



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 739

Bogotá, D. C., martes 23 de noviembre de 2004

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2004 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2004

Honorable Senador:

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Honorable Senador:

En cumplimiento del encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo referido. Para hacer más clara nuestra exposición, hemos decidido presentar inicialmente y de manera muy breve, el contenido del proyecto y sus antecedentes, a continuación presentaremos nuestras consideraciones y la proposición para terminar con el pliego de modificaciones propuesto.

I. Contenido del proyecto y antecedentes

El Gobierno, ante la necesidad imperiosa de modificar el régimen pensional, de modo que se les garantice a los colombianos unos derechos mínimos en lo relacionado con esta materia, presentó a consideración del Congreso el Acto Legislativo 034, que fue posteriormente acumulado con el 127.

El trámite de tales proyectos empezó por la Cámara de Representantes en donde el Proyecto fue acumulado y tuvo sendas ponencias positivas, en ambos debates, pero con algunas diferencias en lo sustancial, respecto de temas como el mínimo vital, los derechos de negociación colectiva y los regímenes de transición. A pesar de los desacuerdos de los ponentes, el texto aprobado con algunas modificaciones respecto del original, conservando la esencia de la propuesta gubernamental.

En dicho proyecto se introduce como principio rector del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones la sostenibilidad financiera del Sistema, se eliminan los regímenes exceptuados, se restringen unos derechos a la negociación colectiva, se elimina la mesada pensional 14 y se establecen unos términos para los periodos de transición.

El texto aprobado fue el siguiente:

“El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El Estado garantizará los derechos pensionales de las generaciones presentes y futuras, la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social y respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley. Sin perjuicio de los descuentos y/o deducciones ordenadas por la ley, por ningún motivo podrá suprimirse el pago, congelarse ni reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas de conformidad con la ley.

Salvo los casos de derechos adquiridos, los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Salvo los derechos adquiridos y lo dispuesto en los párrafos del presente acto legislativo, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública y al Presidente de la República.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

Parágrafo 1º. A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse nuevas condiciones en materia pensional en pactos, convenciones colectivas de trabajo o cualquier clase de acuerdos.

Las pensiones reconocidas sin arreglo a la ley son inaplicables.

Parágrafo 2º. A partir del 31 de diciembre de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”.

En el caso del régimen del Presidente de la República este límite se aplicará a partir de la vigencia del acto legislativo.

Parágrafo transitorio 1º. Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente convenido en el pacto, convención o acuerdo y, en todo caso, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2010, sin perjuicio del derecho de denuncia que asiste a las partes.

Parágrafo transitorio 2º. Salvo los derechos adquiridos, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las Leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de diciembre del año 2010.

Parágrafo transitorio 3º. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo transitorio 4º. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, se mantendrá hasta el 31 de diciembre de 2013.

Artículo 2º. **El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación**

II. Consideraciones:

Para hacer más clara nuestra explicación hemos organizado este capítulo así:

Consideraciones Generales

1. Sostenibilidad financiera como principio Constitucional.
2. La equidad como principio de la Seguridad Social.
3. Sobre los derechos adquiridos y las normas transitorias.
4. La restricción al derecho de negociación colectiva.
5. Sobre el mínimo vital.

Consideraciones generales

El proyecto en estudio propone adicionar el contenido del artículo 48 de la Carta con nuevos incisos y párrafos, así lo ratifica su título: “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. No se propone cambiar ni sustituir su actual lectura sino complementarla, y resulta, entonces, pendiente señalar que el complemento no debe contradecir materialmente el texto al que se agrega. Y es que en los debates anteriores se ha puesto en discusión si se trata de crear un nuevo modelo de Seguridad Social y si esta es un servicio público con carácter obligatorio o un derecho surgido de la relación laboral o inherente a la persona.

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 definió la Seguridad Social como “derecho irrenunciable a todos”, y “como servicio público de carácter obligatorio” regulado por la Ley 100 de 1993 agregó que la Seguridad Social es también “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la Sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menos cubran la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio Nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

Como derecho, como servicio y como sistema, la Seguridad Social es la más clara expresión del Estado Social de Derecho que estableció la Constitución de 1991 y que debe desarrollar la ley. Solo en el marco de una concepción teológica del Estado, como entidad orientada a cumplir

finés esenciales y sociales (artículo 2º y 366 C.P.) que se concretan en la protección de los derechos de todos, en la búsqueda del bienestar general y en el logro de una mayor calidad de vida por los asociados, es posible entender la triple perspectiva definitoria de la Seguridad Social. Si esta no es un derecho, que puede serlo en la mayoría de los eventos, si el servicio público que la presta no es obligatorio, universal, eficiente y solidario y si el sistema que lo implementa no materializa esos principios, podrá llamarse Seguridad Social pero no será la que pensaron y establecieron los constituyentes, y el Estado que la soporta no sería el Social y Democrático de Derecho que la Constitución consagró.

De manera que el estudio de la adición que se propone debe orientarse a que los nuevos textos se articulen con los principios, los valores y las normas constitucionales a las que se las piensa agregar, sin que –sopretexo de la constitucionalización de estos aquellos– resulten desvirtuados o contradichos.

1. Sostenibilidad financiera como principio constitucional

El texto propuesto por el gobierno comienza por señalar que “con el fin de garantizar los derechos de las generaciones presente y futuras deberá procurarse la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social”.

Al respecto debemos decir que la seguridad social no es solo pensiones y que estas no responden a una relación laboral exclusivamente; también puede haberlas sin vínculo de trabajo. De otra parte, el sistema pensional no es aislado del sistema económico general, ni puede ser autosostenible, sino que depende del amplio espectro de las políticas públicas y el manejo macroeconómico del Estado.

Como ha afirmado el ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, doctor José Roberto Herrera V., en el prólogo del libro “El Sistema Pensional Colombiano” del profesor Fernando Afanador (Legis, 1991):

“La salud de la seguridad social no siempre depende de sus propias recetas. No puede mantenerse la convicción anacrónica que aumentos en las cotizaciones o elevación de edades sea la única panacea a la preocupante situación financiera de la seguridad social. Asistimos a la crisis del financiamiento pensional soportado exclusivamente en cotizaciones. Los países de la Comunidad Económica Europea al darse cuenta de ello han tenido que recurrir a imposiciones directas al consumo como medio de financiación complementaria. El milenio que se asoma predice que en el nuevo mundo globalizado el verdadero estado de la seguridad social dependerá de la macroeconomía. Especialmente en el régimen de la Ley 100 de 1993, más que paños de agua tibia representados en reformas recortadas a los regímenes de pensiones, la eficacia de lo normado está en función de la política en tasas de interés, inflación, devaluación y ante todo empleo. Esta última es la savia de la seguridad social. Ningún sistema puede ser exitoso con elevadas tasas de desocupación, todos son esperanzadores cuando ellas descienden. Es por ello que desde la antigua declaración de Santiago de Chile de 1942 se asentó que la seguridad social debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo o mantenerlo, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuirlas equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los afiliados y su familia”.

Llevar a la Constitución un pretendido principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema pensional, restringe la responsabilidad del Estado a un manejo contable, casi numérico que devendrá irremediamente en restricciones permanentes que afectan la calidad y la cantidad del servicio, es decir, que pauperizan el disfrute del derecho. Una cosa es cotejar cotizaciones con beneficios y otra hacer políticas públicas de empleo, salarios y solidaridad pensional; una cosa es aspirar a que las cuentas –ingresos y egresos– nos cuadren y otra desarrollar la humana, universal y democrática vocación del modelo de Estado Social que nos pertenece.

Finalmente, digamos que ni siquiera una relación aceptable de afiliados y pensionados garantiza la sostenibilidad del sistema, como bien lo señala el ex Presidente del Seguro Social, el doctor Héctor Cadena:

“Muchas veces se argumenta que la relación entre afiliados y pensionados es una regla que indica qué tan sostenible es un sistema de reparto, pero la verdad no basta con ello, porque de nada sirve tener alta relación afiliados/pensionados si el aporte de los primeros está lejos de poder pagar los beneficios de los segundos tal como ocurre en Colombia” (ANIF, Carta Financiera N° 128, octubre 2004).

Por lo anterior, nos parece que este inciso no se debe aceptar como adición al actual artículo 48 Constitucional.

Aun cuando resulta mejor el texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes, nos parece innecesario porque la obligación del Estado frente a los derechos de la gente del hoy y del mañana ya está consagrada en el artículo 2° de la Carta; el respeto a los derechos adquiridos en el artículo 58 de la misma y la sostenibilidad financiera en los artículos 334 y 366.

2. La equidad como principio de la Seguridad Social

La Seguridad Social en Pensiones se ha vuelto insostenible financieramente, entre otras razones por las grandes iniquidades que el legislador introduce al sistema cada vez que hace una ley. En este campo, la actuación del Congreso se parece mucho a cuando aprueba reformas tributarias: consagra grandes cargas para la generalidad de los contribuyentes y grandes exenciones para unos pocos actores del manejo del gran capital.

El sistema de prima media con prestación definida adoptado en la década de los sesenta nació muerto financieramente pues con una cotización del 4.5% y un aporte o subsidio de la nación del 9.5% no se equilibraba el costo de los beneficios consagrados. Como si fuera poco ya en esa época se crearon múltiples regímenes pensionales que no permitían unificar cotizaciones, edad y beneficios para dar contenido al principio de equidad.

Para corregir las iniquidades del sistema se expidió la Ley 33 de 1986 que unificó los regímenes territoriales y nacional, pero consagró un régimen de transición y permitió que algunos se pensionaran con 55 años de edad y no con los 60 que regían para los afiliados privados del Seguro Social.

La Ley 33 de 1986 no sirvió. Por eso se requirió modificarla y expedir la Ley 100 de 1993, que el doctor Héctor Cadena, comenta en los siguientes términos:

“Gracias a la Ley 100 el país se salvó de una crisis fiscal de enormes proporciones, no solo porque esa ley logró un importante aumento de cotizaciones, sino por la creación del sistema de ahorro individual, que permitió generar un ahorro que ya asciende a la suma de \$22 billones, de los cuales la mitad está invertida en TES financiando parte del déficit fiscal.

Sin la Ley 100 no se hubiera logrado el ahorro que hoy existe en los fondos de pensiones pero aún con los aumentos en las cotizaciones y los ajustes de la reforma de 1993 al sistema, las escasas reservas del Seguro Social en el mejor de los casos apenas habrían alcanzado hasta 2010 o 2011. Muchas veces se argumenta que la relación entre afiliados y pensionados es una regla que indica qué tan sostenible es un sistema de reparto, pero la verdad no basta con ello, porque de nada sirve tener alta relación afiliados/pensionados si el aporte de los primeros está lejos de poder pagar los beneficios de los segundos tal como ocurre en Colombia.

El problema de la desfinanciación de las pensiones se remonta al siglo XIX en épocas de Simón Bolívar porque desde entonces y durante más de 100 años el país afrontó el pago de pensiones de los empleados públicos con cargo a los presupuestos e ingresos públicos. Por ello, las reservas para los pensionados del sector público nunca han existido y las mesadas se han cancelado con los ingresos de las cotizaciones y los flujos de caja de los presupuestos públicos.

Actualmente un pensionado del Régimen de Prima Media que cotizó al Seguro Social recibe como pensión una suma que, comprada con los aportes de su vida laboral, representan un subsidio de aproximadamente 48% o más. Este exceso lo tiene que pagar el Estado y por lo tanto lo asume todos los contribuyentes”.

Adicionalmente, la Ley 100 de 1993 fracasó financieramente como lo anotan algunos de sus autores, que son los mismos que promueven la reforma constitucional que hoy nos ocupa.

La Exposición de Motivos (páginas 4 y 5) resulta patética cuando señala:

“Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se buscó darle aplicación a los principios constitucionales y solucionar los problemas financieros estructurales que se evidenciaban en materia del sistema pensional, resultado de decisiones tales como bajas cotizaciones, cuando las había, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados (...) Las medidas tomadas con la Ley 100 de 1993 no fueron suficientes para solucionar los grandes desequilibrios que ya en ese momento se presentaban en el sistema, como era el proceso demográfico y la maduración del Régimen de Prima Media. A esto se sumó un factor adicional en contra de la estabilidad financiera del ISS y del Sistema General, la fase recesiva experimentada por la economía colombiana en la segunda mitad de los años 90 y comienzo del presente siglo. Los altos niveles de desempleo e informalidad heredados de la crisis no han permitido que los afiliados cumplan con el pago de sus aportes y ha sido creciente el número de afiliados inactivos en el sistema dual.

A lo anterior se agrega que la Ley 100 de 1993 no cobijó todos los sectores, pues no incluyó a los miembros de las fuerzas militares, a los servidores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los trabajadores de Ecopetrol. Así mismo, la ley no afectó las convenciones o pactos colectivos regularmente celebrados ni impidió que se continuaran celebrando”.

Para remediar la situación, igualmente sin éxito y sin superar las iniquidades, se expidió la Ley 797 de 2003 que con criterios bastante discutibles, restringió el derecho a la pensión de manera dramática, pues entre otras cosas subió la edad (de 55 a 57 para las mujeres y de 60 a 62 los hombres) en los casos de vejez para afiliados al Seguro Social, elevó el mínimo de semanas cotizadas (de 1000 en cualquier tiempo a 1300 en el 2015) de manera que los pensionados del futuro deberán cotizar no veinte sino 26 años, erigió en justa causa para terminar el contrato de trabajo el hecho de que el trabajador alcance los requisitos para pensionarse y aumentó las cotizaciones gradualmente hasta llegar a 15.5% el 1° de enero de 2006 para quienes devenguen menos de cuatro salarios mínimos legales mensuales.

Pero como la sostenibilidad en estos términos de reducción de beneficios no es alcanzable, la Ley 797 también fracasó y fue necesario expedir la Ley 806 del 2003 para afectar de manera sustancial el régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Hoy día se pretende modificar la Constitución para hacer lo que no pudo la ley y para de paso acabar con los precedentes del juez de constitucionalidad sobre estos temas. Se argumenta la insostenibilidad financiera y la falta de equidad y se identifican los regímenes especiales y el régimen de transición como puntos cardinales de la problemática.

Aun cuando el gobierno no presenta cálculos actuariales claros, la necesidad de sanear el sistema se impone, pero sin afectar el bloque de constitucionalidad que lo soporta; por eso queremos decir que con relación al régimen de transición no estamos de acuerdo con retrotraerlo a fechas anteriores a las previstas en la ley que lo creó, puesto que la doctrina y la jurisprudencia constitucional lo han reconocido como derecho adquirido. La Ley 100 de 1993 señaló los requisitos para acceder al mismo y el plazo para su extinción. Si en él se contiene una iniquidad hay que corregirla hacia el futuro pero no utilizar el poder de reformar la Constitución para anular los correlativos privilegios otorgados por la ley a sus beneficiarios.

En lo que tiene que ver con los regímenes especiales y exceptuados los suscritos ponentes apoyamos la idea de que salvo los miembros de la fuerza pública, el Magisterio y el del Presidente de la República, a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo todos los colombianos que lleguen a pensionarse lo hagan con los mismos requisitos de monto,

cotizaciones y tiempo señalados en la ley general de pensiones. No nos parece coherente tratar de suprimir los derechos adquiridos del régimen de transición pero proponer que hasta diciembre de 2009 se mantengan los privilegios exorbitantes de los pensionados bajo esta clase de regímenes. Nos parece que hacia el futuro, igualmente, no se pueda decretar pensión superior a 25 salarios mínimos vigentes, y que las convenciones y pactos colectivos de trabajo sí puedan ocuparse del tema pensional pero teniendo como techo de negociación máximo los requisitos generales de la ley de pensiones.

3. Sobre los derechos adquiridos y las normas transitorias

Las normas jurídicas que consagran un régimen de transición pensional en cualquier época parten de los principios de equidad y justicia social. No podrían considerarse nunca como concesiones generosas de los legisladores. Es fundamental tener en cuenta que un cambio de legislación o sus mecanismos transitorios producen traumatismos y en algunas oportunidades generan situaciones desventajosas para muchas personas, puesto que algunos de ellos han cotizado al amparo de una legislación que después cambia, haciendo más estrictos los requisitos para alcanzar la pensión, aumentando el número de años a cotizar, para que después, lo que es más grave, recibirán menos de lo esperado.

Un régimen de transición perdurará durante largos periodos en consideración al alcance ultractivo de las normas derogadas, por ello la importancia de su aplicación es innegable para los ciudadanos.

Atendiendo a estas consideraciones este Congreso introdujo un régimen de transición en la Ley 100 de 1993, estableciendo unos conceptos considerados por algunos como ambiguos y contradictorios, que han servido de pretexto a funcionarios de instituciones para negar justas aspiraciones. De esta situación dan cuenta el innumerable número de acciones de tutela interpuestas ante los jueces.

Tenemos claro que el legislador al promulgar una ley no puede prever todas las situaciones particulares que de ella puedan derivarse, pero al articular un campo preciso de acción para un determinado grupo o sector de la población y ante un derecho de transición, que es la ley mediante la cual se conservan para algunas personas la aplicación futura de ventajas de regímenes derogados ante la entrada en vigencia de una nueva legislación, las condiciones o requisitos del régimen anterior dejan de ser simples expectativas para convertirse en realidades jurídicas o en derechos concretos para aquellos a quienes el legislador concedió el beneficio de la ultraactividad de la norma anterior, extendiéndose su alcance a todos los beneficiarios de la norma sin excepciones.¹ Por esto es necesario que hablemos de los derechos adquiridos.

La Corte Constitucional² ha dicho que los derechos adquiridos son

“aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han instituido a favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que sea válido afirmar que una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior”³.

Los regímenes de transición a los que se refiere el proyecto y que pretenden modificar el término de las normas transitorias establecido en la Ley 100 de 1993 u otros que existan dentro del ordenamiento jurídico, son realmente derechos adquiridos. La Corte Constitucional ha señalado que la Constitución establece la existencia de derechos adquiridos y que estos presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas normativamente, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. Pero también ha señalado que existen situaciones jurídicas en las que “tales presupuestos no se han consolidado de acuerdo con la ley”⁴ y se estaría en el campo de las meras expectativas.

Los regímenes de transición son mecanismos de protección de derechos esperados, que no son simples posibilidades de la adquisición del derecho (meras expectativas) sino que son expectativas legítimas que hacen parte del reconocimiento por parte del Estado de “parámetros de justicia y equidad que deben ser atendidos en cualquier tránsito legislativo, para situaciones jurídicas que si bien no están consolidadas buscan promover o asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir otro objetivo de interés público o social”⁵.

Específicamente, para el caso del cambio legislativo de regímenes pensionales la Corte ha considerado que el régimen de transición “constituye un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho de pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo”.

El desconocimiento de una situación jurídica consolidada como sería establecer un término para la expiración del régimen de transición es vulnerar uno de los principios básicos del Estado Social de Derecho. Este principio consiste en el reconocimiento por parte del Estado de los derechos adquiridos de los trabajadores de acuerdo con las previsiones legales, además atentaría también contra la seguridad jurídica de aplicación de las normas del ordenamiento.

En atención a las anteriores consideraciones, los ponentes abajo firmantes eliminamos las modificaciones de las normas transitorias ya establecidas por las leyes vigentes.

4. La restricción al derecho de negociación colectiva

El proyecto de acto legislativo establece que no podrán dictarse disposiciones o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo establecido en las leyes del Sistema General de Pensiones y que a partir de su vigencia no se podrán establecer nuevas condiciones en materia pensional en pactos, convenciones colectivas de trabajo o cualquier clase de acuerdos⁶.

Con una disposición en este sentido, se vulnerarían Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad puesto que se le restaría validez a los acuerdos legalmente pactados entre trabajadores y empleadores con el objeto de mejorar las condiciones pensionales, es decir, se restringiría así el derecho de negociación colectiva.

La protección del derecho de negociación colectiva está dada tanto por normas constitucionales⁷ como por normas internacionales de Derechos Humanos dentro de las que pueden mencionarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16), el Protocolo de San Salvador (art. 8°), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8°) y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT sientan las bases para lograr la realización de este derecho junto con el de la sindicalización en las jurisdicciones internas de los Estados. Tales convenios imponen la obligación de adoptar medidas, en especial de carácter legislativo para adecuar la legislación interna a los postulados del derecho internacional. En el caso concreto del derecho de sindicalización, los Estados se comprometen a implementar una legislación que promueva el ejercicio

¹ Cfr. Afanador N. Fernando. El sistema Pensional Colombiano, Régimen General Regímenes Especiales y de transición, Ed. Legis, Bogotá, 1999, pp. 148-149

² Sentencia C-613 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes, Sentencia C-147 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell, Sentencia C-596 de 1997, Sentencia C-089 de 1997 M. P. Jorge Arango Mejía, Sentencia C-086 de 2002 M. P. Clara Inés Vargas, entre otras.

³ Sentencia C-926 de 2000. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Sentencia C-754 de 2004. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵ “La creación de un régimen de transición constituye entonces un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo” Sentencia C-754 de 2004. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

⁶ Texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo N° 034-127 acumulados de 2004, Cámara, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”, aprobado en segundo debate (Primera Vuelta) en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, el día 2 de noviembre de 2004, según consta en el Acta N° 141, segundo inciso y párrafo primero.

⁷ Artículos 39 y 55 de la Constitución Política Nacional.

de este derecho y que fortalezca la realización de convenciones colectivas. Sobre el particular, el Convenio 98 de la OIT establece el deber de adoptar medidas adecuadas en los siguientes términos:

*“Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”*⁸.

Este marco normativo permite determinar el tipo de obligaciones a cargo de los Estados en materia de negociación colectiva y sindicalización. De acuerdo con tales normas así como existe una obligación positiva de adoptar normas que protejan estos derechos, existe una obligación correlativa de abstenerse de introducir políticas o normas que vayan en detrimento de dichos derechos. En el caso del acto legislativo objeto de este análisis, este formula una reforma constitucional que limita el derecho de negociación colectiva y que significa un retroceso en la garantía del derecho de negociación colectiva y por lo tanto de sindicalización.

Al establecerse un plazo de vigencia⁹ para los acuerdos alcanzados mediante las convenciones colectivas del trabajo en materia pensional, desconociendo el término pactado en la misma convención, se está introduciendo una limitación contraria al objeto de los tratados que reconocen y protegen este derecho y por lo tanto se está restando validez a los acuerdos pactados entre empleadores y trabajadores arreglo a las normas nacionales y a las internacionales. Además, se estará cerrando la posibilidad de que los sindicatos negocien mejores condiciones en materia pensional, lo cual no está permitido por los tratados internacionales. Así, el proyecto de acto legislativo estaría introduciendo restricciones contrarias a la naturaleza de este derecho y por tanto a los convenios que tienen relevancia en esta materia.

En 1998 todos los Estados miembros de la OIT enumeraron en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo” los derechos fundamentales. En esta oportunidad los Estados acordaron que existen cuatro normas que son fundamentales, lo que les otorga la naturaleza de normas de derecho internacional imperativas, frente a las cuales los Estados no tienen la libertad de modificación o, dicho en otras palabras son derechos mínimos inderogables. Estos derechos son: libertad de asociación y libertad sindical (87 y 98) y el derecho de negociación colectiva (151 y 154); la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio (105); la abolición del trabajo infantil (182); y la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación (111).

Es decir, que los Estados han establecido que estos convenios son el mínimo de normas a las que están para el reconocimiento y promoción de esos derechos. La Declaración compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en las cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes y determina claramente que estos derechos son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países—independientemente del nivel de desarrollo económico.

De modo que los derechos contenidos en estos convenios hacen parte del sistema del derecho inderogable y no es posible, a los Estados abolir estas normas mínimas universales que reconocen derechos con la derogación de los principios de un constituyente derivado de un país. Resulta contrario a los principios y normas del Derecho Internacional la derogación de normas fundamentales.

El Estado Colombiano no podría sustraerse de la aplicación de los Convenios citados, puesto que estos se tratan de derechos mínimos internacionales, obligatorios para todos los Estados que integran la OIT, puesto que estaría expuesto a ser denunciado por violación de los convenios ratificados por el país.

En el caso de que el proyecto se aprobara tal y como fue presentado y aprobado habría una incoherencia en la Constitución. De un lado se tendrían las normas que ordenan la prevalencia de los Tratados de

Derechos Humanos fundamentales establecidas en los artículos 53 y 96 de la Constitución, y de otro lado, estaría el artículo 48 que prohibiría el derecho a la negociación colectiva.

En este orden de ideas y ante las consideraciones previas, los suscritos proponemos volver en este tema a la propuesta hecha en la Ponencia para primer debate en Cámara de los honorables Representantes Lucio Muñoz Meneses, Carlos Arturo Piedrahíta, Griselda Janeth Restrepo, y Telésforo Pedraza¹⁰, en el sentido de establecer límites a las convenciones colectivas en los términos de la ley.

5. Sobre el mínimo vital

En el articulado aprobado en primer debate las diversas fuerzas políticas llegaron a un acuerdo en el cual se consideraba que el mínimo vital para efectos pensionales debía restringirse al monto establecido para el salario mínimo legal vigente. Lo anterior, con el propósito de prevenir “la ocurrencia de casos en los cuales, a través de una interpretación distorsionada del concepto de mínimo vital, se lleguen a reconocer pensiones que por sus montos minen la sostenibilidad del sistema pensional y generen mayores iniquidades en el sistema”¹¹.

La Corte Constitucional no ha establecido un criterio fijo en cuanto al contenido material del mínimo vital, ni ha establecido una regla general fuera de decir que es “un mínimo de condiciones de carácter material”¹², que se trata de “garantizar las condiciones materiales más elementales”¹³ o las “condiciones mínimas para la subsistencia”¹⁴.

Tal vez una de las definiciones más comprensivas se encuentra en la Sentencia T-011 de 1998, donde se define mínimo vital como “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de la calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las exigencias más elementales del ser humano”¹⁵.

Lo anterior ha posibilitado que la Corte determine el contenido del mínimo vital en cada uno de los casos particulares que trata y que no lo identifique necesariamente con una suma de dinero. Es claro, por ejemplo, que la Corte no identifica el contenido del mínimo vital con el salario mínimo como se desprende de la lectura de las Sentencias SU-995 de 1999 y T-156 de 2000.

“Si bien ciertos criterios económicos permiten fijar un salario mínimo, como base ineludible para la negociación colectiva o individual del salario entre las partes de una relación laboral, esta es una medición que no agota el aludido concepto de mínimo vital protegida por la Constitución, ni puede identificarse con él sin dar al traste con la cláusula del Estado Social de Derecho y desnaturalizar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior. En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral—independientemente del estrato que ocupe—, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que

⁸ Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, introduce una norma similar específica para los empleados públicos (artículo 7º). El Convenio 154 de la OIT, artículo 5º establece la obligación para los Estados parte de adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

⁹ 31 de diciembre de 2010, de conformidad con el parágrafo transitorio primero.

¹⁰ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 127 de 2004 Cámara, acumulado PAL 34 de 2004, suscrito por los honorables Representantes Lucio Muñoz Meneses, Carlos Arturo Piedrahíta, Griselda Janeth Restrepo, y Telésforo Pedraza, Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2004.

¹¹ Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 127 de 2004 Cámara.

¹² Ver: Corte Constitucional. Sentencias *SU-225 de 1998*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-325 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.

¹³ Corte Constitucional. *Sentencia T-458 de 1997*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ Corte Constitucional. *Sentencia T-202 de 1995*. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁵ MP. José Gregorio Hernández.

aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (*v.gr.* vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.” (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior se deduce claramente, que la determinación material del contenido del mínimo vital debe depender de la evaluación cualitativa de cada caso, pues la valoración de las distintas necesidades implica variaciones en cuanto al monto concedido, variaciones que en ocasiones no se pueden explicar por tener diferentes necesidades familiares, sino por la posición social del solicitante (Ver Sentencias T-1103/2000, T-146 de 1999 y SU-1354 de 2000).

Por lo anterior, los ponentes hemos decidido volver a la propuesta hecha por los ponentes en Primer debate en la Cámara de Representantes, permitiendo, como es debido, que sea el juez quien define qué significa mínimo vital para efectos pensionales, ya que han sido los jueces constitucionales, los que con su interpretación de las normas y de los hechos, siempre ajustada al Estado Social de Derecho, quienes han logrado que el Estado se acerque a sus ciudadanos, dando respuestas y soluciones efectivas a sus necesidades vitales.

Por todo lo anterior proponemos la modificación del último inciso del artículo primero de modo que quedará así:

“Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”.

Proposición

En atención a las anteriores consideraciones proponemos dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, con el siguiente pliego de modificaciones.

De los honorables Senadores,

Jesús Enrique Piñacué A., Hector Helí Rojas, Senadores.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2004 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El Estado garantizará los derechos pensionales y respetará los derechos adquiridos, sin perjuicio de los descuentos y/o deducciones ordenadas por la ley. Por ningún motivo podrá suprimirse el pago, congelarse ni reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas legalmente.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, sin perjuicio de los acuerdos, pactos o convenciones colectivas que se celebren en materia pensional, los cuales deberán respetar los requisitos y límites señalados en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital **acumulado** necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Salvo los derechos adquiridos y lo dispuesto en los párrafos del presente acto legislativo, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública y al Presidente de la República.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Las pensiones reconocidas sin arreglo a la ley son inaplicables.

Parágrafo 1º. A partir de la fecha, no podrán **decretarse** pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”.

En el caso del régimen del Presidente de la República este límite se aplicará a partir de la vigencia del acto legislativo.

Parágrafo transitorio 1º. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación”.

De los honorables Senadores,

Jesús Enrique Piñacué A., Hector Helí Rojas, Senadores.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2004 SENADO, 034 DE 2004 CAMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 127 DE 2004 CAMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2004

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Ref.: Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 034 de 2004 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 127 de 2004 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Respetado doctor Cristo:

De acuerdo con el encargo conferido por usted nos permitimos presentar ponencia sobre los proyectos de acto legislativo de la referencia.

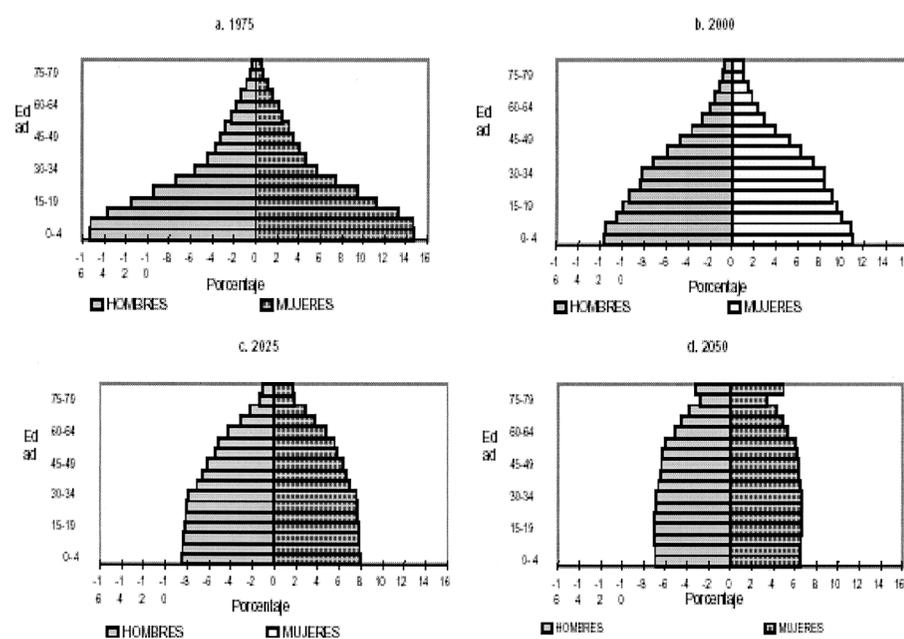
Ambos proyectos a pesar de presentar algunas diferencias formales tienen un fondo o contenido común como es procurar la sostenibilidad financiera, la eliminación de regímenes especiales, exceptuados y convencionales, el establecimiento de un tope máximo para las pensiones, y la eliminación de la mesada catorce para los nuevos pensionados.

La Cámara de Representantes el pasado 2 de noviembre de 2004, aprobó en sesión plenaria el Proyecto de Acto Legislativo acumulado número 034 y 127 de 2004 Cámara, según consta en el Acta número 141, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, respecto del cual se han realizado algunas modificaciones, como se detalla a continuación. El proyecto que se propone se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes

Las medidas tomadas con la Ley 100 de 1993 no fueron suficientes para solucionar los grandes desequilibrios que ya en ese momento se presentaban en el sistema pensional, como eran el proceso demográfico y la maduración del Régimen de Prima Media. En la grafica N° 1 se puede observar que las personas mayores de sesenta años para el año 2000 constituyen el 7% del total, y para el año 2050 se estima que aumentará al 22%, lo que induce a que la tasa de dependencia aumente.

Gráfica N° 1.

Composición demográfica de la población colombiana.

Adicionalmente a los problemas de tipo demográfico los índices de natalidad, fecundidad y mortalidad han presentado una disminución en los últimos años, potenciando aun más el problema pensional.

Además del problema demográfico se manifiesta un factor adicional en contra de la estabilidad financiera del Sistema General, que es la fase recesiva experimentada por la economía colombiana en la segunda mitad del los años noventa y comienzos del presente siglo. Igualmente, la informalidad derivada de la crisis no ha permitido que muchos afiliados cumplan con el pago de sus aportes y ha sido creciente el número de afiliados inactivos en el sistema dual.

De este modo al día de hoy el Sistema General de Pensiones ha presentado dificultades de financiamiento que se reflejan en elevados déficit operacionales. El déficit operacional que se muestra en el cuadro que se expone a continuación, medido como el desequilibrio entre cotizaciones y beneficios del sistema pensional, generó la necesidad de utilizar recursos de las reservas del ISS y del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 3.3% del PIB en el año 2000 (\$5.1 billones) y de 4.6% del PIB para el año 2004 (\$8.2 billones).

Balance Operacional de Entidades Públicas pensionales. Años 2000 a 2004 (% del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	Crecimiento promedio anual 2000-2004
Aportes del Sistema	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	0.0%
Pagos	4.4	4.8	5.2	5.5	5.7	+ 6.7%
Déficit Operacional (*)	3.3	3.7	4.2	4.4	4.6	+ 8.7%

(*) Incluye aportes de la Nación, y del ISS con cargo a sus reservas financieras.

El valor de la proyección del déficit pensional de acuerdo con cifras del DNP ascendía antes de la expedición de la ley 797 al 207% del PIB del 2000, en un horizonte de 50 años.

Fue por estas razones que se propuso por parte del Gobierno reformar el sistema pensional y el Congreso aprobó las Leyes 797 y 860 de 2003 con las cuales el déficit pensional disminuyó a 170,2% del PIB en el mismo horizonte. Sin embargo, al ser declarada inconstitucional la modificación del régimen de transición, el déficit pensional volvió a ascender a 187% del PIB.

Debe resaltarse que nuestro pasivo pensional es similar al de países desarrollados donde el nivel de cobertura oscila entre el 75 y 100% mientras que en Colombia el nivel de cobertura de población en edad de pensión con este beneficio es cercano al 23% de las personas de 60 o más años. Es decir, en nuestro país una deuda proporcionalmente parecida en términos del PIB está distribuida entre un grupo considerablemente menos representativo de habitantes.

En Colombia los pensionados alcanzan un millón de personas, frente a 4 millones de personas en edad de pensión. Los afiliados alcanzan la cifra de 11.5 millones de personas, de los cuales solamente son cotizantes activos 5.2 millones de personas, frente a una población económicamente activa de 20.5 millones de personas. Esta diferencia se explica por una fidelidad relativamente baja al sistema, debida entre otros a la informalidad que nos caracteriza, a los ciclos económicos recesivos y su efecto sobre el empleo.

Desde otro punto de vista hay que tener en cuenta, además, que las pensiones reconocidas por el sistema colombiano son comparativamente más generosas que en la mayoría de los países industrializados, así como de los de Latinoamérica.

Para hacer frente a los problemas de sostenibilidad del sistema y con ello garantizar los derechos de las generaciones futuras, se evidenció la necesidad de tomar medidas teniendo en cuenta lo sucedido en los últimos años en América Latina con los pensionados.

Estas experiencias demuestran que es necesario mantener la sostenibilidad respecto de los nuevos afiliados y buscar mecanismos adicionales para financiar el déficit que se origina en las prestaciones reconocidas y en curso de reconocimiento. Con el proyecto de Acto Legislativo se pretende reforzar las medidas adoptadas con la Ley 797 de 2003, señalando como uno de los principios del Sistema, procurar su sostenibilidad financiera.

Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cubra a todos los colombianos actualmente afiliados y aquellos que se afilien en el futuro, para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales.

Sólo en el caso de la fuerza pública y del Presidente de la República, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos, así como la necesaria dignidad que debe revestir la persona del Presidente, se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo.

2. El contenido del acto legislativo

La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional.

Estimamos necesario incluir el principio de sostenibilidad financiera en el proyecto de acto legislativo, teniendo en cuenta que la Constitución Política no establece expresamente ningún principio que imponga asegurar el equilibrio económico del sistema. Esto último puede entonces conducir a que se adopten decisiones que no lo tengan en cuenta, lo cual a la postre pone en peligro el sistema mismo, la posibilidad de asegurar los derechos de los afiliados y la estabilidad financiera de la Nación, al tiempo que impide a las futuras generaciones a acceder al beneficio pensional.

Desde este punto de vista es necesario establecer un criterio que se aplique por todas las autoridades públicas, tanto por el Congreso al expedir las leyes, como por el Gobierno al reglamentarlas y los jueces al examinar la constitucionalidad de las leyes o expedir las sentencias sobre este tema.

Lo anterior no constituye una novedad en la Constitución, pues en el fondo se trata de garantizar la efectividad de los derechos de las generaciones presentes y futuras para que se puedan hacer reales. Además ello corresponde a las tendencias en el mundo que imponen tener en cuenta al elaborar las normas y al tomar decisiones que se estudien los efectos económicos de la disposición que se expida o la decisión que se adopte. Lo anterior en la medida en que no se protege efectivamente el interés público y social cuando se adoptan decisiones que no cuentan con el debido respaldo económico, lo cual conduce a que no solo no se obtiene el propósito buscado con tales determinaciones sino que además se pone en peligro el respectivo sistema y por ello los derechos de los demás afiliados.

No obstante, creemos como ponentes que si bien es cierto se debe propender a la sostenibilidad financiera del mismo, dicha norma no podría interpretarse en el sentido de que se pueda disminuir el valor de las

mesadas reconocidas conforme a la ley para lograr la sostenibilidad, pues el valor de las mismas es un componente del derecho adquirido. Ello, sin omitir los descuentos y deducciones que la ley ordena practicar sobre las mesadas pensionales, como lo son los aportes de solidaridad o los descuentos para el pago del Sistema General de Seguridad en Salud.

Queremos dejar una salvaguarda expresa en la norma constitucional para evitar que futuras decisiones frente a eventuales crisis fiscales lleven a una reducción en el valor de las mesadas de los pensionados, sin impedir los citados descuentos, por lo cual se hace necesario precisar que tales descuentos o deducciones sí pueden tener lugar.

La eliminación de regímenes exceptuados o especiales.

Si bien es cierto que actualmente la Constitución Política contempla que corresponde al legislador regular el servicio de seguridad social y ello permite que el legislador establezca diversos sistemas para diversas situaciones, esto, a la postre, ha permitido que se presenten tratamientos inequitativos.

En este sentido conviene observar que la Corte Constitucional por Sentencia C-461 de 1995 reconoció que a la luz de la Constitución podían existir regímenes pensionales especiales. A tal efecto señaló que eran posibles regímenes pensionales “que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta”.

En la medida en que la posibilidad de establecer regímenes distintos deriva de la competencia del legislador para regular el régimen de seguridad social, la única forma de asegurar un tratamiento uniforme para todos los colombianos es a través de una reforma constitucional que así lo imponga.

Sobre este aspecto los ponentes consideramos que se debe establecer una fecha a partir de la cual se modifique el régimen vigente con criterios de razonabilidad y proporcionalidad a fin de evitar la vulneración de expectativas cercanas de pensión. En este orden de ideas estimamos que el término de terminación de estos regímenes especiales y exceptuados sea el 31 de diciembre del 2009.

La negociación colectiva y el régimen pensional (“bloque de constitucionalidad”)

La Constitución política garantiza el derecho de negociación colectiva de acuerdo con la ley. En esta medida, podría pensarse que la ley puede establecer límites al derecho de negociación colectiva. Ello podría ocurrir en materia de seguridad social, si se tiene en cuenta que en el sistema creado por la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de los derechos de la seguridad social no deriva de la existencia de un vínculo laboral con determinada persona. Sin embargo, recientemente la Corte Constitucional ha declarado inexecutable por ser contrarias al derecho a la negociación colectiva disposiciones legales que restringían dicha negociación en materia pensional.

En Sentencia C-551 de 2003, la honorable Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del punto 8° del Referendo, precisó que no reñía con la Constitución Política establecer limitaciones a los aspectos que podían negociarse en una Convención Colectiva, razón por la cual declaró executable la citada pregunta.

Lo anterior implica que una limitación impuesta en la Constitución Política en este punto, permitirá limitar esta facultad, con lo cual se procura asegurar el carácter universal del régimen pensional, y evitar que algunas personas obtengan beneficios desproporcionados, sobre todo frente a entidades públicas.

En relación con la terminación de los pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados sobre el régimen pensional,

se propone como fecha cierta el 31 de diciembre del 2009 por las mismas razones expuestas al referirnos a la terminación de los regímenes especiales y exceptuados.

La eliminación de la decimocuarta mesada pensional

El proyecto de acto legislativo limita el número de mesadas pensionales que puede percibir una persona que se pensione a partir de la entrada en vigencia del mismo y por ello elimina para dichas personas la decimocuarta mesada pensional.

La necesidad de establecer esta norma a través de un acto legislativo resulta fundamentalmente de la doctrina de la Corte Constitucional sobre la decimocuarta mesada y el derecho al régimen de transición.

En efecto, por sentencia C-409 de 1994, la Corte Constitucional declaró inconstitucional que se hubiera limitado dicha mesada pensional a las personas cuyas pensiones se hubieran causado y reconocido antes del 1° de enero de 1988 y a tal efecto expresó:

“Considera la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conlleva la pérdida del poder adquisitivo del salario, originado en el fenómeno inflacionario, es predicable para los efectos de decretar los reajustes anuales a todas las pensiones de jubilación sin distinción alguna. Pero ello no puede constituir fundamento de orden constitucional para privar de un beneficio pensional como lo es la mesada adicional que se consagra en la norma materia de revisión, en favor de un sector de antiguos pensionados, excluyendo a otros que legítimamente han adquirido con posterioridad el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales correspondientes.

“... ”

“Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexecutable de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.”

Como se puede observar para la Corte Constitucional la decimocuarta mesada debía reconocerse a todos los pensionados por razón del principio de igualdad.

Este argumento podría conducir a que la Corte Constitucional considerara inconstitucional cualquier restricción a través de una ley de dicha mesada a las personas que se pensionen en el futuro.

Adicionalmente, las dificultades de eliminar la decimocuarta mesada surgen también de la Sentencia C-754 de 2004. En efecto, en dicha sentencia la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 4° de la Ley 860 por vicios de procedimiento y razones de fondo. En relación con estas últimas, la Corte precisó que las personas que se encuentran en régimen de transición tienen derecho al mismo. Lo anterior puede conducir a interpretar que forma parte del régimen aplicable a las personas en transición el derecho a la decimocuarta mesada.

En adición a lo anterior, debe precisarse que durante las audiencias públicas realizadas en la honorable Cámara de Representantes se manifestó una gran preocupación por la definición constitucional que se propone de permitir solamente trece mesadas al año, bajo el entendido de que aquellas personas que gozan del privilegio de la pensión de gracia, cuentan con 26 mesadas. Este argumento no puede ser atendido pues resulta evidente que el número de mesadas se refiere a cada pensión individualmente considerada, por lo cual cada una de ellas continuaría con las trece mesadas aludidas, sin que quepa por ningún motivo la suma de mesadas propias de pensiones diferentes.

Las circunstancias anotadas, hacen necesario que la Constitución disponga claramente que las personas que adquieran el derecho a

pensionarse a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo no tienen derecho a la decimocuarta mesada pensional.

No sobra mencionar que el costo anual de esta mesada adicional asciende hoy a 1.1 billones. Sin embargo, debe aclararse que este costo no se va a reducir en la medida que se seguirá pagando para los actuales pensionados, pero dejará de incrementarse, a futuro, por efecto del presente acto legislativo.

De acuerdo con las actuales proyecciones su eliminación reducirá el déficit operacional acumulado en 12.9% del PIB entre los años 2004 y 2050.

El régimen de transición de la Ley 100

En la ponencia del texto aprobado por la sesión plenaria de la Cámara, se señaló que si bien los ponentes estimaban que se podría fijar un vencimiento al régimen de transición diferente al establecido en la ley, en este acto legislativo, estimaron que no debían omitirse los argumentos de la honorable Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 860 de 2003 y, por ende, decidieron dejar la misma fecha respecto del citado régimen de transición. No obstante lo anterior, consideramos que esta fecha debe coincidir con aquellas señaladas para la extinción de los regímenes especiales, por lo cual se propone el 31 de diciembre de 2009. En adición a lo anterior, en la Cámara de Representantes se propuso modificar esta fecha para fijarla en el 31 de diciembre de 2007, proposición que fue negada, razón por la cual se propone el 31 de diciembre de 2009.

CONSTANCIA DEL SENADOR GERMAN VARGAS LLERAS

El Senador Germán Vargas Lleras está de acuerdo con el contenido de la ponencia dejando claro que los puntos en que se señalan fechas futuras para la aplicación de algunas normas, deberían tener aplicación inmediata. Aduce para ello las siguientes consideraciones que tienen que ver con los principios constitucionales que deberán regir de la seguridad social, como son la equidad, universalidad, eficiencia y la sostenibilidad financiera, principios que en su criterio no podrán cumplirse si se insiste en el favorecimiento de grupos particulares de personas en detrimento de la generalidad de los afiliados al sistema pensional.

Argumenta el Senador Vargas Lleras que no le puede estar prohibido al legislador referirse a estos asuntos, aduciendo para ello que se perjudicaría a un grupo de personas, pues ello implica la petrificación del derecho y el impedimento de que el Estado, representado en este caso por el órgano legislativo, pueda adecuar su normatividad a las realidades sociales y económicas. Tal pretensión no es sino la concreción de la llamada “Teoría de la irreversibilidad”, a la que se refirió la Corte Constitucional en sentencia C-168 de 1995, que trató precisamente al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, cuya modificación hoy se debate, en términos cuya claridad no admite variedad de interpretaciones, así:

“La pretensión del actor equivale a asumir que los supuestos de eficacia diferida condicional, es decir, aquellos que solo generan consecuencias jurídicas cuando la hipótesis en ellos contemplada tiene realización cabal, deben tratarse como supuestos de eficacia inmediata y, por ende, que las hipótesis en ellos establecidas han de tenerse por inmodificables aun cuando su realización penda todavía de un hecho futuro de cuyo advenimiento no se tiene certeza. Es la llamada **teoría de la irreversibilidad** que, sin éxito, ha tratado de abrirse paso en países como España y Alemania, donde ha sido rechazada no solo por consideraciones de orden jurídico sino también por poderosas razones de orden social y económico. Aludiendo a una sola de estas, entre muchas susceptibles de análisis, dice Luciano Parejo Alfonso: “En épocas de desarrollo y crecimiento de la economía, con presupuestos estatales bien nutridos, es posible la creación y puesta a punto de instituciones de carácter social que luego, en épocas de crisis económica, con presupuestos estatales limitados por la misma, resultan de difícil mantenimiento. De ahí que aparezca muy problemática la afirmación de la exigencia constitucional del mantenimiento de prestaciones otorgadas bajo una coyuntura diferente”.¹

De aplicarse el criterio del actor, se llegaría al absurdo de que las normas laborales se volverían inmodificables y toda la legislación laboral estática, a pesar de los grandes cambios que en esta materia es necesario introducir, en atención al dinamismo de las relaciones laborales y las políticas sociales y económicas, que en defensa del interés social o general debe prevalecer sobre el particular, y las cuales finalmente redundan en el mejoramiento de la clase trabajadora.”

En este punto es necesario tener en cuenta que el Sistema es uno solo y que es un esquema solidario, en el cual las cotizaciones de la totalidad de los afiliados deben contribuir a financiar las pensiones de todas las personas, lo cual no resulta posible si se insiste en permitir privilegios a un grupo de personas que implican unas erogaciones muy altas a la Nación, poniendo en entredicho la posibilidad de los otros afiliados de acceder al beneficio pensional u otros servicios sociales.

En tal sentido la Corte Constitucional en Sentencia 617 de 2001, señaló:

“Al respecto la Corte hace énfasis en que pretender la ampliación de cobertura sin tener en cuenta los equilibrios financieros mínimos que le den viabilidad, resultaría totalmente irrazonable, pues pondría en peligro la posibilidad misma de asegurar la prestación respectiva.”

Asimismo, en Sentencia C-789 de 2002 ya mencionada, precisó:

“La Constitución delega al legislador la función de configurar el sistema de pensiones, y le da un amplio margen de discrecionalidad para hacerlo, precisamente para garantizar que el sistema cuente con los “medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”, y para darle eficacia al principio de universalidad, eficiencia y solidaridad, conforme al artículo 48 de la Carta. De tal modo, es necesario que el legislador pueda transformar las expectativas respecto de la edad y tiempo de servicios necesarios para adquirir la pensión, de tal forma que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en relación con la seguridad social, a pesar de las dificultades que planteen los cambios en las circunstancias sociales. Por tal motivo, la Corte, refiriéndose a los regímenes de transición, ha sostenido que una concepción semejante implicaría la petrificación del ordenamiento, en desmedro de diversos principios constitucionales.”

En adición a lo anterior, reitera el Senador Vargas Lleras, que el Sistema de Seguridad Social, en este caso el de Pensiones, no puede ni debe permanecer ajeno a la realidad económica del país, como tampoco a otras variables que inciden en su resultado y en la posibilidad misma de su existencia. El solo adelantamiento del régimen de transición al 2007 genera un ahorro de 17 puntos del PIB en valor presente, lo que equivale a la suma aproximada de 50 billones de pesos. Si se adelanta a una fecha más cercana que 2007, el impacto fiscal es aún mayor; es decir, cerca de tres billones de pesos en valor presente por cada año adicional que se logre adelantar la transición.

Que el legislador está obligado a ajustar el Sistema a la realidad económica y técnica, pues lo contrario condenaría, por lo menos al Régimen de Prima Media a su desaparición, pues se torna insostenible, con lo cual pone en riesgo la posibilidad de obtener la pensión, no ya para el grupo privilegiado al que nos hemos referido, sino para la totalidad de los afiliados, bien jurídico superior que exige el ajuste del Régimen, parte del cual está constituido por la modificación al Régimen de Transición que se cuestiona.

Tal como se aprobó en el proyecto de Acto Legislativo en la honorable Cámara de Representantes, con unas fechas excesivamente lejanas para el desmonte de privilegios pensionales, y en particular el de la transición, no es prudente ni responsable ante la dimensión de las dificultades fiscales que enfrenta la Nación.

Por último, afirma el Senador Vargas Lleras que la modificación al Régimen de Transición no implica en modo alguno la renuncia a un

¹ Estado Social y Administración Pública. Edt. Civitas, Monografías, 1983.

derecho, pues mal puede renunciarse a lo que no se tiene, ni supone la negación a la pensión de vejez, simplemente varía algunas de sus condiciones.

Por lo expuesto anteriormente, el Senador Vargas Lleras manifiesta su voto positivo a los incisos y párrafos del presente proyecto de Acto Legislativo, siempre que las disposiciones incluidas en él entren a regir de manera inmediata. Es decir, que tanto los regímenes especiales, exceptuados, convencionales, de transición, así como el tope de 25 salarios mínimos a las pensiones, deberían entrar a regir al momento de la vigencia del Acto Legislativo, sin ninguna dilación.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

Artículo 1°.

Inciso 1°. En el inciso citado se propone sustituir el propuesto aprobado en la Cámara por el siguiente texto: *“La seguridad social será financieramente sostenible”*.

Como se mencionó al inicio de este documento, el Sistema de Pensiones debe ser sostenible, pues es la única forma de garantizar que los beneficios que contiene puedan ser otorgados a quienes cumplan con los requisitos que la ley exige para acceder a él.

En este inciso se han suprimido algunas expresiones relativas a los propósitos de dotarlo de sostenibilidad financiera, principalmente respecto a la garantía que ello representa para las generaciones futuras que vienen realizando sus aportes, pero que, de no tomarse las medidas correspondientes, verán destinados sus aportes al pago de los actuales pensionados, sin que existan recursos para la asunción de sus propias pensiones. Lo anterior, pues estos fines no corresponden a un mandato constitucional, sino que deben informarlo.

Inciso 2°. Nuevo: *“Sin perjuicio de los descuentos o deducciones ordenados por la ley, por ningún motivo podrá congelarse ni reducirse el valor de la mesada pensional legalmente reconocida”*.

En este inciso se ha mantenido la redacción original casi en su totalidad, eliminándose la expresión “suprimirse el pago”, pues no resulta técnicamente adecuada ya que las pensiones no son susceptibles de supresión. Lo anterior no implica que pudiera eliminarse o incumplirse dicho pago, puesto que se garantizan los derechos adquiridos.

Inciso 3°. Nuevo: *“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, solamente la fuerza pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.”*

En este inciso, al igual que en los otros en los que se había incluido este texto, se eliminó la referencia a los derechos adquiridos, ya que por técnica legislativa resulta más adecuado hacer mención de tales derechos inviolables en un aparte específico que aplicará a la totalidad del articulado propuesto.

Inciso 4°. Nuevo: *“En materia pensional se respetarán los derechos adquiridos. Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicios o de cotización o haber acumulado el capital necesario según la ley”*.

Inciso 5° Nuevo. *“La ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia.”*

Respecto de estos dos incisos, se efectuaron algunas modificaciones de redacción, conservando su espíritu, pues como se señaló, resulta más adecuado establecer como principio ineludible del régimen de pensiones el respeto a los derechos adquiridos, que ya goza de garantía constitucional, al tiempo que se precisa qué se considerará un derecho de esta condición para los derechos pensionales. Lo anterior, incluye las pensiones de invalidez y sobrevivencia, cuyos requisitos han sido establecidos en la ley.

Inciso 6°. Igual al inciso 5° del proyecto aprobado, así: *“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del*

presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año”.

Inciso 7°. Queda igual al inciso 6° del texto aprobado, así: *“El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al Salario Mínimo Legal Vigente”*

Parágrafo 1°. Se modifica el texto aprobado en su parte final y se sustituye el segundo inciso. También se elimina el título “Parágrafo 1°” y se sustituye por “Inciso 8°”, así: *“INCISO 8°: A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en la ley.”*

La ley establecerá un procedimiento breve y sumario para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho”

En este inciso se precisan los conceptos que pueden dar lugar a la modificación del régimen pensional, mediante cualquier tipo de negociación o acto jurídico de cualquier naturaleza, al tiempo que se adecua el inciso segundo del parágrafo, para puntualizar la necesidad de dotar a las entidades reconocedoras de pensiones de mecanismos eficaces y expeditos para dejar sin efecto aquellas pensiones obtenidas de manera fraudulenta.

En este punto, no sobra reiterar que no existe impedimento constitucional para limitar los temas sobre los cuales pueden versar las convenciones colectivas u otros tipos de actos jurídicos, como lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-551-03.

Parágrafo 2°. Igual al texto aprobado, fusionando los dos incisos y cambiando el título Parágrafo 2° por Parágrafo 1°, así: *“Parágrafo 1°. A partir del 31 de diciembre del año 2009, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública. Para el Presidente de la República este límite regirá a partir de la vigencia del acto legislativo”*.

En este parágrafo se modifica la fecha a partir de la cual no podrán concederse pensiones superiores a 25 salarios mínimos, pues se estima que la urgencia del tema exige reducir esta fecha, al igual que las otras que se establecen en este proyecto, dado que el costo que implica retardar las modificaciones aquí señaladas, no admite mayores retardos.

Parágrafo transitorio 1°. Se modifica la redacción del texto aprobado, así: *“Las reglas de carácter pensional vigentes a la fecha de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre del año 2009”*.

En este parágrafo se modifica la redacción, pues la propuesta se estima más clara, al tiempo que se elimina la referencia al derecho de denuncia, que ya está contemplado en la legislación vigente. En todo caso, es claro que el ejercicio del derecho de denuncia en ningún caso puede entenderse como un mecanismo válido para obtener la inaplicación de la norma Superior propuesta, pues no resulta posible pretender inaplicar la Constitución Política, por ningún mecanismo o norma.

Parágrafo transitorio 2°. Se modifica el texto aprobado, así: *“La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en la Ley expirará el 31 de diciembre del año 2009.”*

Parágrafo transitorio 3°. Se aclara en su redacción el texto aprobado, así: *“Parágrafo TRANSITORIO 3°: El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial será el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad al 27 de junio de 2003 y lo preceptuado en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de esa fecha tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.”*

Parágrafo transitorio 4°. Se modifica el texto aprobado, así: “*Parágrafo TRANSITORIO 4°. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 2009.*”

Respecto de este inciso caben los comentarios ya formulados en cuanto a la necesidad de fijar una fecha más razonable para los regímenes especiales, exceptuados, convencionales y de transición, teniendo en consideración que la Cámara negó una proposición que procuraba limitar la transición al 31 de diciembre de 2007, por ello se propone el 31 de diciembre de 2009.

Artículo 2°

El artículo 2° queda igual al texto aprobado, así: “*El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.*”

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2004 Senado, 034 y 127 de 2004 acumulado Cámara, *por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política*, con las modificaciones que se proponen en el pliego de modificaciones.

Mario Uribe Escobar, Coordinador Ponente; *Germán Vargas Lleras*, *Nelson Figueroa Villamil*, *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *Jesús Piñacué Achicué*, Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 SENADO 2004, 034 DE 2004 CAMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 127 DE 2004 CAMARA

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 1°. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

La seguridad social será financieramente sostenible.

Sin perjuicio de los descuentos o deducciones ordenados por la ley, por ningún motivo podrá congelarse ni reducirse el valor de la mesada pensional legalmente reconocida.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en la ley. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.

En materia pensional se respetarán los derechos adquiridos. Para adquirir el derecho a una pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicio o de cotización o alcanzar el capital necesario según la ley.

La ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal vigente.

A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en la ley.

La ley establecerá un procedimiento breve y sumario para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho.

Parágrafo 1°. A partir del 31 de diciembre de 2009, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública. Para el Presidente de la República este límite regirá a partir de la vigencia del Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio 1°. Las reglas de carácter pensional vigentes a la fecha de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones

colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre de 2009.

Parágrafo Transitorio 2°. Los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en la ley expirarán el 31 de diciembre del año 2009.

Parágrafo Transitorio 3°. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial será el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad al 27 de junio de 2003 y lo preceptuado en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de esa fecha tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo Transitorio 4°. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 2009.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas:

Mario Uribe Escobar, Coordinador Ponente; *Germán Vargas Lleras*, *Nelson Figueroa Villamil*, *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *Jesús Piñacué Achicué*, Ponentes.

La vigencia de la presente reforma será inmediata, por lo tanto deben negarse los párrafos transitorios 1°, 2° y 4°.

Germán Vargas Lleras.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 96 DE 2004 SENADO

por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998 en lo referente a las acciones populares.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2004

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 96 de 2004 Senado, *por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998 en lo referente a las acciones populares.*

Señor Presidente:

Procedemos a rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia presentado por la honorable Senadora Leonor Serrano de Camargo en los siguientes términos:

1. En la ponencia para primer debate adujimos como argumentos los siguientes:

“A. La propuesta de incluir un párrafo que cualifique la legitimación del accionante regulada en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, puede resultar contraria al espíritu de la acción popular, establecida por el legislador con fundamento en principios de solidaridad, altruismo, y defensa de intereses que siendo de muchos pueden ser objeto de protección a solicitud de cualquiera, así este no tenga interés personalísimo y directo en el resultado del proceso.

En palabras del ex Constituyente y Tratadista Juan Carlos Esguerra P., en su obra *La Protección Constitucional del Ciudadano*, página 220 podemos asumir que:

“En todo caso, si se hace de lado esa evidente falta de rigor, la Ley 472 de 1998 tiene el indudable mérito de haber entendido y retransmitido con

justeza la idea fundamental de que las acciones populares están concebidas para que cualquiera se sienta verdadero partícipe de las cosas que nos pertenecen a todos y, en tal virtud, no solo autorizado para colaborar en su defensa, sino personalmente llamado a emprenderla.

Para el efecto, en principio poco importa qué interés se persiga. Si se trata de un particular, tanto cabe pensar en uno puramente personal suyo o de un tercero, como en el de la colectividad, y aún en la hipótesis de un obrar totalmente desinteresado. Desde luego, en el caso de las autoridades públicas, cuyo móvil debe ser siempre el interés público, solo son concebibles las dos últimas opciones.

Porque por el aspecto de la legitimación para demandar, las acciones populares constituyen una muy honrosa excepción al principio jurídico de que “donde no hay interés no hay acción”. Bien puede decirse que, desde el punto de vista del derecho procesal, esa es la piedra angular de las mismas”.

Nos parece en conclusión que esta propuesta debe ser rechazada.

Sin embargo, la iniciativa en estudio permite aprovechar la oportunidad para, recogiendo las críticas que el mismo tratadista formula al citado artículo 12, proponer una nueva redacción del mismo en los siguientes términos:

Artículo 12. Titulares de la acción. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. En asunto de su competencia y como función propia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y Municipales y los Alcaldes.

B. La propuesta de modificar el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 debe ser rechazada porque la acción popular es autónoma, directa, principal e independiente, los derechos e intereses que protege no tienen otras acciones que cumplan tal propósito y en consecuencia no puede ser tratada como subsidiaria ni dependiente de requisitos previos de prosequibilidad o prejudicialidad, propios de las acciones legales, pero, extraños a las constitucionales por la supremacía propia de las normas que las establecen, las cuales están en la Carta Fundamental.

Exigir prueba sumaria del incumplimiento como requisito de la demanda, implica conocer previamente la autoridad responsable del mismo y en muchos casos ella es desconocida para el accionante y solo el proceso la irá identificando, y de otra parte, probar la renuencia implica haber establecido la responsabilidad y no lograr su cumplimiento, lo cual solo puede ocurrir en otro proceso, con otra acción y otros recursos o requerimientos, que harían ilusoria la oportuna y celérica protección que el constituyente quiso para la acción popular, y que por cierto no logró la Ley 472 de 1998, por su excesivo procesalismo.

C. La idea de sancionar al accionante particular que no asista a la audiencia de pacto de cumplimiento nos parece que debe acogerse.

Las acciones populares están diseñadas para proteger derechos e intereses de amplio espectro que dan lugar a verdaderos mega-procesos que pueden afectar a miles de ciudadanos, y contener múltiples decisiones declaratorias, indemnizatorias, preventivas, suspensivas o restauradoras; todo lo cual se puede volver tortuoso, largo, dispendioso e ineficaz si el excesivo procesalismo se apodera del tema. Por consiguiente, es preciso un activismo judicial que va más allá de la tradicional oficiosidad y una lealtad procesal de los intervinientes que no dilate ni llene de argucia el proceso, para tales propósitos se consagró esa especie de conciliación que la Ley 472 de 1998 denominó pacto de cumplimiento en su artículo 27. Parece evidente que puede dar más seriedad y eficacia que en esta importante etapa procesal, que puede determinar sustancialmente el contenido de la decisión judicial, exista la posibilidad de sancionar tanto a los funcionarios como a los particulares accionantes que concurran a ella.

D. La modificación del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 parece procedente y puede acogerse. Simplemente se propone ampliar el término para decidir de fondo, de 20 a 30 días.

La complejidad de los fallos en estas acciones justifica que el juez tenga un término amplio para decidir sin que esto quite celeridad al proceso. En todo caso se debe decir que el término es “hasta” de treinta (30) días.

La temeridad se debe sancionar igualmente, como en todo proceso, pero no porque se falle en contra de las pretensiones sino porque el juez procesalmente la establezca, por eso acogemos con modificación el inciso final del artículo 4º del proyecto.

E. La propuesta de modificar los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 para limitar el reconocimiento de incentivos al actor de la acción popular debe respaldarse con algunas precisiones.

La preocupación de la autora del proyecto en el tema de los incentivos, ya la tenían los romanos cuando establecieron acciones populares, así lo recuerda el profesor Esguerra Portocarrero en la página 199 de su obra citada:

“Pero al propio tiempo se demostró también, por otra parte, que el agregado de ese estímulo en dinero no siempre era necesario ya que con frecuencia era evidente que, detrás de la protección del derecho colectivo que el actor invocaba y decía perseguir, había un claro interés personal suyo en el asunto. Y que, por consiguiente, el principal móvil de su demanda era en realidad ese interés particular involucrado en el derecho colectivo, más que este en abstracto o una parte de la pena dineraria que llegara a imponérsele al demandado”.

Hoy se escuchan críticas a las acciones populares, se habla de congestión judicial por su causa, y se señala que la mayoría de los accionantes lo hacen persiguiendo el incentivo y no por impulsos altruistas o solidarios.

Sin embargo, creemos que quitar los incentivos puede, por desgracia, volver inoperantes las acciones populares y dejarlas en el olvido como ocurrió por tantos años con las que contemplaba el Código Civil, que para poco sirvieron en el propósito de proteger los derechos de todos.

La propuesta prohíbe el incentivo en dos eventos: utilización de información institucional de carácter técnico o científico y hechos notorios, que, si bien pueden aducirse como prueba, no implican un esfuerzo intelectual o logístico del accionante tan relevante como para incentivarlo a actuar.

Proponemos un párrafo en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 que diga:

“**Parágrafo.** Los incentivos consagrados en este y el siguiente artículo no se reconocerán si el accionante se valió de información institucional, como estudios de carácter técnico o científico, o de un hecho notorio, de los cuales los titulares de la acción tienen conocimiento”.

2. Proponemos una reforma sustancial al tema de los incentivos, que si bien es cierto no se acaban, fueron excluidos para varios eventos, reducidos en sus topes y dejados a la valoración del Juez, que nos parece mejor que su operación automática como ocurre hoy día para algunos casos. En efecto proposiciones sustitutivas que modificaban los nuevos artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, fueron aprobadas en la Comisión Primera.

3. Algunas ideas nuevas han surgido desde el primer debate, que sin modificar el fondo de lo aprobado y sin haber sido negadas procuran dar más fuerza al propósito de ajustar el trámite de las acciones populares.

Razones de Seguridad Jurídica relacionadas con los derechos adquiridos, aconsejan disponer que si en el trámite de la acción popular no se probó el daño o amenaza al derecho o interés colectivo, el Juez no podrá en la sentencia decidir sobre la legalidad de actos administrativos o contratos relacionados con las pretensiones de la demanda, en estos eventos lo procedente es respetar la finalidad de otras acciones como la de nulidad simple o con restablecimiento del derecho, por ejemplo.

Por lo anterior proponemos adicionar al artículo 3º del proyecto que modifica el 34 de la Ley 472 de 1998, un inciso final que disponga:

“Si el juez no accede en la sentencia a la petición de declarar que un derecho o interés colectivo ha sido afectado o puesto en peligro, no podrá juzgar la ilegalidad de actos administrativos o contratos que tengan que ver con los fundamentos de hecho de la demanda o cuya nulidad se pida como pretensión subsidiaria”.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente nos permitimos solicitar a la Plenaria del honorable Senado de la República que apruebe la siguiente proposición:

De acuerdo con el Pliego de Modificaciones que se adjunta, **dese segundo debate** al Proyecto de ley número 96 de 2004 Senado, *por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998 en lo referente a las acciones populares.*

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 96 DE 2004 SENADO

*por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998
en lo referente a las acciones populares.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificase el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.

2. En asunto de su competencia y como función propia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y Municipales y los Alcaldes.

Artículo 2°. Modificase el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 27. Pacto de cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo; a los particulares accionantes les será impuesta multa de conformidad con lo previsto en el artículo 101 del C.P.C.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;

b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;

c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

Artículo 3°. Modificase el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá hasta de treinta (30) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará “in genere” y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

Si la acción popular fue interpuesta en forma temeraria el juez podrá imponer sanción al actor a favor del Fondo de Defensa Intereses Colectivos, en la misma sentencia, y hasta por el 20% del monto del incentivo a que habría habido lugar en caso de resultar exitosa.

Si el juez no accede en la sentencia a la petición de declarar que un derecho o interés colectivo ha sido afectado o puesto en peligro, no podrá juzgar la ilegalidad de actos administrativos o contratos que tengan que ver con los fundamentos de hecho de la demanda o cuya nulidad se pida como pretensión subsidiaria

Artículo 4°. Modifícase el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 39. Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos mensuales, según el esfuerzo, la dedicación, los conocimientos y la competencia desplegados en el proceso.

Cuando el actor sea una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

Parágrafo. Los incentivos consagrados en este y el siguiente artículo no se reconocerán si el accionante se valió de información institucional, como estudios de carácter técnico o científico, o de un hecho notorio, de los cuales los titulares de la acción tienen conocimiento, ni cuando existe resolución judicial o administrativa previa que haya tratado y decidido sobre la protección del derecho o interés cuya afectación se alega en la acción popular.

Artículo 5°. El artículo 40 de la Ley 472 de 1998 quedará así:

Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir hasta el diez por ciento (10%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular, según tasación que hará el juez teniendo en cuenta el esfuerzo, la dedicación, los conocimientos y la competencia desplegados en el proceso.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria, los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Héctor Helí Rojas Jiménez,

Senador Ponente.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 96
DE 2004 SENADO**

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado
de la República, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472
de 1998 en lo referente a las acciones populares.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. En asunto de su competencia y como función propia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y Municipales y los Alcaldes.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 27. Pacto de cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo; a los particulares accionantes les será impuesta multa de conformidad con lo previsto en el artículo 101 del C.P.C.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá hasta de treinta (30) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto,

se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

Si la acción popular fue interpuesta en forma temeraria, el juez podrá imponer sanción al actor a favor del Fondo de Defensa Intereses Colectivos, en la misma sentencia, y hasta por el 20% del monto del incentivo a que habría habido lugar en caso de resultar exitosa.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 39. Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos mensuales, según el esfuerzo, la dedicación, los conocimientos y la competencia desplegados en el proceso.

Cuando el actor sea una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

Parágrafo. Los incentivos consagrados en este y el siguiente artículo no se reconocerán si el accionante se valió de información institucional, como estudios de carácter técnico o científico, o de un hecho notorio, de los cuales los titulares de la acción tienen conocimiento, ni cuando existe resolución judicial o administrativa previa que haya tratado y decidido sobre la protección del derecho o interés cuya afectación se alega en la acción popular.

Artículo 5°. El artículo 40 de la Ley 472 de 1998 quedará así:

Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir hasta el diez por ciento (10%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular, según tasación que hará el juez teniendo en cuenta el esfuerzo, la dedicación, los conocimientos y la competencia desplegados en el proceso.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley número 96 de 2004 Senado, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998 en lo referente a las acciones populares, según consta en el Acta número 20 del 27 de octubre de 2004.

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador Ponente.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2004 SENADO

por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2004.

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorables Senado de la República

Ciudad

Ref.: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 103 de 2004 Senado, *por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.*

Señor Presidente:

Rendimos ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia en los siguientes términos que sustentaron la ponencia para primer debate, la cual fue acogida integralmente por la Comisión Primera Constitucional:

“1. Es innegable que existe una diferencia profunda entre la situación económica de los Notarios no subsidiados y la de aquellos que para cumplir con sus funciones requieren apoyo económico (subsidio) proveniente de los aportes que hacen todos los notarios de Colombia. Resulta conveniente tratar de regular con equidad la anterior situación, y para tal efecto encontramos suficientemente justificada la propuesta del Senador Javier Cáceres Leal quien en la Exposición de Motivos señala:

“El Notariado Subsidiado es el que presta su ministerio en los municipios colombianos, pero no dentro de los municipios privilegiados del país, sino dentro de los municipios que sufren la presencia viva de los gestores de violencia, por eso como Senador de la República, tengo la convicción que son dos países distintos, en los que se ofrece el servicio notarial. Uno el Notariado que se vive en las ciudades capitales o municipios privilegiados (con altos ingresos, asesores e infraestructura), y otro el Notariado que se vive en el resto del territorio nacional (sin recursos, sin personal, sin asesores, sin infraestructura, sin vacaciones, sin primas de mitad de año y fin de año, sin seguridad social, sin aportes pensionales, sin cesantías, sin prestaciones, con mayores riesgos); sin olvidar los últimos cinco (5) años con una depresión económica incontrolable, con el efecto inherente de haber caído en el círculo vicioso entre violencia y crisis económica.

Es preciso que los Notarios subsidiados puedan convertirse en un liderazgo de reconstrucción después de 50 años de violencia, inacabada, porque es ahora que debemos involucrar todos los gestores de paz en ser formadores del tejido social, debemos ser creativos en comprometer a todos en desarrollo de nuevas fórmulas que sean talanquera de la descomposición social y de la pobreza que sufre la región en el país.

El Notariado es consciente de la apremiante e importante misión pero el notariado también es consciente que después de 30 años de vigencia de la Ley 29 de 1973, la experiencia nos demuestra, que ha sido muy poco

el avance obtenido y que con los actuales instrumentos nunca llegaremos a los resultados deseados, por ello presta su misión sin infraestructura, sin prestaciones, sin personal, sin primas, sin seguridad social, sin pensión, sin cesantías, sin seguro de vida, de aquí la necesidad de actualizar los instrumentos con base en los cuales actúa, para realmente mejorar las condiciones reales de vida, del notario subsidiado como la infraestructura física, humana, y técnica del servicio en todo el país y para lograrlo requiere hoy del instrumento legal y el marco sobre los cuales debe actuar y renovar su compromiso.

Con el subsidio recibido mensualmente (además casi siempre de manera tardía), deben sufragar gastos generales, de personal, fiscales y de inversión, entre otros: Servicios públicos, arriendos, útiles de oficina, correos, transportes, aseo, internet, mantenimiento local y equipos, entre otros, adquisición de muebles y equipos, gastos de cafetería, etc.

En Colombia existen en la actualidad aproximadamente 500 Notarías subsidiadas que representan más o menos el 65% del total de notariado.

El colombiano en general ha sufrido la pérdida de confianza en las instituciones, en las autoridades, en la justicia, esto hace necesario fortalecer las instituciones que conservan credibilidad y dentro de ellas se encuentra el notariado, esta es de las instituciones en las que los ciudadanos todavía creen.

Ahora bien el Fondo Cuenta Nacional del Notariado administrado actualmente por la Superintendencia de Notariado y Registro cuenta anualmente con un ingreso que fluctúa entre 25 mil y 35 mil millones anuales, de los cuales por ser recursos particulares, no deben ingresar al presupuesto nacional, como hasta ahora, que ocurre contablemente por la intervención de la citada entidad ordenadora del gasto, pero en últimas estáticos recursos dado que los excedentes han sido acumulados por varios años de 138 millones y llevan varios años en títulos CDT como los mismos años, sin cumplir su finalidad y satisfacer las necesidades para quienes fueron creados, SE ACLARA: tales dineros no cumplen ninguna función administrativa, es decir, que el Estado no le traslada al Fondo Notarial ninguna función, función pública o servicio público, tales dineros tienen destinación específica”.

2. En segundo lugar nos parece que la situación de Notariado subsidiado no se compadece con la circunstancia de que el actual Fondo Cuenta Especial tenga activos en Títulos de Tesorería por más de ciento cincuenta mil millones de pesos; tampoco es de buen recibo que los giros no sean hechos oportunamente y que un exagerado centralismo dificulte la buena idea de que los Notarios más poderosos subsidien a los más débiles de manera pronta y cumplida.

Nos parece que el Notariado subsidiado tiene el conocimiento y la capacidad necesarios para administrar sus propios recursos a través de una organización autónoma e independiente como la que propone el Senador Cáceres.”

Explicación del articulado:

El artículo 1° crea el fondo, afirma su carácter privado, y le señala como funciones esenciales el pago del subsidio para cumplir las funciones notariales y la capacitación de los notarios.

Los artículos 3° y 4° son normas generales que definen la naturaleza del notariado y señalan los factores de remuneración.

El resto del articulado se orienta a la organización y funcionamiento del Fondo Privado, determinando sus objetivos, funciones, órganos de dirección, personal y vigilancia a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro en acuerdo con la Junta Directiva del nuevo Fondo.

Finalmente, el artículo 12 se ocupa de la vigencia, la expresa derogación de la Ley 29 de 1973, los Decretos 1672 de 1997, 1890 de 1999 y el numeral 4 del Decreto 0302 de 2004 y la derogación tácita de las disposiciones que le sean contrarias.

Por lo anterior solicitamos aprobar la siguiente

Proposición

En los términos y con el texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, **dese segundo debate** al Proyecto de ley número 103 de 2004 Senado, *por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado*.

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas Jiménez,

Senador Ponente.

Se autoriza publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2004 SENADO

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado, con personería jurídica, con objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de ingresos insuficientes que deban ser subsidiados para el eficaz cumplimiento de sus funciones y promover su constante capacitación.

Artículo 2°. El Notariado es un servicio público que tiene a su cargo la Función Notarial, se presta por los Notarios que son particulares a los que el Estado por colaboración les encarga el ejercicio de la fe notarial.

Artículo 3°. La remuneración de los Notarios como particulares, la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales y por los subsidios que les fije la ley o la Superintendencia de Notariado y Registro según el caso.

Artículo 4°. *Ingresos y recursos.* El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado se formará y mantendrá con:

1. Los actuales recursos existentes en el Fondo Cuenta Especial, que actualmente administra la Superintendencia de Notariado y Registro.

2. De los recaudos fijos que ordene el decreto de tarifas de los usuarios, por cada escritura que autorice con destino al Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.

3. Los aportes que deberán hacer de sus ingresos todos los Notarios del país en proporción al número de escrituras que autoricen en sus despachos, en la forma que disponga el Gobierno Nacional y los aportes especiales o valor excedente, al valor máximo de cobro de derechos notariales percibidos por el notario por cada escritura en la forma que disponga el Gobierno Nacional.

4. Los aportes que reciba del Gobierno Nacional o de particulares. Los aportes del Gobierno Nacional podrán cubrirse mediante recursos ordinarios del presupuesto, o de recaudos especiales en la tarifa notarial.

5. El Gobierno Nacional fijará la suma que deben pagar los usuarios.

Artículo 5°. *Organos de dirección.* El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado tendrá los siguientes órganos de dirección:

Asamblea General, Junta Directiva, Gerente, Auditoría Permanente.

El Fondo Privado Nacional del Notariado estará administrado por una Junta Directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y dos vocales, de los anteriores, serán cuatro de tercera categoría y tres de segunda categoría, todos subsidiados.

La elección de los miembros de la Junta Directiva será por Asamblea General, todos los notarios subsidiados podrán participar en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada Notario equivaldrá a uno por cada quien y las decisiones de acuerdo con las normas legales serán obligatorias para todos. El quórum deliberatorio y decisorio será con la asistencia de la mitad más uno del total de Notarios subsidiados.

La Asamblea General es el órgano de dirección de la persona jurídica y tendrá como funciones básicas las siguientes:

1. Nombrar y remover libremente al gerente, quien será el Representante Legal, y a su suplente, quienes podrán ser o no Notarios, para períodos de un año.

2. Aprobar o improbar los estados financieros y el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo.

3. Nombrar la auditoría permanente.

4. Darse sus propios estatutos directamente o delegar a la junta directiva o por una comisión designada para el efecto.

Artículo 6°. *Objetivos.* Son objetivos del Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado los siguientes:

1. Mejorar las condiciones económicas de los Notarios subsidiados.

2. Mejorar las condiciones de seguridad social de los Notarios subsidiados.

3. Mejorar la dotación en planta física, técnica y de comunicaciones de los Notarios subsidiados.

4. El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado propenderá al mejoramiento del nivel profesional de los Notarios subsidiados, la capacitación y divulgación del derecho Notarial y del derecho cuyas materias sean relacionadas o afines con la función Notarial, en los términos que establezca la Junta Directiva.

a) En función capacitadora podrá tener, como beneficiarios a los Notarios no subsidiados y al personal de la Superintendencia de Notariado y Registro previo estudio y determinación de requisitos que fije la Junta Directiva;

b) El Fondo Privado Nacional del Notariado propenderá a la capacitación del personal a cargo o dependiente del Notario subsidiado;

c) El Fondo Privado Nacional del Notariado propenderá a la divulgación en general del derecho notarial.

Artículo 7°. *Los Notarios subsidiados crearán bajo su responsabilidad los empleos que requiera el eficaz funcionamiento de las oficinas a su cargo.* Los Notarios subsidiados pagarán del subsidio y de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de derechos notariales que autoriza la ley:

1. La dotación y sostenimiento de sus respectivas oficinas.

2. Las asignaciones salariales y demás prestaciones sociales y obligaciones laborales que imponga la ley.

Artículo 8°. Los empleados o subalternos de los Notarios regirán sus derechos laborales por el Derecho Sustantivo del Trabajo propio de los empleados particulares.

Artículo 9°. El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado realizará los estudios necesarios para determinar técnicamente:

1. Qué personal y con qué grado de capacitación tendrá a su cargo y cuál será la escala salarial mínima.

2. Con qué infraestructura mínima deberá contar.

3. Las prestaciones mínimas a que tiene derecho el personal a cargo del Notario.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro por medio de Instrucciones Administrativas, en concordancia con la Junta Directiva del Fondo Privado Nacional del Notariado, velará por el cumplimiento cabal de estas obligaciones.

Artículo 10. El Fondo Privado Nacional del Notariado por medio de su Junta Directiva, después de estudios técnicos y de un proyecto, podrá destinar un porcentaje complementario al subsidio que se destinará para el cumplimiento de los fines de los artículos 6° a 9°, el cual podrá ejecutar o llevar a cabo directamente, por orden a terceros o por compromiso a cargo del Notario subsidiado, y siempre con los controles de auditoría en cada caso, sin perjuicio de las facultades de control y vigilancia que ejerce la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 11. Otras funciones del Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado son:

1. Contribuir con Recursos, en concurrencia con la Superintendencia de Notariado y Registro, para los concursos al ingreso a la Carrera Notarial.

2. Disponer subsidios especiales para aquellos Notarios afectados por catástrofes y calamidades.

3. Adecuación del archivo notarial para su traslado al Archivo General de la Nación.

4. Atender los gastos que demande la impresión y distribución de los folios que requiere el registro civil de las personas.

5. Atender los gastos del papel notarial conforme a las especificaciones y su distribución.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 29 de 1973, los Decretos 1672 de 1997, 1890 de 1999 y el numeral 3 del artículo 4° del Decreto 0302 de 2004.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley 103 de 2004 Senado, *por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado*, según consta en el Acta número 23 del 9 de noviembre de 2004.

Héctor Helí Rojas Jiménez,

Senador Ponente:

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2004 SENADO, 070 DE 2004 CAMARA

por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2004

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Ref.: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2004 Senado, 070 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.*

Señor Presidente:

Rendimos ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia con los argumentos que sustentaron la ponencia para primer debate y que fuera acogida integralmente por la Comisión Primera Constitucional:

1. Dijimos en la ponencia para primer debate y queremos en los mismos términos argumentar ante la Plenaria de la Corporación:

“ 1. Los argumentos de la Exposición de Motivos presentada por el Consejo Superior de la Judicatura merecen nuestro respaldo, pues resulta evidente que el nuevo Código de Procedimiento Penal al señalar la competencia de los Jueces Penales del Circuito y Municipales no trató eficazmente el tema de la prescripción en lo que se refiere a las facultades de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, ni previó la conveniencia de mecanismos ágiles y oportunos para la evacuación de aquellos procesos en los que de hecho ya ha ocurrido tal fenómeno extintivo de la acción penal.

1. La implementación del sistema penal acusatorio que empezará a regir el 1° de enero del año 2005, debe armonizar la facultad de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que tienen la potestad para conocer de la extinción de la acción penal por prescripción con la necesidad de evitar dispendiosos y costosos traslados de expedientes y con la idea de que el nuevo sistema no comience a operar con una grave congestión.

También resulta cierto que las normas de la Ley 270 de 1996 no permiten a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solucionar el problema planteado por el gran número de procesos que habría que trasladar para que dentro de las nuevas competencias se profiera la resolución judicial declaratoria de la prescripción.

2. De la ponencia presentada por los honorables Representantes a la Cámara Germán Navas Talero, Eduardo Enríquez Maya y Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, transcribimos los siguientes apartes que con toda claridad describen la magnitud del problema:

“Procesos para traslado desde los Juzgados Falladores.

Un ejercicio para la ciudad de Bogotá permitió establecer que existen 76.000 procesos que no han sido remitidos por parte de los juzgados falladores a los Jueces de Ejecución de Penas. Esto representa una carga adicional de 6.333 procesos por Juez, que en solo oficios, en el caso de decretarse la extinción de la sanción penal por prescripción, representaría la generación de 38.000 comunicaciones adicionales por cada despacho.

Este volumen, si se tiene en cuenta que en Bogotá el inventario de procesos, a diciembre 31 de 2003 era de 25.554 procesos, representaría un aumento del 297%, situación que, en otros términos, significaría multiplicar por tres la estructura actual de despachos, a fin de atender, por lo menos en las condiciones actuales, la carga de trabajo que se generaría.

Bajo estas consideraciones, puede extrapolarse el volumen de procesos que están pendientes para traslado a los juzgados de ejecución de penas, por parte de los Jueces de conocimiento, en el nivel nacional, en 479.736 procesos.”

2. Respecto del articulado se presentó en la Comisión Primera del Senado una discusión acerca de la competencia para decretar la prescripción de la acción penal y aun cuando algunos creemos innecesario tocar el tema junto con el de la sanción, no hace daño al propósito principal del proyecto acoger la modificación y referirnos a los dos eventos en la nueva norma.

Proposición

Por lo anterior proponemos:

Con el texto aprobado por la Comisión Primera dese segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2004 Senado, 070 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.*

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador Ponente.

Se autoriza publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2004
SENADO, 070 DE 2004 CAMARA**

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 38 de la Ley 906 de 2004 tendrá un párrafo 2° del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. Los jueces penales del circuito y penales municipales conocerán y decretarán la extinción de la acción y la sanción penal por prescripción en los procesos de su competencia.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación, se aplicará para los procesos que a la fecha de la misma no hayan sido remitidos a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley número 141 de 2004 Senado, 070 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004,* según consta en el Acta número 23 del 9 de noviembre de 2004.

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador Ponente.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 244 DE 2004 SENADO**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador General Benjamín Herrera.

Es para mí un honor rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 244 de 2004, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador.

Desde su fundación en el año de 1923 ha centrado su actividad educativa en unos principios que están acordes con su misión y visión los cuales señalan: “La Universidad Libre como conciencia crítica del país y de la época, recreadora de los conocimientos científicos y tecnológicos, proyectados hacia la formación integral de un egresado acorde con las necesidades fundamentales de la sociedad, hace suyo el compromiso de Propender a la identidad de la nacionalidad colombiana, respetando la diversidad cultural, regional y étnica del país”.

Procurar la preservación del medio ambiente y el equilibrio de los recursos naturales. Inculcar en toda la comunidad Unilibrista ese espíritu de pertenencia. Ser espacio para la formación de personas democráticas, pluralistas, tolerantes y cultores de la diferencia.

La Universidad Libre es una corporación de educación privada, que propende a la construcción permanente de un mejor país y de una sociedad democrática, pluralista y tolerante, e impulsa el desarrollo sostenible, iluminada por los principios filosóficos y éticos de su fundador con liderazgo en los procesos de investigación, ciencia, tecnología y solución de los conflictos”.

Teniendo en cuenta que a través de la educación se logrará un cambio, la Universidad Libre es actora de la transformación del país al brindar la oportunidad de educarse a miles de compatriotas, empezando desde primaria hasta llegar a formar profesionales competentes, idóneos, respetuosos de las instituciones democráticas y solidarios.

La Universidad Libre a través de todas sus seccionales y con sus varias facultades, está colaborando con los fines del Estado Social de Derecho Colombiano en brindarle la posibilidad a personas de clase populares de educarse y poder de esa manera ser agentes del desarrollo del país, bien lo señaló la CEPAL, que la tendencia del gasto público en educación ha sido en los últimos años del 7% del PIB en América Latina, lo que hace cada vez más importante el aporte y la contribución del sector privado en esta materia.

Ya lo dijeron los participantes en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior “Declaración Mundial” reunidos del 5 al 9 de octubre de 1998 en la Sede de la Unesco en París, que en el nuevo siglo, o sea, el siglo XXI se observa, una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico y para la construcción del futuro, de cara a este reto las nuevas generaciones deberán estar preparadas con nuevas competencias y nuevos conocimientos e ideales. La educación superior comprende “todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel possecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior”*. La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades relativos a la financiación, la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos, se da deserción por diferentes causas pero especialmente económicas, una mejor capacitación del personal, la formación basada en las competencias, la mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, las posibilidades de empleo de los profesionales, el establecimiento de acuerdos de cooperación eficaces y la igualdad de acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional. La educación superior debe hacer frente a la vez a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las tecnologías, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y de acceder al mismo. Deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza.

Es por esto, que resulta de capital importancia la labor que realizan las universidades privadas ante la carencia de Instituciones públicas que puedan atender la gran demanda de estudiantes y sobre todo es muy

significativo el hecho que existan universidades como la Libre que le den la posibilidad a las clases menos favorecidas de acceder a una educación de calidad a un menor costo.

Al analizar el tema de la gran importancia que tiene la educación para el desarrollo económico de los países la CEPAL ha manifestado en muchas ocasiones pero solo a manera de ejemplo, cito el libro “Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad”, publicado en 1992 conjuntamente con la Unesco, que el conocimiento y los aprendizajes son vitales para la competitividad, por lo que impulsa el diseño de políticas que generen una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos sociales; acceso universal a los códigos de la modernidad; creatividad en la innovación científico-tecnológica; gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación; y desarrollo de la cooperación regional e internacional. La fórmula de la CEPAL es acumulación de conocimiento - procesos de innovación - mayor productividad - mayor equidad.

Sin embargo, no podemos separar el humanístico de la educación, y de los retos que enfrenta la universidad del tercer milenio, esta debe tener una actitud de innovación, de reforma permanente, de compromiso con las problemáticas del país, de actualización de sus metodologías y enseñanza. Así como la Universidad surgió en la edad media como una respuesta a problemas y crisis de la sociedad a las exigencias propias del conocimiento de esa época, le corresponde hoy prepararse a los retos de la problemática nacional, regional y mundial sin desconocer su misión **educadora** “si la Universidad renuncia a su función educadora y se limita a enseñar y tecnología corre el riesgo de formar bárbaros, científicamente competentes, que constituye el tipo más peligroso de seres humanos que existen en la actualidad”.

Proposición

Por lo anteriormente dicho, le solicito a la Comisión Segunda del Senado, le dé aprobación en segundo debate al Proyecto de ley número 244 de 2004, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador General Benjamín Herrera.*

Manuel Antonio Díaz Jimeno,

Segundo Vicepresidente de la Comisión Segunda.

ACTAS DE CONCILIACION

ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2003 SENADO, 273 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.

Bogotá, D. C., noviembre 23 de 2004

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Petición urgente

Señor Secretario:

Adjunto el Acta de Conciliación del Proyecto de ley número 009 de 2003 Senado, 273 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.*

Le solicito muy comedidamente ordenar realizar todos los trámites pertinentes, así como su publicación en el *Diario Oficial* a la mayor brevedad posible, ya que el trámite de este proyecto de ley se ha dilatado bastante, y están próximos a vencerse sus términos.

Atentamente,

Carlos Moreno de Caro,

Senador de la República -

Autor del proyecto de ley,

C.C. 17.155.139 Bogotá - Cra. 7ª N° 35-85 - Tel: 288-0871 – Bogotá.

ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2003 SENADO, 273 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.

Los suscritos miembros de la Comisión Accidental de Mediación, designada por las respectivas mesas directivas de Senado y Cámara, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, y después de analizar los textos definitivos aprobados en ambas corporaciones sobre el proyecto

referido, hemos acordado acoger el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Por lo tanto, el texto conciliado quedará así:

por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La donación de componentes anatómicos; órganos, tejidos y fluidos corporales deberá hacerse siempre por razones humanitarias. Se prohíbe cualquier forma de compensación, pago en dinero o en especie por los componentes anatómicos.

Quien done o suministre un órgano, tejido o fluido corporal deberá hacerlo a título gratuito, sin recibir ningún tipo de remuneración por el componente anatómico. Ni el beneficiario del componente, ni sus familiares, ni cualquier otra persona podrá pagar precio alguno por el mismo, o recibir algún tipo de compensación.

Parágrafo. Las instituciones que funcionen con la debida autorización como bancos de tejido y de médula ósea y las instituciones prestadoras de servicios de salud con programas de trasplantes habilitados, podrán cobrar los costos ocasionados por la hospitalización del donante vivo, el cuidado médico del mismo, el diagnóstico, la extracción, la preservación, las pruebas o exámenes requeridos previamente para la donación o el

suministro, el transporte, el valor de las pruebas inmunológicas y de histocompatibilidad indispensables para la realización del trasplante, el valor del trasplante, gastos de hospitalización, cirugía y cuidado médico posoperatorio del paciente trasplantado y del donante, el suministro de medicamentos y los controles subsiguientes a dicho procedimiento.

Artículo 2°. Quien trafique, compre, venda o comercialice componentes anatómicos humanos, incurrirá en pena de tres (3) a seis (6) años de prisión.

Parágrafo. En la misma pena incurrirá quien sustraiga un componente anatómico de un cadáver o de una persona sin la correspondiente autorización, quien participe en calidad de intermediario en la compra, venta o comercialización del componente o quien realice publicidad sobre la necesidad de un órgano o tejido sobre su disponibilidad, ofreciendo o buscando algún tipo de gratificación o remuneración.

Artículo 3°. Las instituciones autorizadas como Bancos de Componentes Anatómicos y Centros de Trasplantes que participen de un proceso de extracción o trasplante contraviniendo la presente ley, o las normas previstas para la presunción de donación de que trata el artículo 2° de la Ley 73 de 1988, serán sancionadas con multa de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Moreno de Caro, honorable Senador de la República; *Luis Salas*, honorable Representante Cámara.

ASCENSOS MILITARES

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

del ascenso a Brigadier General del Oficial de la Policía Nacional de Colombia, Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorables Senadores:

Al recibir traslado de la honrosa designación como ponente para segundo debate al ascenso del Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos al grado de Brigadier General de la Policía Nacional.

El estudio y análisis de su hoja de vida permite definir que el oficial Gómez Villalobos ha cumplido en todos los términos y a cabalidad con el mandato de la Constitución, la ley, los procedimientos y reglamentos para acceder a los diferentes grados de su carrera en la Policía Nacional, demostrando compromiso, respeto y dedicación a la institución policial a la que decidió ingresar hace más de veintinueve años. Igualmente es fácil reconocer en él un alto sentido de pertenencia hacia la vida Policial.

El actual Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos nacido en Bogotá, D. C. cumple 29 años continuos de carrera en la Policía Nacional, habiéndose formado con altísimas calificaciones en sus estudios de Docencia Universitaria, Administración Policial, Criminología, Curso Integral de Defensa Nacional y Procedimiento Penal Policial, con estudios de Posgrado en Derecho Disciplinario y Alta Gerencia.

Su brillante trayectoria presenta resultados muy positivos en la Defensa Nacional y la Seguridad Ciudadana, registrando numerosas operaciones efectivas contra organizaciones del narcotráfico y los grupos al margen de la ley. Su experiencia comprobada con eficacia y honradez como Comandante Sección Vigilancia, Comandante Estación Metropolitana de Bogotá, Comandante Estaciones de Santa Rosa de Simití (Bolívar)

Condoto y Juradó (Chocó) Cartago (Valle del Cauca) Comandante Distrito de Curumaní (Cesar) Buga (Valle) Mitú (Vaupés) Cumaral (Meta) Yopal (Casanare), Jefe Sijín del Departamento Policía Cesar, Comandante Servicios Especializados de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, Comandante Operativo de Antinarcóticos, Subdirector Escuela Nacional de Policía General Santander, Subcomandante Operativo de la Policía Metropolitana de Bogotá, Comandante de los Departamentos de Policía Bacatá, Huila y Atlántico, lo acreditan entre muchos otros cargos, como un Coronel comprometido con el servicio a la sociedad y a la Nación colombiana.

Asimismo, se ha desempeñado a cabalidad en las Comisiones que se le han conferido en el exterior como es: Agregado de la Policía Nacional en Venezuela y Comisionado de Estudios para España.

Registra en su hoja de vida Medallas y Condecoraciones muy merecidas, y felicitaciones de sus superiores, entre otras la Condecoración Orden Estrella de la Policía Categoría Comendador, Guardia Presidencial Categoría Comendador, Escudo de Oro del Huila, Cacica Gaitana de Neiva, Condecoración Cruz al Mérito Policial, Orden Servicios Distinguidos, Condecoración al Mérito Cívico.

Surtida la entrevista personal con el Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos, reafirmó su compromiso, como hasta ahora lo ha demostrado en su Carrera Policial, con el cumplimiento ejemplarizante del Estatuto de Carrera Policial Decreto 1791 de 2000, de continuar expresando con hechos comprobables su lealtad a las Instituciones y a la Democracia y al cumplimiento del Código de Honor de la Policía Nacional, al respeto de los Derechos Humanos, fundamentado en sus sólidos valores éticos y morales, y en los valores de la Institución de la Policía Nacional de Colombia.

La formación personal y profesional del oficial Gómez Villalobos, así como su experiencia, sus valores y principios éticos y morales, constituyen el perfil del General de la República comprometido con la Política de Seguridad Democrática del señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, que requiere hoy el País para enfrentar la amenaza

constante de los actores armados por fuera de la ley. Tengo la certeza de que su capacidad de Dirección y Liderazgo fortalecerá la confianza en la sociedad civil en la Policía Nacional y que su ascenso a Brigadier General otorgará oportunidades a la Cúpula Militar para fortalecer la política de Seguridad Democrática y consolidar la convivencia ciudadana.

Mediante Decreto 3596, del 2 de noviembre de 2004, expedido por la Presidencia de la República, se le confirió al Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos el ascenso al grado de Brigadier General, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto-ley 1791 de septiembre 14 de 2000.

Proposición

Por todo lo anterior se solicita que la Plenaria imparta su aprobación y dé segundo debate al ascenso a Brigadier General del señor Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos.

De los honorables Senadores

José Consuegra Bolívar,
Senador de la República.

Comisión Segunda de Defensa y Seguridad Nacional,
Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y honores.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

*de ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional
de Colombia, Coronel Arnulfo Martínez Barón.*

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorables Senadores:

Al recibir traslado de la honrosa designación como ponente para segundo debate del ascenso a Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Arnulfo Martínez Barón.

El estudio y análisis de su hoja de vida permite definir que el oficial Martínez Barón ha cumplido en todos los términos y a cabalidad con el mandato de la Constitución, la ley, los procedimientos y reglamentos para acceder a los diferentes grados de su carrera militar demostrando compromiso, respeto y dedicación a la Institución Militar a la que decidió ingresar hace más de treinta años. Igualmente es fácil reconocer en él un alto sentido de pertenencia hacia la vida militar.

El señor Coronel Martínez Barón nació el 21 de marzo de 1955, en Paipa, Boyacá. Ingresó a la Escuela de Formación de Oficiales en el año de 1974, obteniendo su ascenso al grado de Subteniente en diciembre de 1976, luego ascendió con honores en los subsiguientes grados militares, hasta recibir el grado de Coronel en diciembre de 1999.

Además de los cursos reglamentarios para llegar a Brigadier General, ha realizado y aprobado otros complementarios, entre los cuales se destacan:

- Paracaidismo.
- Contraguerrilla.
- Avanzado de Blindados en Estados Unidos.
- Gerencia Estratégica de Empresas.
- Informática.
- Inglés.
- Administración de Empresas.
- Diplomado en Sociología para la Paz y Resolución de Conflictos.

Se ha destacado por su liderazgo en todas las actividades programadas en la Academia, y en el ejercicio de sus responsabilidades militares,

demostrando capacidad y conocimiento de las funciones propias que desempeñó en cada uno de sus cargos de mando militar que ejerció durante toda su carrera militar.

Durante su preparación militar su promedio académico ha sido sobresaliente en todas las áreas académicas e igualmente se le ha reconocido grandes valores humanos.

Entre los cargos desempeñados en las diferentes unidades y comandancias, en las cuales se ha destacado por su gran responsabilidad, honestidad y justicia, podemos destacar entre otras:

- Ejecutivo y Segundo Comandante, grupo de Caballería Rebeiz Pizarro.
- Jefe Sección Civiles Departamento de Personal del Ejército.
- Comandante Grupo de Caballería Cabal.
- Comandante Escuela de Caballería.
- Segundo Comandante y Jefe del Estado Mayor, Décima Octava Brigada.
- Agregado Militar en el Reino Unido, Gran Bretaña.
- Comandante Brigada Móvil N° 7.
- En la actualidad es alumno de la Escuela Superior de Guerra.

Su trayectoria ha sido reconocida a lo largo de su carrera, siendo galardonado con múltiples condecoraciones y menciones honoríficas, tales como:

- Orden al Mérito Militar Antonio Nariño, Categoría Oficial, Comendador, Oficial.
- Orden del Mérito Militar José María Córdova, Categoría Comendador y Oficial.
- Medalla San Jorge, Categoría al Mérito Académico y Única.
- Medalla Servicios Distinguidos en Orden público, 1ª y 2ª vez.
- Medalla Guardia Presidencial al Mérito Militar.
- Medalla Inocencio Chincá, categoría única.
- Medalla Honor al Valor, Gobernación de Arauca.
- Orden Héroes Pantano de Vargas, categoría oficial.
- United States Army School.
- El Colono de Oro "Saravena", categoría Gran Cruz.

Sus excelentes resultados durante su ejercicio militar lo hicieron merecedor de cuatro distintivos y menciones honoríficas y de múltiples felicitaciones a lo largo de su carrera.

Su desempeño en la milicia es expresión de su liderazgo militar y de su interés por fortalecer la seguridad ciudadana y la preservación del Estado colombiano. Igualmente en el ejercicio del mando militar ha sido un actor trascendental en el mantenimiento de la democracia en cada una de las ciudades y departamentos en los cuales ha ejercido el rol de Comandante.

Durante la entrevista personal con el Coronel Martínez Barón, me reafirmó su compromiso con los valores democráticos y militares. Igualmente, fue expresivo en su compromiso de demostrar con hechos comprobables su lealtad a la Institución Militar, a la Democracia y al respeto de los Derechos Humanos de los ciudadanos.

Por todo lo anterior se solicita que la Plenaria imparta su aprobación y dé segundo debate al ascenso a Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Arnulfo Martínez Barón.

José Consuegra Bolívar,
Senador de la República,

Comisión Segunda de Defensa y Seguridad Nacional,
Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Honores.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

de ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Luis Fernando Puentes Torres.

Bogotá, D. C., noviembre 10 de 2004

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Por designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, me ha correspondido rendir el informe de ponencia de segundo debate al ascenso a Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Luis Fernando Puentes Torres.

El Oficial Luis Fernando Puentes Torres nació el 8 de febrero de 1956, e ingresó a la Escuela Militar de Cadetes el 2 de febrero de 1973. Casado con Martha Rocío Pedraza González y de cuya unión nació un hijo, Sergio Andrés.

El Oficial Puentes Torres ha realizado innumerables cursos además de los correspondientes a la Carrera Militar, entre los cuales se pueden destacar:

- Tácticas del Arma.
- Comando 1ª y 2ª Fase.
- Inteligencia y Contrainteligencia.
- Lancero.
- Paracaidismo.
- Criminología.
- Comunicaciones.
- Operador de Radiogoniometría.
- Escalafonamiento al Cuerpo Logístico.
- Estado Mayor.
- Inteligencia Técnica en Alemania.
- Curso de Informática.
- Abogado egresado de la Universidad Militar Nueva Granada.
- Diplomado en Liderazgo.
- Seguridad Industrial.
- Procedimientos Jurídicos.
- Postgrado en Análisis Sociopolítico y Gerencia de la Seguridad.
- Derechos Humanos y Derecho Internacional.
- Seminario en Presupuesto.
- Seminario de Justicia Penal Militar.
- Diplomado en Actualización y Legislación Penal.
- Profesional en Relaciones Internacionales.
- Altos Estudios Militares.

Durante su carrera castrense al servicio de la Patria se ha desempeñado en cargos, comisiones o servicios importantes, tales como:

- Jefe de Sección de Inteligencia Técnica, Comando Segunda División.
- Ejecutivo y Segundo Comandante, Batallón de Inteligencia N° 2.
- Ejecutivo y Segundo Comandante, Batallón de Inteligencia Técnica.
- Alumno Curso de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra.
- Oficial de Inteligencia, Departamento D-2 Escuela Militar de Cadetes.
- Comandante, Batallón de Inteligencia Técnica Militar.

- Especialización en Biología Forense y Derecho, Antropología Forense e Investigación Criminal Escuela de Medicina Legal Universidad Complutense en Madrid (España).

- Oficial G-2, Comando Cuarta División.
- Oficial G-2, Comando Quinta División.
- Subdirector, Dirección de Inteligencia Militar.
- Agregado Militar en Panamá.
- Jefe de División Externa Departamento D-2 Escuela Militar de Cadetes.

- Alumno Curso Altos Estudios Militares, Escuela Superior de Guerra.

Como reconocimiento a su dedicada carrera, el Coronel Luis Fernando Puentes Torres ha sido objeto de Condecoraciones y Menciones Honoríficas tanto nacionales como extranjeras, entre las cuales se pueden resaltar:

- Orden del Mérito Militar Antonio Nariño, categoría Comendador y Oficial.
- Orden del Mérito Militar José María Córdova, categoría Comendador y Oficial.
- Distintivo de Inteligencia Militar, categoría única.
- Medalla tiempo de servicio de 15, 20 y 25 años.
- Orden Militar de “Carabobo”, Ejército de Venezuela.
- Par Académico “Icfes”.
- Medalla “Brigadier General Charry Solano”.
- Medalla Miguel Antonio Caro.
- Medalla Logística.

Según constancia de la Procuraduría General de la Nación de fecha 22 de septiembre de 2004, el Coronel Luis Fernando Puentes Torres, no registra expedientes disciplinarios por hechos relacionados con violación a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Comisiones en el exterior:

- Comisión de estudios en Alemania.
- Comisión de estudios en España.
- Comisión del servicio en Venezuela.
- Comisión del servicio en el Ecuador.
- Comisión Diplomática en Panamá.

Por las anteriores consideraciones y porque el Oficial Luis Fernando Puentes Torres presenta una hoja de vida intachable durante su carrera militar, me permito proponer a los honorables Senadores:

Apruébese en segundo debate el ascenso a Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Luis Fernando Puentes Torres.

De los honorables Senadores,

Francisco Murgueitio Restrepo,
Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

de ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Hugo Libardo Gutiérrez Riveros.

Bogotá, D. C., noviembre 10 de 2004

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado tengo el honor de rendir ponencia para segundo debate del

ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Hugo Libardo Gutiérrez Riveros.

El Coronel Hugo Libardo Gutiérrez Riveros nació en Sogamoso, departamento de Boyacá el 28 de septiembre de 1953; e ingresó a la Escuela Militar de Cadetes el 2 de febrero de 1974. Contrajo nupcias el 27 de diciembre de 1980 con la señora Irayda Melvith Mengual Brito, de cuya unión nacieron dos hijos, Libardo Andrés y Lina Andrea.

Estudios y cursos en el país y en el exterior

- Estudios correspondientes a su carrera militar.
- Analista e Interrogador.
- Básico de Inteligencia.
- Comando 1ª y 2ª Fase.
- Paracaidismo.
- Lancero.
- Estado Mayor.
- Curso de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Profesional en Ciencias Militares en la Escuela Militar de Cadetes.
- Administración de Negocios.
- Altos Estudios Militares.

Entre las comisiones, cargos y servicios más importantes desempeñados durante su carrera castrense se destacan:

- Inspector de Estudios, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Militar.
- Oficial S-3, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Militar.
- Ejecutivo y Segundo Comandante, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Militar.
- Oficial de Deportes, Escuela Militar de Cadetes.
- Alumno curso Estado Mayor, Escuela Superior de Guerra.
- Oficial B-2, Brigada Móvil N° 1.
- Comandante, Batallón A.S.P.C. N° 1.
- Comandante, Batallón de Artillería Tarqui.
- Profesor Departamento, Ejército, Escuela Superior de Guerra.
- Director de Armamento del Ejército Nacional.
- Subdirector de la Escuela Militar de Cadetes.
- Agregado Militar en Israel.
- Comandante, Comando Brigada Móvil N° 2.
- Alumno Curso Altos Estudios Militares Escuela Superior de Guerra.

Según informe de la Procuraduría General de la Nación de fecha 22 de septiembre del presente año, el Coronel Hugo Libardo Gutiérrez Riveros, no registra al momento expedientes disciplinarios por hechos relacionados con violación a los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Comisiones en el Exterior:

- Comisión de Estudios a Chile.
- Comisión del Servicio a Israel.
- Comisión Especial a Chile.
- Comisión Colectiva a Estados Unidos.
- Comisión Diplomática a Israel.

Las condecoraciones y menciones honoríficas tanto nacionales como extranjeras que ha obtenido el Coronel Gutiérrez Riveros, son las siguientes:

- Orden al Mérito Militar Antonio Nariño, categoría Oficial y Comendador.
- Orden al Mérito Militar José María Córdova, categoría Caballero, Oficial y Comendador.

- Medalla Escuela Militar, categoría única.
- Medalla Servicios Distinguidos en Orden Público, 1ª vez.
- Medalla Tiempo de Servicios de 15, 20 y 25 años.
- Medalla de M.F.O., categoría única.
- Medalla Honor al Deber Cumplido BICOL-3, 1ª vez.
- Medalla Servicios Unidos por la Paz, 1ª vez.
- Distintivo de Instructores Policía Militar.
- Distintivo Profesor Militar, categoría 3ª.
- Distintivo Meritorio Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Militar.
- Distintivo Servicios en Campaña.
- Medalla Santa Bárbara, categoría única.
- Medalla Guardia Presidencial.
- Medalla Logística.
- Medalla Brigadier General Charry Solano.
- Medalla Miguel Antonio Caro.

Por lo anteriormente expuesto me permito proponer a los honorables Senadores:

Dese segundo debate del ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Hugo Libardo Gutiérrez Riveros”.

Del señor Presidente,

Francisco Murgueitio Restrepo,
Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

*de ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional,
Coronel Jorge Octavio Ardila Silva.*

Bogotá, D. C., noviembre 22 de 2004

Señor doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación como ponente del ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional, Coronel Jorge Octavio Ardila Silva, presento a su consideración el informe de ponencia respectivo para segundo debate. He revisado la hoja de vida del alto oficial para dar a conocer al Senado de la República sus virtudes y su carrera y facilitar su aprobación o improbación al ascenso que le confiere el Gobierno, de acuerdo con el artículo 173 de la Constitución Política.

El oficial, oriundo de Puente Nacional, Santander, ingresó al Ejército Nacional en 1974 y completa cerca de treinta años de servicio. En el transcurso de su carrera se destacó como ingeniero y mantuvo, en esta área, un ascenso constante: Desde un comienzo como Jefe de Sección de la Dirección de Ingenieros hasta asumir el cargo de Comandante de Batallón de Ingenieros. En el campo académico también se destacó como profesor de guerra y Director Editorial de Publicaciones de las Fuerzas Militares.

Realizó cursos de Comando 1ª y 2ª Fase, Carreteras, Paracaidismo, Estado Mayor, Ingeniero de Obras Civiles y Militares y Altos Estudios Militares. El Ejército de Chile le otorgó el título de Profesor de Academia en la asignatura Geografía Militar y Geopol y participó en Comisión Diplomática en Estados Unidos como Agregado Militar.

Fue Jefe de Sección de Equipo de la Dirección de Ingenieros, Oficial S-3, Ejecutivo y Segundo Comandante del Batallón de Mantenimiento de Ingenieros y Comandante del Batallón de Ingenieros Liborio Mejía y

Antonio Baraya; Director de Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, Profesor Académico de Guerra en la Embajada de Chile, Director de Estudios de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, Director del Fondo Rotatorio del Ejército y Segundo Comandante y JEM del Comando de la Cuarta División. Sus resultados le acreditaron menciones honoríficas y trece distintivos, entre ellos órdenes al mérito militar y medallas otorgadas por las Gobernaciones de Cundinamarca y Caquetá.

Por su destacada carrera, tanto en el área de ingenieros como en la académica, y su reconocido valor militar, me permito solicitar a la honorable plenaria del Senado que imparta su aprobación y dé **segundo debate al Ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional, Coronel Jorge Octavio Ardila Silva.**

De los honorables Senadores, cordialmente,

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

*de ascenso a Mayor General del Oficial del Ejército Nacional,
Brigadier General Carlos Omairo Lemus Pedraza.*

Bogotá, D. C., noviembre 22 de 2004

Señor doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación como ponente del Ascenso a Mayor General del Oficial del Ejército Nacional, Brigadier General Carlos Omairo Lemus Pedraza, presento a su consideración el informe de ponencia respectivo para segundo debate. He revisado la hoja de vida del alto oficial para dar a conocer al Senado de la República sus virtudes y su carrera y facilitar su aprobación o improbación al ascenso que le confiere el Gobierno, de acuerdo con el artículo 173 de la Constitución Política.

El oficial, oriundo de Aquitania, Boyacá, ingresó al Ejército Nacional en 1969 y completa cerca de treinta y seis años de servicio. En el transcurso de su carrera se destacó en diferentes áreas en el Batallón Grupo de Caballería y en cargos de Comandante de Brigada, Inteligencia y Contrainteligencia y Desarrollo Humano.

Realizó cursos de Inteligencia, Lancero, Paracaidismo, Básico de Mando de Pequeñas Unidades en Panamá, Capacitación y Comando 1ª y 2ª Fase, Analista e Interrogador, Introducción a la Información y Computación, Avanzado de Blindados en Fort Knox (Kentucky, Estados Unidos), Estado Mayor y Altos Estudios Militares. Participó en Comisiones de estudios a Panamá y Estados Unidos, del servicio a Ecuador y Bolivia, en Comisiones Colectivas a varios países entre ellos Venezuela, en Comisión especial al Ecuador y en diplomática a Israel como Agregado Militar.

Desde el comienzo hizo carrera en el Batallón Grupo de Caballería como Comandante de Agrupación en la Escuela de Armas y Servicios y Comandante de Puesto de Mando Adelantado, Fuerza de Tarea, Segundo Comandante y Ejecutivo y Comandante.

Fue Director de Protección del DAS, Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor de Brigada, Comandante de Comando Específico

del Putumayo, Comandante de Brigada, Director de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército, Comandante de la Décima Octava Brigada y actualmente es el Jefe de Desarrollo Humano del Ejército. Sus resultados lo hicieron merecedor de diez distintivos y menciones honoríficas.

Su carrera refleja una alta capacidad para desempeñar cualquier cargo, por lo cual sobresale por variadas calidades y aptitudes. Por esto me permito solicitar a la honorable plenaria del Senado que imparta su aprobación y dé segundo debate al Ascenso a Mayor General del Oficial del Ejército Nacional, Brigadier General Carlos Omairo Lemus Pedraza.

De los honorables Senadores, cordialmente,

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República.

C O N T E N I D O

Gaceta número 739 - Martes 23 de noviembre de 2004
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de Acto legislativo número 11 de 2004 Senado, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones del proyecto de Acto legislativo numero 11 de 2004 Senado, 034 de 2004 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo numero 127 de 2004 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.	6
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de ley número 96 de 2004 Senado, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 472 de 1998 en lo referente a las acciones populares.	11
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de ley número 103 de 2004 Senado, por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.	15
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de ley número 141 de 2004 Senado, 070 de 2004 Cámara por la cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.	17
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 244 de 2004 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ochenta años de la fundación de la Universidad Libre y se honra la memoria de su fundador General Benjamín Herrera.	18
ACTAS DE CONCILIACION	
Acta de conciliación al proyecto de ley número 009 de 2003 Senado, 273 de 2004 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.	19
ASCENSOS MILITARES	
Ponencia para segundo debate, del ascenso a Brigadier General del Oficial de la Policía Nacional de Colombia, Coronel Luis Alejandro Gómez Villalobos	20
Ponencia para segundo debate de ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional de Colombia, Coronel Arnulfo Martínez Barón. .	21
Ponencia para segundo debate de ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Luis Fernando Puentes Torres. ..	22
Ponencia para segundo debate de ascenso al grado de Brigadier General del Coronel del Ejército Nacional, Hugo Libardo Gutiérrez Riveros. .	22
Ponencia para segundo debate de ascenso a Brigadier General del Oficial del Ejército Nacional, Coronel Jorge Octavio Ardila Silva.	23
Ponencia para segundo debate de ascenso a Mayor General del Oficial del Ejército Nacional, Brigadier General Carlos Omairo Lemus Pedraza. .	24