanto es la persona de derecho público la que debe responder por las acciones u omisiones de sus agentes, pudiendo eso sí repetir contra el funcionario público cuya acción u omisión dolosa o gravemente culposa haya dado lugar al daño antijurídico.

Contempla además este proyecto que a juicio de la entidad demandada o del Ministerio Público, exista posible responsabilidad del funcionario en los términos del artículo 90 deberá obligatoriamente repetir contra éste.

Es claro que para poder repetir contra el funcionario, éste debe ser oído y vencido en un juicio con todas las garantías del debido proceso, para lo cual sugerimos que se utilice el procedimiento ordinario de la jurisdicción contencioso administrativo, debiendo la autoridad contencioso administrativa señalar si el daño antijurídico imputable al Estado fue causado por la acción u omisión dolosa o gravemente culposa del agente, que justifique la acción de repetición contra el funcionario, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar.

Exige esta norma (requisito nuevo y el que le da aplicabilidad) un plazo de dos meses a partir de la sentencia para que la persona de mayor jerarquía inicie la acción de repetición en contra del funcionario responsable, so pena de incurrir en causal de mala conducta, sancionable con la pérdida del empleo, lo que permite la aplicabilidad de la misma.

Fortalece de esta manera la calidad de las personas que tienen a su cargo el cumplimiento de las funciones del Estado como servidores de la comunidad en general y de los cuales se espera que obren con moralidad, eficiencia y economía, teniendo siempre presente el interés de la comunidad representado en la función que desempeñan.

Se combate la ineficiencia muchas veces ocasionada por el poco interés mostrado hacia las cosas del Estado y la falta de compromiso e identificación con las funciones desempeñadas. Adicional a esto los funcionarios que son piezas políticas que ven en el tiempo de permanencia en el cargo la oportunidad de aprovechar los recursos para sus propios intereses. Lo anterior origina que el Estado y en consecuencia los ciudadanos por la destinación que tendrán estos recursos tengan que responder por todos estos hechos, sin determinar la responsabilidad del funcionario.

Esta responsabilidad es también para aquellas personas que ya hubieren cesado en el ejercicio de sus funciones siempre que los daños se deduzcan de sus actos, hechos u omisiones durante el desempeño de los mismos.

Prohíbe este proyecto la conciliación judicial o extrajudicial, al igual que faculta a las entidades descritas en el artículo 1º, para contratar abogados titulados e inscritos externos que ejerzan su defensa en forma debida en los procesos de responsabilidad patrimonial así como en los relativos a la acción de repetición por jurisdicción coactiva.

Al ser la conciliación un instrumento que facilita la solución de litigios futuros y presentes, consideramos que se debe dotar al Estado de esta posibilidad que garantice bajo el principio de la economía procesal la resolución satisfactoria de los procesos.

Hecha las anteriores consideraciones, proponemos los suscritos ponentes, lo siguiente: "Désele primer debate al Proyecto de ley número 081/93 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto.

Julio Gallardo Archbold, Alrén Uribe Márquez, Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1º, quedará así:

Artículo 1º Responsabilidad patrimonial del Estado. La Nación, las entidades territoriales y los establecimientos públicos de cualquier orden, responderán patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El artículo 2º, quedará así:

Artículo 2º Acción de repetición. Cuando se condena al Estado a la reparación patrimonial por daño antijurídico y a juicio de la entidad o del Ministerio Público exista posible responsabilidad de un funcionario o varios, o un ex funcionario o varios ex funcionarios, en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, la entidad deberá iniciar el procedimiento de repetición contra el agente que se presume responsable, en un lapso no mayor de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.

Parágrafo. Si el funcionario presuntamente responsable fuera el de mayor jerarquía en la entidad, su nominador iniciará la acción

en el mismo plazo previsto en el inciso anterior.

Artículo 3º Queda igual que el proyecto.

El artículo 4º, quedará así:

Artículo 4º La demanda de acción de repetición deberá ser presentado, conforme a las reglas generales del Código Contencioso Administrativo, ante el Tribunal Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el domicilio de la entidad demandante, y se tramitará por el procedimiento ordinario contemplado en el artículo 206 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. La acción de repetición se podrá incoar sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

Artículo 5º Será el mismo artículo 4º del proyecto así:

Artículo 5º Reparto de responsabilidad. Cuando fueren varios los servidores públicos a quienes se deduzca responsabilidad patrimonial, ésta se distribuirá entre los mismos, según la gravedad de la falta o faltas por ellos cometidas.

Artículo 6º, quedará así:

Artículo 6º Procedencia de la conciliación. La conciliación contenciosa administrativa prejudicial o judicial procederá en las situaciones de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 7º Será el mismo artículo 6º del proyecto, así:

Artículo 7º Vigilancia. Las entidades a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, se encuentran facultadas para contratar abogados titulados e inscritos que ejerzan su oportuna y adecuada representación, tanto para los procesos de responsabilidad patrimonial como en los de repetición por jurisdicción contenciosa.

Artículo 8º Será el mismo artículo 7º del proyecto, así:

Artículo 8º Vigencia. Esta ley es de aplicación inmediata, rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

CONTENIDO

GACETA No. 395 - Viernes 12 de noviembre de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Acta número 31 de la sesión ordinaria del día 3 de noviembre de 1993	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 1993, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los doscientos cincuenta años del Municipio de Zapotoca, Santander	52
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 1993, por la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público, don Alberto Pumarejo Vengoechea	53

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 1993, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, Arauca, y se concede una autorización	54
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 81 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política, sobre responsabilidad patrimonial del Estado	55