



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 476

Bogotá, D. C., miércoles 10 de junio de 2009

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 20 DE 2009 SENADO, 285 DE 2009  
CAMARA**

*por el cual se reforma el artículo 49  
de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., junio 9 de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente  
SENADO DE LA REPUBLICA

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de esta Cámara, paso a rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política**, en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES

En uso de la iniciativa gubernamental de reforma constitucional señalada en el artículo 375 de la Constitución Política, el señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio, y el señor Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, radicaron el Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Cámara.

La presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó a los honorables Representantes Nicolás Uribe Rueda, Rosmary Martínez Rosales y Juan de Jesús Córdoba quienes presentaron ponencia afirmativa al proyecto de acto legislativo de la referencia. Por su parte, el honorable Representante Jaime Durán Barrera propuso su archivo.

La Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en sesión celebrada el 28 de abril de 2009, acogió la ponencia mayoritaria y en tal sentido aprobó en primer debate el proyecto de la referencia.

La Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó en segundo debate, primera vuelta, el Proyecto de Acto Legislativo número 285 de 2009 Cámara.

La Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República aprobó en primer debate el proyecto de la referencia, con las modificaciones planteadas por el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez consistentes en que las sanciones terapéuticas y profilácticas fueran de acogencia voluntaria por el adicto.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objeto modificar el artículo 49 de la Constitución Política, en los siguientes términos: **“El porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido. Con fines preventivos y rehabilitadores, la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.**

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos”.

#### III. CONSIDERACIONES

##### III. A. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

##### La dignidad humana como principio esencial de nuestra Carta Política

El Estado colombiano se definió a sí mismo como Estado Social de Derecho, fundado sobre el respeto a la dignidad humana. Esta determinación del pacto constitucional consistente en que se definiera que la dignidad humana se convertía en la estructura básica sobre la que se edifica el andamiaje normativo del Estado,

tiene importancia máxima en la creación y aplicación del Derecho.

Ello significa que en todos los estadios de creación jurídica inferiores al poder constituyente primigenio, habrá de tenerse en cuenta esta disposición, así es que al constituyente derivado, al legislador, al funcionario judicial y administrativo en todas sus decisiones le es exigible atender al concepto constitucional de dignidad humana.

El papel del concepto de dignidad humana ha sido examinado por la Corte Constitucional, Sentencia C-355 de 2006, en los siguientes términos:

“... Desde estos diversos planos la dignidad humana juega un papel conformador del ordenamiento jurídico. En relación con el plano valorativo o axiológico, esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la dignidad humana es el principio fundante del ordenamiento jurídico y constituye el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías de la Constitución. Así mismo ha sostenido, que la dignidad humana constituye la base axiológica de la Carta, de la cual se derivan derechos fundamentales de las personas naturales, fundamento y pilar ético del ordenamiento jurídico. De esta múltiple caracterización ha deducido la Corte Constitucional que *“la dignidad humana caracteriza de manera definitiva al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas”*.

Frente al concepto de Dignidad Humana, ha expresado el Tribunal Constitucional Colombiano:

“...La Carta Política reconoce el derecho inalienable de todo ser humano a la dignidad, entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un plan y de determinarse según sus características -“vivir como quiera”, al punto de constituirse en el pilar esencial en la relación “Estado-Persona privada de la libertad, de acuerdo con el artículo 5° de la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional...”<sup>1</sup>. (Subrayado no original).

El hecho que la dignidad humana sea un elemento esencial de nuestra Constitución se sustenta a lo largo de su textura, desde el preámbulo, pasando por los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 7°, entre otros. El carácter del hombre como base central de nuestra organización política, ha estado siempre presente. Esta interpretación ha sido prohijada por el Tribunal Constitucional colombiano en Sentencia C-1040 de 2005.

#### **El derecho a la autonomía personal, solo limitado por el interés superior de la infancia**

La dignidad humana está íntimamente relacionada con el derecho fundamental a la autonomía personal, tal referencia se cñe al entender que el hombre es un fin en sí mismo, es decir, no es un medio para realizar los ideales de los demás, por muy loables o heroicos que estos sean.

La capacidad para autodireccionar la existencia propia, en términos kantianos, para ejercer las facultades propias de la mayoría de edad, implica un deber de acompañamiento del Estado, si así lo desea el ciudadano, o *contrario sensu*, la obligación de abstenerse debe el Estado respetar el núcleo esencial decisional de los ciudadanos.

Por tal motivo, se entiende que es una garantía inalienable que las personas resuelvan sus asuntos conforme lo inspiren sus propias creencias y convicciones, claro está dentro de los límites que imponen el orden jurídico y los derechos de los demás.

El ordenamiento constitucional colocó como límite a la autodeterminación personal, el postulado contenido en su artículo 44, a cuyo tenor:

“Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás...”.

Tal preponderancia de los derechos de los niños sobre los demás derechos, aplicada en el caso que se examina, ha sido definida dentro de la Ley 745 de 2002, según la cual se convierte en contravención, el porte y consumo de dosis mínima de alucinógenos, en las siguientes circunstancias:

- Cuando el consumo se realiza en presencia de menores de edad.

- Cuando el consumo o porte se realiza en establecimientos educativos o en lugares aledaños a los mismos o en el domicilio de menores.

- Cuando en presencia de menores de edad se realice en lugar público o abierto al público o en establecimiento comercial de esparcimiento, se autoriza a las autoridades de Policía proceder inmediatamente a retirar del lugar de los hechos al infractor y a decomisar la sustancia alucinógena.

- Se estipula que la omisión o la tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la Policía serán sancionadas con la destitución del empleo.

Esta autorización legal se realiza toda vez que conforme al plenum constitucional los derechos de los niños prevalecen sobre los demás, y estando estos en una verdadera minoría de edad (en gran parte, inclusive, en términos kantianos) es exigible de los ciudadanos, limitaciones a sus derechos a la autonomía personal, precisamente, para un óptimo desarrollo de la autonomía en cerner de los niños.

#### **No puede a través de una política sancionatoria del Estado afectarse la dignidad humana y los derechos fundamentales**

El Derecho en sentido general, se puede observar como un esquema de protección al pacto social de convivencia humana, expresable a través de normas investidas de coactividad superiores a la voluntad de quien se sustraiga de su acatamiento.

En efecto, las normas contentivas del Derecho Laboral, Penal, Civil, Familia, Agrario, Administrativo buscan regular las relaciones humanas de ese carácter.

Teniendo un grado de imperatividad que coacciona al asociado a su cumplimiento. Dejando al Derecho Penal, solo regular los asuntos de pristina importancia.

Así es que cuando se incumple un contrato civil, se deja al Derecho Civil que a través de las reglas sustantivas y adjetivas que componen el mismo, sea posible subsanar el quebrantamiento de las cláusulas contractuales. *Contrario sensu*, si el incumplimiento radica en que por medio de artificios o engaños se indujo en error a alguien sobre el objeto del contrato, la materia deja de ser meramente civil y pasar a estar bajo la tutela del Derecho Penal.

Dada la circunstancia que son las normas penales, sean delitos o contravenciones, aquellas que limitan en mayor sentido la libertad de los asociados, el ordenamiento jurídico prevé que solo el Legislador es el encargado de expedir esas normas. Sin embargo, tal facultad no es ilimitada u omnimoda, sino que se encuentra circunscrita en el campo de acción permitido por el bloque de constitucionalidad.

Este pensamiento lo podemos observar en la Sentencia C-939 de 2002, en los siguientes términos:

<sup>1</sup> Sentencia T-1259 de 2005.

“6. En suma, al igual que ocurre con el resto de competencias estatales, el ejercicio del poder punitivo está sujeto a restricciones constitucionales, tanto en lo que respecta a la tipificación como a la sanción. No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables. Lo mismo puede predicarse de las sanciones. Estas restricciones, como se indicó antes, operan frente a toda decisión estatal en materia punitiva...”

Según lo anterior, las mayores limitaciones que encuentra el legislador para determinar que una conducta humana constituye delito son las siguientes:

- Que la conducta tipificada desconozca un derecho fundamental.
- Que la medida penal no resulte idónea para proteger bienes constitucionales.
- Que la medida es irrazonable o desproporcionada para el fin buscado.

#### **Esta reforma constitucional riñe con la Constitución Política, entendida como un texto armónico**

La dignidad humana implica que nuestro Estado acepte la pluralidad y diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana (C.P. artículo 7º), ello está vinculado en reconocer que existen culturas minoritarias, algunas ancestrales, en la que la utilización de ciertos alucinógenos hacen parte de su cosmovisión. Un Estado que es democrático, no debe imponer, y menos desde el derecho sancionatorio, una visión cultural como la perfecta o necesaria de seguirse.

La doctrina constitucional acogida por este ponente, ha venido sosteniendo que por vía de acto legislativo no puede derogarse, subvertirse o sustituirse los elementos esenciales de nuestra unidad política, ello solo es dable a través de una decisión de una Asamblea Nacional Constituyente que “refunde” al Estado y al modificar las cláusulas esenciales del “contrato fundamental”, este necesariamente devendrá en uno diferente.

Por ello, este proyecto de acto legislativo se torna en inconstitucional en tanto este Congreso estaría desbordando el poder de “reforma” que el constituyente primario le delegó, en tanto estaría subvirtiendo la noción universal de la dignidad humana al ordenar que ciertas personas y grupos minoritarios que en uso de su capacidad de normar su vida, en unos casos, y en otros, de pertenecer a asociaciones culturales y ancestrales, le estaría vedada su existencia como tal porque a una mayoría del seno del Congreso de la República le repugna la utilización de ciertas drogas. Ello, en contravía del libre desarrollo de la personalidad del nacional colombiano.

Por otra parte, es menester aclarar que el drogadicto (no el consumidor ocasional) no es visto ni en el sistema jurídico internacional, ni el nacional, como un delincuente *stricto sensu*. Mas bien, y como ha sido expresado por Kofi Annan, exSecretario General de las Naciones Unidas, es una víctima.

El artículo segundo de la Constitución establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Si lo que se quiere es constitucionalizar una política estatal de ejecución en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas y en favor de la recuperación de los adictos, cabe decir que esta norma ya existe tácitamente en el texto constitucional, pues, es esta misma norma la que coloca en cabeza de

los agentes del Estado la protección de los bienes fundamentales de las personas, protección que obviamente, también se dirige frente al flagelo de la droga.

### **III. B. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO**

#### **La lucha contra las drogas implica una política pública bipolar: aplicación del poder punitivo del Estado contra los narcotraficantes y apoyo asistencial a los adictos**

La lucha contra las drogas implica una acción del Estado que se dirige en dos frentes: la aplicación del poder coercitivo para eliminar la producción y tráfico de alucinógenos, así como el apoyo asistencial a quienes se encuentran bajo el mundo de las drogas, y campañas de prevención para evitar que nuevas personas caigan en esta condición.

Desde 2001, la producción de cocaína en Colombia ha disminuido en un 22%, las capturas de envíos de cocaína hacia los Estados Unidos se han aumentado en las dos terceras partes, llegando a la suma de 178 toneladas métricas en 2006.

El cultivo de coca se ha disminuido en un 33% de pasar de 169.800 hectáreas en 2004 a 114,100 hectáreas en 2006.

Los anteriores resultados muestran que se han dado pasos importantes en la lucha contra el tráfico y producción de droga, pero aún falta por hacer.

No se pueden direccionar equívocamente esfuerzos en esta lucha, pues, lo que necesariamente se invertirá en la represión penal del consumo significará menos en la guerra contra este fenómeno.

La Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, ha mencionado:

“Cada dólar invertido en tratamiento genera una reducción de cuatro a siete dólares del costo de la delincuencia relacionada con las drogas, la justicia penal y los hurtos...” Manual sobre el Tratamiento del Abuso de Drogas.

#### **La Teoría Económica prueba la inconveniencia del proyecto**

El término elasticidad precio-demanda es muy propio de la Microeconomía, mide el grado en que la cantidad demandada responde a las variaciones del precio de mercado.

El proyecto *sub exámine* impactará en el precio de la droga, pues, prohibirse desde la Constitución (e inclusive al sancionarse, así sea voluntariamente) el solo porte y uso de la dosis mínima, evidentemente se aumentará el precio pagado por los psicotrópicos debido a la evidente dificultad de su expendio.

Los objetos a consumir de acuerdo al grado de sensibilidad frente a variaciones en su precio, pueden ser:

- Elásticos. Si una pequeña variación provoca graves cambios en la cantidad demandada.
- Inelásticos. Si la demanda del objeto es poco sensible a la variación de precios.
- Elásticos Unitarios. Si varía proporcionalmente la demanda a los precios.

Los objetos por consumir tienen una naturaleza elástica, inelástica o elástica unitaria de acuerdo a diferentes factores<sup>2</sup>, enumeramos los más importantes:

1. **Grado de necesidad del bien.** Si el bien es de primera necesidad la demanda es inelástica, se adquiere sea cual sea el precio; en cambio si el bien no tiene la categoría de necesario, la demanda será elástica ya que

<sup>2</sup> <http://www.eumed.net/cursecon/4/elasticidad-demanda.htm>

si el precio aumenta un poco muchos consumidores podrán prescindir de él.

2. **Existencia de bienes sustitutivos.** Si existen buenos sustitutos la demanda del “bien” será muy elástica.

3. **Importancia del bien en términos de coste.** Si el gasto en ese bien supone un porcentaje muy pequeño de la renta de los individuos, su demanda será inelástica. Por ejemplo, el lápiz. Las variaciones en su precio influyen muy poco en las decisiones de los consumidores que desean adquirirlos.

Frente al consumidor habitual de alucinógenos, de forma intuitiva, afirmamos que estos objetos muestran una inelasticidad precio-demanda, pues, dado su poder adictivo se convierten en necesarios para quien los utiliza, por lo que una variación de los precios no tendrá el poder disuasivo para limitar su uso.

Además, no existen “sustitutos” reales para ellos.

Si bien la importancia en términos de coste pueden ser de mayor o menor grado para el consumidor, la realidad nos muestra que las personas drogadictas renuncian a sus bienes materiales con el solo fin de consumir.

Lo anterior evidencia que la expedición de la reforma constitucional en estudio, significará un aumento considerable de los precios de los alucinógenos, sin que tenga ello como consecuencia una disminución significativa de su consumo.

Tal hecho solo beneficiará a los narcotraficantes quienes por cuenta del propio Estado, verán aumentadas sus utilidades, con el pecaminoso efecto que al dirigirse recursos contra su contención al servicio de la persecución penal de los consumidores, ellos tendrán mayor poder económico para ensanchar ese negocio ilícito.

En los anteriores términos, solicito se archive el **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.**

#### IV. PROPOSICION

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.**

De los honorables Congresistas,

*Armando Benedetti Villaneda,*  
Senador.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Javier Cáceres Leal.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*  
\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 126 DE 2008 SENADO

*por la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.*

Bogotá, D. C., junio 9 de 2009

Honorable Senador

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D.

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, por la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.**

En sesión del 13 de mayo de 2009, como consta en el Acta número 39 se aprobó en primer debate el **Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, por la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992**, con las modificaciones realizadas a través de la ponencia por el Senador - Ponente. Debido a la renuncia del honorable Senador Jorge Visbal Martelo quien había sido designado ponente inicialmente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, me designó el encargo para rendir ponencia en segundo debate, de lo cual doy cumplimiento a lo impartido.

Sin embargo, es menester destacar que el texto de la aludida ponencia sustenta a plenitud la constitucionalidad, la legalidad y la conveniencia del proyecto.

#### 1. Antecedentes

En las sesiones del 29 de abril, 5 de mayo y 13 de mayo de 2009, se llevó a cabo el primer debate del **Proyecto de ley número 126 de 2008, por medio de la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.**

Antes de iniciar el trámite reglamentario para el estudio del proyecto, ante la Mesa Directiva de la Comisión se observa la radicación de varios impedimentos suscritos por algunos honorables Senadores, que después de su sometimiento a discusión y votación todos fueron negados.

Posteriormente, la sesión continúa con el debate y votación de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, prosiguiendo con el estudio del articulado de la iniciativa en referencia con su respectivo pliego de modificaciones, el cual fue aprobado por unanimidad.

La honorable Senadora Carlina Rodríguez, radica una proposición modificatoria al artículo 1º del proyecto de ley, la cual solicita se deje como constancia, con el fin de que se estudie su conveniencia en la ponencia para segundo debate.

#### 2. Constitucionalidad del proyecto

El debate sobre la ponencia y la consiguiente aprobación del proyecto en primer debate establecieron con claridad meridiana la constitucionalidad de esta iniciativa.

El artículo 150 de la Constitución Política, numeral 1, le otorga al Congreso Nacional la facultad de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

Es cuestionable, como también lo ha establecido la jurisprudencia, que dicha atribución hace parte de la cláusula general de competencia normativa que está radicada en el Congreso, atendiendo a lo pronunciado en jurisprudencias de la Corte Constitucional como se referencia en la Sentencia C-527 de 1994, entre otras.

#### 3. Iniciativa legislativa en proyectos de interpretación de la ley

No existe duda alguna acerca de la iniciativa legislativa en proyectos de interpretación de la ley como el que nos ocupa, por las siguientes principales razones:

a) El Proyecto de ley número 126 de 2008 no tiene carácter económico dado que se refiere a la interpretación de un aspecto meramente jurídico, más bien gramatical, sobre la interpretación del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

El mencionado artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 dispone:

**Artículo 17.** *El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquellas y estas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso*

*mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.*

**Parágrafo.** *La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.* (Subrayados fuera del texto original)

Ahora bien, la interpretación jurídica consiste en “atribuir un significado a un signo lingüístico. En términos generales, la interpretación es la indagación del significado de una norma utilizando diversos criterios como los gramaticales y conceptuales”<sup>1</sup>.

Según el Diccionario de la Real Lengua Española, reajustar es “volver a ajustar. Ajustar de nuevo. Aumentar, disminuir o cambiar precios, salarios, precios, tributos...”. Síguese de lo anterior que el reajuste se ordenó al expedirse la Ley 4ª de 1992 (artículo 17), y ello significa que el alza o aumento de las pensiones se hizo en el momento en que la ley que se expidió o en el momento en que se decreta la sustitución por causa de muerte del pensionado.

Por consiguiente, el reajuste o la sustitución, que sí tienen efecto económico, fueron previstas en la Ley 4ª de 1992, y especialmente en su artículo 17. No se puede “reajustar” lo que no existe. La expresión gramatical “REAJUSTE” se refiere a la pensión que ya fue decretada o existe con anterioridad a la Ley 4ª de 1992.

El dilema está en que mientras unos entienden que la mesada pensional, su reajuste o su sustitución es del 75% en los términos de la ley, otros estiman de manera errónea que los respectivos valores no pueden sobrepasar el 50% de aquellos factores referidos a los congresistas.

La “INSEGURIDAD JURIDICA” y el caos son, pues, manifiestos. De ahí la necesidad y urgencia de que el Congreso proceda a hacer la correspondiente interpretación del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

En guarda del principio de “igualdad”, consagrado en el artículo 13 de la Constitución de 1991, todos los reajustes deben estar acordes con ese principio fundamental.

b) El decreto y determinación del gasto o erogación jamás lo realiza la ley interpretativa. El gasto o la naturaleza laboral que eventualmente requiere iniciativa privativa del Ejecutivo llevaría a considerar que toda norma interpretativa de una ley que tiene iniciativa privativa del Ejecutivo requiere la misma iniciativa, lo cual no tiene sustento constitucional y legal alguno, y que el Congreso no tiene la facultad de interpretar la ley cuando sea de iniciativa privativa del Ejecutivo, la cual estaría en cabeza de este último, atribución inexistente en nuestro ordenamiento constitucional.

#### 4. Requisitos de la ley interpretativa

Cuando se ejerce la facultad de interpretar la ley, la misma Corte Constitucional ha señalado<sup>2</sup> que la

ley interpretativa ha de referirse a una norma legal anterior; que el sentido de la norma acoja el significado original de la norma interpretada y que la interpretación no agregue un contenido que no esté comprendido dentro del ámbito material de la norma interpretada.

Al confrontar tales exigencias con el Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, se observa que todas ellas se cumplen a satisfacción, en cuanto hace referencia a una ley expedida en 1992, esto es, hace 17 años; acoge su sentido original porque, en efecto, los términos de la misma ley que se interpreta explícitamente se reiteran, y no agrega ni modifica en sentido alguno el contenido material de la norma interpretada, “sin perjuicio de un diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance”<sup>3</sup>.

#### 5. Plena justificación del proyecto

Urge que el legislador ejerza su potestad de interpretación porque se ha creado una equívoca situación jurídica por dos decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, que desbordaron el contenido mismo del artículo 17 de dicha ley - marco. Este desbordamiento, a pesar de ser patente, ha servido para expedir actos administrativos contrarios a la mencionada disposición legal, relacionados con las pensiones que fueron otorgadas a los congresistas con anterioridad a 1992. Así se ha desvirtuado el contenido de dicha ley que estableció el derecho de reajustarlas, por una sola vez, con la precisión de que dicho reajuste no podía ser inferior a un valor equivalente al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año y por todo concepto perciba un congresista, como lo fijó, se repite, el propio legislador.

La claridad de esa norma no admite operación alguna de alquimia jurídica que pueda convertir el valor matemático del 75% en uno del 50%. En efecto, este último porcentaje apareció en los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, inexplicablemente, suprimiendo el porcentaje a que alude -expresamente- el artículo 17 mencionado por otro contemplado en ella.

Los Decretos Reglamentarios 1359 de 1993 y 1293 de 1994 alteraron el contenido del artículo 17 de la mencionada “ley - marco”, lo cual pone de manifiesto la impertinencia de dichos decretos, en lo que concierne a los pensionados con anterioridad al año 1992.

Además, la honorable Corte Constitucional ha dicho expresamente sobre los alcances de la facultad reglamentaria que esta “no puede modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado... No le es posible so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúen la voluntad del legislador”<sup>4</sup>.

El Consejo de Estado Sección 3ª ha hecho dos pronunciamientos sobre la materia, el uno mediante sentencia de febrero 19 de 1998, y el otro, mediante el fallo expedido en diciembre 3 de 2007.

No puede cohonestar el Congreso la distorsión que se ha hecho de su voluntad, y de ahí que este proyecto sea el instrumento apropiado para interpretar

<sup>1</sup> Cabra Monroy, Marco Gerardo. La interpretación constitucional. Ed. Librería del Profesional. Bogotá. 2002. Pág. 1.

<sup>2</sup> Sentencia C-245 de 2002 y Sentencia C-424 de 1994.

<sup>3</sup> Sentencia C-424 de 1994).

<sup>4</sup> Sentencia C-509 de 1999.

el sentido del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, pues, en el fondo, la facultad que le corresponde dentro de la cláusula de competencia, como ya se dijo, de hacer las leyes, no puede ser enervada ni suprimida ni mutilada a través de normas reglamentarias.

#### **6. Advertencia premonitoria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes**

Esta célula legislativa advirtió, de modo premonitorio, en la ponencia para primer debate de la Ley 4ª de 1992:

*“La presente ley marco contiene pautas mínimas que deberá seguir el manejo salarial y prestacional de la administración pública en su conjunto”* y agregó *“una ley marco no puede ser sobrepasada en ningún aspecto por las disposiciones que con base en ella se dictaren posteriormente”* (negrilla fuera del texto original).

Sin embargo, los mencionados decretos desconocieron las pautas señaladas por la Ley - marco 4ª de 1992, de donde deviene la imperiosa necesidad de interpretarla con el objeto de poner fin a la inseguridad jurídica y el desconocimiento del principio del derecho adquirido, constitucionalmente reconocido.

No se podía expedir una norma nueva so pretexto de reglamentar una ley determinada y menos sustituir la aprobada por el legislador por otras que alteran su contenido, como lo han prevenido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en varias oportunidades.

#### **7. El proyecto no genera impacto económico sobre el presupuesto público**

Si es aprobado, el Proyecto de ley número 126 de 2008 no tendrá impacto económico de trascendencia sobre las finanzas públicas, según certificación expresa del Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso: “... consideramos que el impacto económico no es de trascendencia por cuanto tales pensiones fueron liquidadas en su momento, en los términos del Decreto 1359 de 1993 modificado por el Decreto 1293 de 1994 que reglamentaron la Ley 4ª de 1992”<sup>5</sup>.

#### **8. Proposición**

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores dar segundo debate al **Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado**, por la cual se inter-

preta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en el texto aprobado por la Comisión.

De los honorables Senadores

*Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,*

Senadora – Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Javier Cáceres Leal.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

#### **TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO PROYECTO DE LEY NUMERO 126 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Interpretese el texto del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en el sentido de que el mandato que él confiere al Gobierno Nacional, relativo al régimen pensional de los Senadores y Representantes, se refiere a las pensiones, reajustes y sustituciones, que se hayan reconocido antes o después de su vigencia, sin distinción alguna. El reconocimiento de los derechos no puede ser inferior al 75% del promedio que perciba un congresista en ejercicio durante el último año por todo concepto legal.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, se incorpora al texto interpretado y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado**, por medio de la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, según consta en la sesión del día 13 de mayo de 2009 - Acta número 39.

Ponente:

*Jorge Anibal Visbal Martelo,*

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

*Javier Cáceres Leal.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

## INFORME DE CONCILIACION

#### **INFORME DE CONCILIACION DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 313 DE 2008 SENADO, 152 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.*

Bogotá, D. C., 9 de junio de 2009

Doctor:

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

E.S.D.

Doctor:

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

E.S.D.

**Ref.:** Informe de conciliación del **Proyecto de ley número 313 de 2008 Senado, 152 de 2007 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.

Respetados Presidentes:

En cumplimiento de lo honrosa misión encomendada de conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política nos permitimos rendir Informe de Conciliación del **Proyecto de ley número 313 de 2008 Senado, 152 de 2007 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.

Revisados los textos aprobados por las Plenarias de ambas Cámaras encontramos que en los cuatro (4) artículos hay discrepancias entre los textos sin que estos pierdan la unidad de materia ni la consecutividad, y mejorando la redacción del articulado en cada debate que avanzaba.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los dos (2) textos aprobados:

<sup>5</sup> Fondo de Previsión Social del Congreso. Oficio DG – 200 No. 6657 del 30 de septiembre de 2008. Dirección General.

Texto aprobado por Plenaria de la Cámara de Representantes Proyecto de ley número 152 de 2007	Texto aprobado por Plenaria del Senado de la República Proyecto de ley número 313 de 2008 Senado, Proyecto de ley número 152 de 2007 Cámara
<p><b>Artículo 1º.</b> El numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5ª de 1992 tendrá un párrafo del siguiente tenor:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Director Administrativo será el Ordenador del Gasto de la Cámara de Representantes y el representante legal en materia de contratación para esta entidad.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> El numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5ª de 1992 tendrá tres párrafos del siguiente tenor:</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Director Administrativo será elegido por la plenaria de la Cámara de Representantes para un periodo de dos (2) años previa inscripción de los candidatos ante la Comisión de Acreditación Documental que verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos para el Cargo. Dicho periodo se empezará a contar a partir del 20 de Julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Podrá ser removido previa evaluación del desempeño por la plenaria de la Cámara de Representantes en cualquier tiempo, evaluación que se hará a solicitud de la Mesa Directiva o por proposición aprobada por plenaria de la respectiva Cámara. A efectos de una evaluación negativa del Director Administrativo se procederá a la aprobación de su remoción, por medio de votación nominal.</p> <p>Aprobada la remoción, cesarán inmediatamente las funciones del Director Administrativo, por consiguiente la Mesa Directiva deberá convocar nuevas elecciones, para culminar el periodo institucional, dentro de los treinta (30) días siguientes o en la semana posterior de iniciadas las sesiones ordinarias.</p> <p>El Director Administrativo deberá acreditar título profesional y cinco (5) años de experiencia administrativa de nivel directivo e idoneidad en el manejo de las áreas administrativa, financiera y de sistemas, y tendrá el mismo rango y categoría del Director Administrativo del Senado de la República.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El orden administrativo, la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, ordenar el gasto y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal, corresponden al Director Administrativo. Sobre el desarrollo de sus funciones deberá rendir informes a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, semestralmente o cuando ella los requiera.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> En caso de vacancia temporal o de remoción del cargo del Director Administrativo, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designará a un funcionario de la planta de personal, para que provisionalmente desempeñe las funciones inherentes al cargo, hasta que se realice nueva elección de Director Administrativo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> A partir del 20 de julio de 2010 comenzará a regir la disposición referente al periodo de elección por un término de dos (2) años para el cargo de Director Administrativo.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> El artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 tendrá dos (2) párrafos del siguiente tenor:</p> <p><b>Parágrafo 1º. Comisión de Coordinación de la Cámara de Representantes.</b> Créase en la Cámara de Representantes una Comisión de Coordinación que estará integrada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, quien la presidirá, los voceros de las bancadas con asiento en la Corporación.</p> <p><b>Parágrafo 2º. Funciones de la Comisión de Coordinación de la Cámara de Representantes.</b> La Comisión de Coordinación de la Cámara de Representantes tendrá como principal función proponer los planes y programas que para la buena prestación de los servicios técnicos y administrativos ejecutará el Director Administrativo y llevará a cabo las demás funciones que le asigne la Mesa Directiva de la Cámara mediante resolución.</p> <p>La Comisión no tendrá ninguna injerencia ni responsabilidad en la ordenación del gasto ni en la definición de los planes de inversión y a sus reuniones podrá asistir el Director Administrativo con derecho a voz.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> El artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 tendrá un párrafo del siguiente tenor:</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Mesa Directiva asumirá en los aspectos administrativos labores de orientación, coordinación y vigilancia. Tendrá como principal función formular anualmente los planes y las políticas generales que para la buena prestación de los servicios técnicos y administrativos deba ejecutar el Director Administrativo, para el buen ejercicio de la función legislativa, el control político y demás funciones desempeñadas por la Cámara de Representantes y sus Comisiones.</p>
<p><b>Artículo 3º.</b> El inciso 1º del artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p><b>Artículo 385.</b> La vinculación o desvinculación laboral de los empleados que conforman la planta de personal creada por la Ley 5ª de 1992, para la Cámara de Representantes se hará por medio de resoluciones expedidas por el Director Administrativo de la Corporación.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> El artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p><b>Artículo 385. Vinculación laboral.</b> La vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal creadas por esta ley, se hará por medio de resolución de nombramiento, expedida por el Director Administrativo en la Cámara de Representantes o el Director General Administrativo del Senado, con la firma del Secretario General respectivo.</p> <p>Los empleados de la planta de personal señalados en el articulado de esta ley prestarán sus servicios en las dependencias donde sean nombrados o donde las necesidades del servicio así lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los Congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director Administrativo de la correspondiente Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos.</p>
<p><b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.</b> Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.</p>

Analizados los dos (2) textos los conciliadores hemos acordado someter a consideración de las Cámaras el siguiente articulado:

**PROYECTO DE LEY NUMERO 313 DE 2008  
SENADO, 152 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.*  
El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El numeral 4 del artículo 382 de la Ley 5ª de 1992 tendrá tres párrafos del siguiente tenor:

**Parágrafo 1º.** *El Director Administrativo de la corporación, será elegido por la plenaria de la Cámara de Representantes para un periodo de dos (2) años previa inscripción de los candidatos ante la comisión de acreditación documental que verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo. Dicho periodo se empezará a contar a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Podrá ser removido previa evaluación del desempeño por la plenaria de la Cámara de Representantes en cualquier tiempo, evaluación que se hará a solicitud de la mesa directiva o por proposición aprobada por la plenaria de la respectiva Cámara. A efectos de una evaluación negativa del Director Administrativo se procederá a la aprobación de su remoción, por medio de votación nominal.*

Aprobada la remoción, cesarán inmediatamente las funciones del Director Administrativo, por consiguiente la mesa directiva deberá convocar nuevas elecciones, para culminar el período institucional, dentro de los treinta (30) días siguientes o en la semana posterior de iniciadas las sesiones ordinarias.

El Director Administrativo deberá acreditar título profesional y cinco (5) años de experiencia administrativa de nivel directivo e idoneidad en el manejo de las áreas administrativas, financiera y de sistemas y tendrá el mismo grado rango y categoría del Director Administrativo del Senado de la República.

**Parágrafo 2º.** El orden administrativo, la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, ordenar el gasto y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal, corresponden al Director Administrativo. Sobre el desarrollo de sus funciones deberá rendir informes a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, semestralmente o cuando ella los requiera.

**Parágrafo 3º.** En caso de vacancia temporal o de remoción del cargo del Director Administrativo, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designará a un funcionario de la planta de personal, para que provisionalmente desempeñe las funciones inherentes al cargo, hasta que se realice nueva elección de Director Administrativo.

Artículo 2º. El artículo 383 de la Ley 5ª de 1992 tendrá un párrafo del siguiente tenor:

**Parágrafo.** La Mesa Directiva asumirá en los aspectos administrativos labores de orientación, coordi-

nación y vigilancia. Tendrá como principal función formular anualmente los planes y las políticas generales que para la buena prestación de los servicios técnicos y administrativos deba ejecutar el Director Administrativo, para el buen ejercicio de la función legislativa, el control político y demás funciones desempeñadas por la Cámara de Representantes y sus Comisiones.

Artículo 3º. El inciso 1º del artículo 385 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 385. Vinculación laboral.** La vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal creadas por esta ley, se hará por medio de resolución de nombramiento, expedida por el Director Administrativo en la Cámara de Representantes o el Director General Administrativo del Senado, con la firma del Secretario General respectivo.

Los empleados de la planta de personal señalados en el articulado de esta ley prestarán sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio así lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los congresistas. La violación a lo aquí preceptuado será causal de mala conducta, tanto del empleado, como del Director Administrativo de la correspondiente Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos.

Artículo 4º. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,  
Senador de la República,

*Eduardo Enriquez Maya.*

Representante a la Cámara,

*Oscar Arboleda Palacio.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 476 - Miércoles 10 de junio de 2009

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.....	1
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 126 de 2008 Senado, por la cual se interpreta el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992. ....	4
<b>INFORMES DE CONCILIACION</b>	
Informe de conciliación del Proyecto de ley número 313 de 2008 Senado, 152 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.....	6