



# 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 1.066

Bogotá, D. C., miércoles 21 de octubre de 2009

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
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 LEY NUMERO 88 DE 2009 SENADO

por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades).

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2009

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Cordial saludo:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración y por su digno conducto a los demás miembros de la Comisión, ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 88 de 2009 Senado**, por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades).

Atentamente,

Jesús Antonio Bernal Amorochó, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento,

Senadores de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### 1. Trámite Legislativo

El presente proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Jesús Antonio Bernal Amorochó, fue radicado en la Secretaría General del Senado

de la República el día 18 de agosto de 2009, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 747 de 2009, siendo remitido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente el día 4 de septiembre de 2009.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, fueron designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores Jesús Antonio Bernal Amorochó y Milton Arlex Rodríguez Sarmiento.

##### 2. Objeto del Proyecto

El proyecto busca garantizarles a los bomberos de la Aeronáutica Civil el reconocimiento de una pensión especial de vejez, corrigiendo una injusticia que se ha cometido con este sector de trabajadores que desarrollando funciones de bomberos, se les ha excluido de los beneficios legales con que cuenta este personal en materia pensional.

##### 3. Contenido o generalidades del proyecto

El proyecto consta de tres artículos: el primero modifica el artículo 2º en su literal 6, del Decreto 2090 de 2003, que define las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades. En dicho literal se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil. El artículo 2º define el paso de los bomberos de la Aeronáutica que estén en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, al régimen de prima media con prestación definida, para que el principio de igualdad sea real con respecto a los bomberos de la Aeronáutica Civil y el resto de trabajadores a los cuales se refiere el artículo 2º del Decreto-ley 2090 de 2003, en concordancia con lo establecido en la Sentencia C-030 de 2009. Finalmente el artículo 3º se refiere a la vigencia y derogatorias.

#### 4. Fundamentos constitucionales

El artículo 4° de la Carta Política establece la supremacía de la Constitución, en concordancia con los artículos 224, 226, 227, y artículo 93 que establece la prevalencia de los tratados internacionales ratificados por el Congreso... (...)

Con base en lo anterior, las obligaciones previstas en los instrumentos internacionales de los cuales hace parte el Estado colombiano, constituyen una carta de navegación al cual deben ajustarse no sólo las leyes y demás normas, sino la misma Constitución.

En desarrollo del Tratado Internacional sobre Aviación Civil Internacional, Colombia promulgó la **Ley 7ª del 30 de noviembre de 1944** en su artículo 1° dispone que los tratados, convenios, convenciones, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente.

La misma ley en su artículo 2° ordena la promulgación de los tratados y convenios internacionales una vez sea perfeccionado el vínculo internacional que ligue a Colombia.

Es así como, el 31 de octubre de 1947 Colombia, previa aprobación del Congreso Nacional mediante Ley 12 del 23 de octubre de 1947, publicada en el *Diario Oficial* número 26.573, depositó ante el Gobierno de los Estados Unidos de América el instrumento de ratificación del “*Convenio de Aviación Civil Internacional*”, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944; instrumento internacional que entró en vigor para Colombia el 30 de noviembre de 1947, de conformidad con lo previsto en el literal b) del artículo 91 del Tratado.

De otra parte, el Estado colombiano el **día 22 de agosto mediante Decreto número 2007 de 1991**, promulga el “*Convenio de Aviación Civil Internacional*”, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, con base en las facultades que le otorga el artículo 189 ordinal 2° de la Constitución Nacional y en cumplimiento de la Ley 7ª de 1944.

*“El acto que otorga aprobación al Protocolo objeto de esta revisión, suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores, constituye una confirmación ulterior a lo actuado por quienes estuvieron en Montreal en la enmienda al Protocolo tantas veces mencionado. Esta confirmación surge como consecuencia de la capacidad del Presidente de la República para celebrar contratos con otros Estados, prevista en la Constitución, tanto en la de 1886 como en la de 1991. Examinado el contenido de la enmienda del artículo 83 Bis, de la Convención sobre Aviación Civil Internacional, se observa que no existe incompatibilidad alguna con la Constitución”* (Sentencia N° C-313/93 Corte Constitucional).

Este proyecto también tiene como fundamento los valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución, tales como el trabajo, la justicia, la igualdad y la obligación de crear un orden económico y social

justo. De igual forma, el artículo 2° de la norma superior, en cuanto al principio de efectividad de los derechos; el artículo 25, sobre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, el artículo 53, en cuanto a la garantía de la seguridad social y el artículo 13 en relación con que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados.

En Sentencia C-1125 de 2004, la Corte Constitucional se pronunció sobre el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

#### “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Alcance

“El legislador está vinculado íntimamente al principio de igualdad, de manera que debe dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no exista una razón suficiente que permita dispensarle un tratamiento desigual (mandato de tratamiento igual) y, además, está obligado a otorgar un trato desigual o a establecer diferenciaciones o a dar un trato distinto a supuestos de hecho diferentes (mandato de tratamiento desigual). Así mismo, le está permitido que trate de manera idéntica supuestos de hecho diferentes cuando ello resulte razonable y siempre que no exista una razón suficiente que imponga dicha diferenciación. De esa manera se incurre en una discriminación normativa cuando dos condiciones fácticas semejantes son tratadas por el legislador de manera desigual sin que exista una justificación objetiva y razonable. Por contera, si el legislador ha reconocido un determinado beneficio a un grupo de personas determinado y ha excluido del mismo a otros que, por compartir los mismos supuestos fácticos, deberían ser sujetos de igual tratamiento, se incurre entonces en violación del principio de igualdad y debería la Corte proferir una sentencia integradora para garantizar la igualdad”.

El Decreto-ley 2090 de 2003 fue sancionado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, que precisa:

“Artículo 17. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para:

(...)

2. Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema.

En este contexto, el Decreto-ley 2090 de 2006, define como actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, en el artículo 2°, numeral 6, a los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con

la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

Sin embargo, por no precisar la inclusión de los bomberos de la Aeronáutica Civil en esta ley, estos servidores actualmente no tienen derecho al régimen especial de pensiones.

##### 5. *Antecedentes legales*

La Ley 322 de 1996, por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones, define en el artículo 7° a los Cuerpos de Bomberos como instituciones organizadas para la prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas donde se clasifican en oficiales si son de creación pública y voluntarios si son asociaciones cívicas sin ánimo de lucro, que se organizan para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas.

Esta ley, señala en los artículos 27 y 36, que los bomberos voluntarios y oficiales gozarán de los derechos de seguridad social, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y que esta actividad será considerada como de alto riesgo para todos los efectos de la seguridad social.

Al respecto, es importante precisar que los bomberos de la Aeronáutica Civil, reúnen los requisitos de estos dos artículos, aclarando que ellos tienen la misma formación de los bomberos estructurales, porque uno de los requisitos para ser bombero aeronáutico es haber realizado un curso básico de bombero aeronáutico; su trabajo es una especialización por las particularidades de los aeropuertos, en los cuales la seguridad en tierra se encuentra bajo su responsabilidad.

El 28 de julio de 2003, se expidió el Decreto 2090, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

El artículo 1° del citado decreto, establece su aplicación a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendidas como aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión del trabajo. En el numeral 5, del artículo 2°, se incluye como actividad de alto riesgo, la ejercida por los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica.

En el numeral 6 del artículo 2° estableció como actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios, como es el caso del personal involucrado en los Cuerpos de Bomberos.

En 1954 el Gobierno Nacional, mediante Decreto 3269, creó el instituto descentralizado denominado Empresa Colombiana de Aeródromo (ECA), encargado de la construcción, mejora y mantenimiento de los aeropuertos públicos, dotado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

En 1956 se adscribieron las funciones al Ministerio de Guerra. Posteriormente con el fin de dotar a la autoridad aeronáutica de autonomía administrativa y financiera se creó el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (DAAC), mediante Decreto 1721 del 18 de julio de 1960, con funciones técnicas y administrativas específicas, para dirigir la política aeronáutica.

Como respuesta a la necesidad de tener un equipo que controlara las emergencias aéreas y protección a la infraestructura e instalaciones aeronáuticas, de colisiones y accidentes, como también de incendios y explosiones, fue fundado el primer cuerpo de bomberos aeronáuticos en el año 1959 por Rene Van Meerbeke, con la siguiente estructura interna: como comandante el subteniente Enrique Talero S, el jefe de instrucción fue el capitán Héctor Camacho, como oficiales de incendio Abelio Pérez Corrales, Alvaro Forero Calderón, en total 4 maquinistas y 16 bomberos.

El Decreto 3140 de 1968, suprimió la ECA y se creó en su defecto el Fondo Aeronáutico Nacional (FAN), establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil. Mediante la Ley 3ª y Decreto 2332 de 1977 se organizó el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el FAN. En 1984 determinaron un convenio con la Fuerza Aérea Americana con el objetivo de establecer los términos y condiciones bajo los cuales la FAA proveerá ayuda al DAAC para el desarrollo y modernización de la infraestructura de la Aviación Civil de Colombia.

En 1989, según Decreto 121, fueron reconocidos como Bomberos Técnicos Aeronáuticos. Este indispensable servicio tiene 38 años de funcionamiento en nuestro país, profesión exigida por las Normas Internacionales de Aviación Civil y Comercial (OACI) y la FAA (Federación de Aviación Americana).

Con la Ley 105 de 1993, “por la cual se organiza el sector y sistema nacional de transporte”, se adscribe la Aeronáutica Civil al Ministerio del ramo, como órgano rector de las políticas y ejecución de las funciones relativas al transporte aéreo: la Aeronavegación y la seguridad aérea.

En el numeral 11 del artículo 12 del Decreto 2724 de 1993 se estableció como función de la Oficina de Control y Seguridad Aérea de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la de diseñar y coordinar el servicio de extinción de incendios a cargo de los aeropuertos.

La Aeronáutica Civil, mediante Resolución número 01782 de 1998, creó la licencia técnica de Bombero Aeronáutico.

El numeral 5 del artículo 23 del Decreto 260 de 2004, al modificar la estructura de la Aerocivil, señaló como función de la Secretaría de Sistemas Operacionales la de prestar los servicios de extinción de incendios. El Decreto 261 de 2004, estableció la planta de personal de la Aerocivil, en cuya planta global se consagraron trescientos diecisiete (317) cargos de bomberos aeronáuticos de diferentes niveles y grados.

Mediante la Resolución 44 de 2004 de la Aeronáutica Civil se incorporaron unos funcionarios a su

planta de personal, entre ellos veintiocho (28) bomberos aeronáuticos.

En comunicación del 9 de agosto de 2007, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Aeronáutica Civil, dirigida al Director de Servicios de la Navegación Aérea, con relación a una consulta de dotación de los bomberos aeronáuticos, señaló: "...a pesar del desconocimiento del cuerpo de bomberos de la Aeronáutica Civil...en el Decreto 2090 del 2003, la entidad cuenta con los bomberos aeronáuticos quienes están legalmente constituidos y reconocidos y cumplen las funciones correspondientes a los Cuerpos de Bomberos, orientadas a las labores aeronáuticas y aeroportuarias".

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de Colombia (UAEAC), adscrita al Ministerio de Transporte, en la reglamentación de los aeródromos, aeropuertos y helipuertos, define específicamente como requisito previo para obtener la certificación de operación, entre otros, el "detalle de los procedimientos de aeródromo de los servicios de extinción de incendios y búsqueda de salvamento".

Este documento señala en el numeral 14.6.1.1 que "El objetivo principal del Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios "SEI", es salvar vidas en caso de accidentes o incidentes de aviación, ocurridos dentro del aeropuerto o su zona de influencia 9 kilómetros a partir del centro del aeropuerto. Con el fin de responder a esta contingencia es imprescindible que los explotadores de aeropuertos abiertos a la operación pública, dispongan de los recursos técnicos y humanos necesarios para conjurarla, situación que implica la constante necesidad y posibilidad de extinguir un incendio que pueda:

- a) Declararse en el momento del aterrizaje, despegue, rodaje, estacionamiento, etc.;
- b) Ocurrir inmediatamente después de un accidente o incidente de aviación;
- c) Ocurrir en cualquier momento durante las operaciones del aeropuerto.

El Servicio de Salvamento y Extinción de Incendio se extiende a las emergencias fuera del aeropuerto que generen riesgo a la operación aérea o a la comunidad, cuando la capacidad de los equipos, el personal, el entrenamiento y las características del servicio así lo permitan, sin desconocer como prioridad el servicio del aeropuerto y su zona de influencia".

Este documento, que señala las condiciones en que deben operar los aeropuertos nacionales, contiene tres numerales que ratifican el papel que desempeña el personal vinculado a la labor de extinción de incendios:

**14.6.34. Personal.** El explotador del aeropuerto abierto a la operación pública debe disponer del personal suficiente para desempeñar las tareas de salvamento y extinción conforme a la categoría declarada de su aeropuerto; además, se asegurará que el personal destinado a los servicios de salvamento y extinción de incendio, se encuentre debidamente entrenado, licenciado y con certificado médico vigente para desempeñar sus atribuciones conforme se establece en estos Reglamentos para la Especialidad de Bombero Aeronáutico - BAE.

**14.6.34.3.** El explotador del aeródromo o aeropuerto debe tomar las provisiones del caso para garantizar que dicho personal participe de manera continua en ejercicios reales de extinción de incendio que correspondan a los tipos de aeronave y al tipo de equipo de salvamento y extinción de incendio que se utilicen en el aeropuerto, incluyendo incendios alimentados por combustibles a presión.

**14.6.39.10. Tiempo de respuesta** El objetivo operacional del servicio de salvamento y extinción de incendios de los helipuertos de superficie debe consistir en lograr tiempos de respuesta que no excedan de dos (2) minutos en condiciones óptimas de visibilidad y de estado de la superficie, en el radio determinado como perímetro del helipuerto.

Lo anterior, nos permite precisar que en la Aeronáutica Civil existen los cargos de bomberos aeronáuticos, encargados de la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

## 6. Consideraciones

El Ministerio de la Protección Social (antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) adelantó un estudio técnico, en su dirección Técnica de Riesgos Profesionales y la Subdirección Preventiva de Salud Ocupacional, sobre la Aeronáutica Civil, entregado el 4 de agosto de 1998, con el ánimo de contribuir a su fortalecimiento y al bienestar integral de todos sus trabajadores. Este estudio permite comprender mejor porqué es válido presentar un proyecto de ley que resuelva la inequidad que se viene cometiendo con los bomberos de la Aeronáutica Civil.

El estudio buscaba determinar las ocupaciones susceptibles de tener pensión especial de vejez y fue definido en consenso entre las partes involucradas.

En el análisis sobre el grupo de bomberos precisa que la misión del bombero aeronáutico consiste en salvar vidas y crear condiciones que permitan su supervivencia y la de los demás, prestando el servicio los 365 días del año las 24 horas del día.

El estudio encontró que las condiciones de trabajo de este personal son las siguientes:

*Del medio ambiente físico:* Cambios bruscos de temperatura, altas temperaturas, niveles de presión sonora por encima de los valores límites permisibles y radiaciones no ionizantes.

*Contaminantes del ambiente:* Químicos (los utilizados en la extinción de incendios; los usados en labores de mantenimiento y reparación; humos y gases emitidos por las aeronaves y por la misma combustión en los incendios); biológicos (virus, bacterias).

*Condiciones ergonómicas:* Manejo y transporte de cargas.

*Condiciones de seguridad:* Mecánicos (colisión y volcamiento del vehículo; manipulación de herramientas); eléctricos; caídas; locativos (piso deslizante, orden y aseo); saneamiento básico; físico-químicos (manipulación de sustancias explosivas, inflamables y gases).

*Factores psicosociales del trabajo.* El estudio señala que "la actividad se caracteriza por la combinación de largos periodos de espera continua (mono-

tonía) con una interrupción súbita que genera altos niveles de tensión emocional por la actividad repentina y brusca del sistema nervioso”. Añade el informe que el bombero debe responder a una máxima velocidad en el menor tiempo (si no se responde en dos minutos, ya no hay posibilidad de salvamento con éxito), debe enfrentarse a situaciones peligrosas e inesperadas. Su labor es de alta responsabilidad y de ella depende la vida y seguridad de otros y del mismo trabajador.

Con relación al tiempo de trabajo, el estudio señala que “la duración diaria de la jornada es de 8 horas (8:30 a 17:00) y la nocturna de 15:30 horas aproximadamente (17:00 a 8:30). Se organizan rotaciones diarias entre trabajo diurno y nocturno distribuidas en cuatro grupos de trabajadores (dos grupos trabajan y dos grupos descansan). Esto implica que un bombero trabaja una jornada de día y al día siguiente trabaja de noche y, así sucesivamente. Esta clase de rotaciones no son las más adecuadas desde el punto de vista de la salud, porque interfieren con los ritmos circadianos y con las actividades extralaborales (son de difícil adaptación). Por otro lado, en ningún caso es recomendable que la duración del trabajo nocturno sea mayor que la del diurno”.

Con respecto a las horas extras, plantea que estas “son frecuentes en los bomberos porque aunque la duración semanal del trabajo es de 44 horas, ellos deben hacer horas adicionales para cubrir todos los turnos del servicio, así como trabajar en festivos y dominicales. Esto implica que existe poco tiempo de descanso y pocas oportunidades de compartir con la familia”.

En el terreno de la gestión de personal, el estudio explica que “el estilo de mando es autoritario, en la medida en que la disciplina es de tipo militar. En este sentido, hay pocas posibilidades de que los bomberos participen en la toma de decisiones sobre aspectos que les competen. Se presentan relaciones interpersonales conflictivas como peleas, agresividad, problemas de convivencia”.

En las recomendaciones generales para todos los trabajadores de la Aeronáutica Civil se recomiendan evaluaciones periódicas de las condiciones de salud con criterios de salud ocupacional. Y en el caso específico de los bomberos recomiendan establecer 3 turnos cada uno de ocho horas de trabajo con el fin de que todos los trabajadores cuenten con un descanso de fin de semana, mínimo de 24 horas consecutivas, se disminuya la duración del trabajo nocturno y se establezcan sistemas de rotación diferentes. De igual manera se recomienda la reorganización de actividades de capacitación y de bienestar social, por las dificultades que tienen estos trabajadores para acceder a este tipo de actividades; impulsar la promoción y prevención en salud mental, especialmente los bomberos, investigadores de accidentes, así como los de búsqueda y rescate.

Finalmente define las actividades de alto riesgo precisando:

“En consecuencia, los cargos que se pueden catalogar como de alto riesgo en la Aeronáutica Civil son los siguientes:

*Bombero Aeronáutico:* La labor de este grupo se caracteriza por la exposición a riesgos de incendio y explosión, ya sean originados por la exposición a

riesgos de incendio y explosión, ya sea originados por las operaciones aéreas o por el área de influencia del aeropuerto en donde deben prestar apoyo a los bomberos estructurales, quienes por ley tienen derecho a pensión especial reglamentada por el Decreto 1835 de 1994”. A los bomberos de la Aeronáutica les corresponde atender incendios que se presentan en los municipios donde están ubicados y les ha tocado atender catástrofes como la de Puente Aranda en Bogotá, el terremoto de Armenia, Armero, y el incendio que se presentó hace poco en Mitú, donde se vio comprometida la ciudad entera por la carencia de bomberos estructurales.

Estos riesgos son inherentes a la labor del bombero, son impredecibles y por su naturaleza su control es casi imposible. Sus consecuencias se relacionan con daños en la salud de carácter severo (quemaduras de tercer grado, mutilaciones, daños sistémicos parciales permanentes, invalidez o la muerte). A lo anterior se suma el impacto psicológico de las situaciones que atienden y los efectos en la salud mental por el contenido de su trabajo”.

El estudio finaliza diciendo:

**“De acuerdo con lo anterior, de todos los puestos de trabajo incluidos en el presente estudio, se recomienda para pensión especial de vejez el cargo de Bombero Aeronáutico** (resaltado fuera del texto) por las siguientes razones:

1. Los bomberos aeronáuticos están expuestos a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles de acuerdo con las normas de salud ocupacional.

2. La labor es de tal naturaleza que los factores de riesgo inherentes a ella (exposición a altas temperaturas, riesgo de explosión) no pueden ser eliminados o controlados de manera suficiente, precisamente porque la razón de ser del bombero es combatir los incendios.

3. El Capítulo II del Decreto 1835 de 1994 señala el derecho de los bomberos estructurales a tener pensión especial de vejez y, los bomberos aeronáuticos también cumplen la función de bomberos estructurales, cuando son requeridos para ello.

4. La exposición prolongada a los factores de riesgo inherentes a la labor de bombero puede provocar, de acuerdo a los conocimientos científicos y técnicos existentes, severos efectos en la salud o la vida del trabajador”.

Finalmente, se hace una precisión técnica en el sentido de que una persona que ejecute una labor de alto riesgo, por la cual tenga derecho a una pensión especial, en ningún caso debería hacer horas extras o ampliar el turno, ya que las condiciones de trabajo se encuentran contraídas en los límites permitidos para la jornada establecida y, en caso contrario, su salud o su seguridad se verían gravemente afectadas”.

Para corroborar lo anteriormente expuesto por el Ministerio, la Aerocivil se ha encargado de ratificar, además de adicionar otros factores de riesgo no incluidos en el estudio para el grupo de Bomberos. Es así como en el documento “Inducción al Sistema de Gestión en Salud Ocupacional”, numeral 5, **PROGRAMAS DE HIGIENE Y SEGURIDAD INDUS-**

**TRIAL, 5.1. Riesgos Prioritarios en el Ambiente de Trabajo,** se evidencia que los riesgos ocupacionales en donde se enmarcan a los Bomberos son:

1. **RIESGO PSICOSOCIAL:** Se refiere a aquellos aspectos intrínsecos y organizativos del trabajo, y a las interrelaciones humanas, que al interactuar tienen la capacidad potencial de producir cambios psicológicos del comportamiento. **AREAS:** Controladores Aéreos, BOMBEROS...” **FUENTE GENERADORA:** Turnos de trabajo, Jornadas laborales de más de 8 horas, trabajo los 360 días al año, niveles de responsabilidad altos. Sobre carga laboral, clima laboral. **CONSECUENCIAS:** Alteración de relaciones familiares y laborales, alteraciones cardiovasculares, estrés, insomnio y/o somnolencia. **RECOMENDACIONES:** Proporcionar períodos de vacaciones normales, turnos de trabajo adecuados, rotar los horarios de los turnos de trabajo cuando sea necesario.

2. **RIESGO RUIDO:** Factor ambiental de naturaleza física que puede provocar efectos adversos a la salud según sea la intensidad y exposición. **AREAS:** Mantenimiento, funcionarios en pista y muelles, rampas, BOMBEROS AERONAUTICOS...” **FUENTE GENERADORA:** Producido por herramientas manuales, turbinas de aviones, tractores, máquinas de Bomberos. Máquinas Electromecánicas. **CONSECUENCIAS:** Disconfort, irritabilidad, dificultad para concentrarse y comunicarse, disminución progresiva de la audición (hipoacusia).

3. **SEGURIDAD INCENDIO Y EXPLOSIONES.** **AREAS:** Todas las áreas. **FUENTE GENERADORA:** Múltiples fuentes por la utilización de equipos eléctricos y electrónicos, almacenamiento de combustibles, alta carga de material combustible de algunas instalaciones, etc. **CONSECUENCIAS:** Quemaduras y lesiones de gran severidad, muertes y cuantiosas pérdidas materiales, asfixia.

4. **RIESGO MECANICO:** Objetos, máquinas, equipos, herramientas que por sus condiciones de funcionamiento, diseño o por la forma, tamaño, ubicación y disposición tienen la capacidad potencial de entrar en contacto con la persona o materiales, provocando lesiones y daños. **AREAS:** Funcionarios de mantenimiento, Operarios de imprentas, BOMBEROS AERONAUTICOS...” **FUENTE GENERADORA:** Ocasionados por manejo de herramientas manuales y electromecánicas, partes en movimiento de motores como turbinas o hélices. Riesgos de caída en alturas, lesiones con cuerdas, en operaciones de rescate. **CONSECUENCIAS:** Atrapamientos, golpes, abrasiones, cortadas, quemaduras, etc.

5. **QUIMICOS LIQUIDOS Y VAPORES:** Toda sustancia orgánica e inorgánica, natural o sintética que durante la fabricación, manejo, transporte, almacenamiento o uso, puede incorporarse al aire en forma de polvos, humos, gases o vapores, con efectos irritantes, corrosivos, asfixiantes o tóxicos. **AREAS:** Funcionarios de mantenimiento y BOMBEROS. **CONSECUENCIAS:** Según el producto químico se pueden producir intoxicaciones, manifestaciones clínicas como mareo, somnolencia, dolor de cabeza, vértigo, convulsiones y alteraciones de conducta, etc.

6. **LOCATIVOS:** Condiciones de las instalaciones o áreas de trabajo que bajo circunstancias no

adecuadas pueden ocasionar accidentes de trabajo o pérdidas para la entidad. **AREAS:** Todas las áreas. **CONSECUENCIAS:** Caídas sobre nivel, lesiones osteomusculares y articulares, lesiones de columna y de miembros inferiores”.

El Procurador General de la Nación (E.) Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en comunicación del 28 de julio de 2004, emitió el concepto No. 3634 dirigido a la Corte Constitucional, a raíz de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° (parcial) del Decreto 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”. En ella expresó los siguientes argumentos a favor del reconocimiento de un régimen especial de vejez para los bomberos de la Aeronáutica Civil:

– Hace un recuento de la publicación del Decreto 2090/03 aclarando que en el numeral 6 del artículo 2° se estableció como actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores, en los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

– Recuerda que el artículo 7° de la Ley 322 de 1996 define los Cuerpos de Bomberos como instituciones organizadas para la prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas, y los clasifica en oficiales si son de creación pública, y voluntarios si son asociaciones cívicas sin ánimo de lucro que se organizan para la prestación del servicio público de prevención y atención de incendios y calamidades conexas.

– Precisa que en el numeral 11 del artículo 12 del Decreto 2724 de 1993 se estableció como función de la Oficina de Control y Seguridad Aérea de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la de diseñar y coordinar el servicio de extinción de incendios a cargo de los aeropuertos.

De lo anterior, concluye que “en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil existen los cargos de bomberos aeronáuticos encargados de la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios, en una situación de mayor riesgo contingente que cualquier otra desempeñada por los Cuerpos de Bomberos, no sólo por los niveles de combustible tan elevados y de alto octanaje que se utiliza para los aviones sino por la multiplicidad de carga peligrosa que se moviliza por transporte aéreo”.

Pero no solo existen estos dos factores mencionados por el Procurador. Hay que adicionar los materiales de fabricación de las aeronaves, la cantidad de personas que se movilizan en ellas (pueden ir desde un pasajero hasta superar los 500); se debe tener en cuenta que cada una de las operaciones (cantidad de vuelos diarios por aeropuerto) lleva implícito un riesgo latente e inminente; se debe analizar que existe una diferencia bien marcada con los cuerpos de Bomberos estructurales en cuanto a la formación, capacitación del personal, equipos de protección personal, herramientas y vehículos (estos son de última tecnología para atender emergencias aéreas, pero también están diseñados para la atención de incendios estructurales).

Por la contundencia de la argumentación, transcribimos textualmente los siguientes párrafos del informe que presenta el Procurador, que corroboran la validez de la petición en comentario:

“Lo anterior permite observar que por su propia naturaleza e independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo, la actividad de bomberos es en sí misma de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones, independientemente de si es prestada por Cuerpos de Bomberos en forma directa como ocurre en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o en Ecopetrol, o en las demás entidades públicas y empresas privadas que por su naturaleza lo requieren obligatoriamente.

De igual manera, dicha actividad de bomberos prestada en forma directa se hace de manera permanente y de dedicación exclusiva, como lo exige el artículo 3° del Decreto 2090 de 2003, y no como una contingente de prevención, control y combate de incendios propia de los planes de emergencia de las empresas en su deber de cumplir con las normas sobre seguridad industrial.

Por tanto, se observa la existencia de un trato diferente en materia de seguridad social entre la actividad bomberil prestada por los Cuerpos de Bomberos, que se considera de alto riesgo, y la prestada de manera directa la cual no se incluyó como tal en el Decreto 2090 de 2003 al regular de manera especial lo referente a las actividades de alto riesgo para efectos de beneficios pensionales, las cuales son idénticas por su propia naturaleza, siendo mayor la contingencia de riesgo de incendios y conexos en la mayoría de actividades bomberiles directas.

Por el contrario, tanto los antecedentes legislativos y fácticos laborales como el contexto considerativo del Decreto 2090 de 2003, le reconoce finalidad constitucional a la actividad bomberil por su propia naturaleza, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.

Así las cosas, considera el Ministerio Público que se desconoció a un sector que de manera directa labora como bomberos, al no incluir su actividad como de alto riesgo, como sí se hizo con las actividades prestadas por cuerpos del ramo, con lo cual se vulneró el derecho a la igualdad de trato legal laboral y de seguridad social, por lo que este Despacho solicitará a la Corte Constitucional declarar inexecutable la expresión “Cuerpos de” contenida en el numeral 6 del artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, a efectos de que todos los trabajadores del ramo queden cubiertos por el beneficio que consagra el decreto del cual hace parte el numeral parcialmente acusado.

De igual manera, se solicita la unidad normativa con el contenido del artículo 9° del Decreto 2090 de 2003, con el fin de garantizar la efectividad de la decisión judicial constitucional y proteger los derechos laborales de los bomberos que deben ser cubiertos por el régimen especial pensional por actividades de alto riesgo.

El numeral 6, del artículo 2°, del Decreto 2090 de 2003, abarca como alto riesgo la actividad bomberil de manera genérica, lo cual cubre la prestada por los bomberos aeronáuticos.

Sin embargo, en tal concepto se estableció que la actividad de los bomberos aeronáuticos en sí misma considerada es de alto riesgo porque cumple con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios, en una situación de mayor riesgo contingente que cualquier otra desempeñada por los Cuerpos de Bomberos, no sólo por los niveles de combustibles tan elevados y de alto octanaje que se utiliza para los aviones sino por la multiplicidad de carga peligrosa que se moviliza por transporte aéreo.

Es decir, se estableció que por su propia naturaleza e independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo, la actividad de bomberos es en sí misma de alto riesgo para el sistema general de pensiones, independientemente de si es prestada por Cuerpos de Bomberos o en forma directa como ocurre en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Por el contrario, tanto los antecedentes legislativos y fácticos laborales como el contexto del Decreto 2090 de 2003, le reconoce finalidad constitucional a la actividad bomberil por su propia naturaleza, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo”.

Por tanto, considera el Ministerio Público que se desconoció la actividad desempeñada por los bomberos aeronáuticos como de alto riesgo para efectos pensionales, al no regularla de igual manera a como lo hizo en relación con los controladores del tránsito aéreo, con lo cual se vulneró el derecho a la igualdad de trato legal laboral y de seguridad social.

#### 7. Conclusión

Con base en las consideraciones anteriores y para el fin propuesto en esta exposición de motivos, ponemos a consideración del Congreso el articulado adjunto que pretende resolver una injusticia que se presentó cuando se expidió el Decreto 2090 de 2003, al excluir a los bomberos de la Aeronáutica Civil del régimen especial de las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y de los beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

#### 8. Proposición

Por todo lo anterior, solicitamos a la Comisión Séptima del Senado de la República aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 88 de 2009 Senado, *por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003*, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades), con el texto que se propone a continuación.

Atentamente,

*Jesús Antonio Bernal Amoroch, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento,*

Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá D. C., a los veinte (20) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto

para primer debate, en treinta (30) folios, al Proyecto de ley número 88 de 2009 Senado, *por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003*, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades). Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Jesús Antonio Bernal Amorocho*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara*

**TEXTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 88  
DE 2009 SENADO**

*por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003*, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** *Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador.* Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.

5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil de conformidad con las normas vigentes.

6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios y los bomberos que prestan sus servicios en la Aeronáutica Civil.

7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

**Artículo 2°.** Traslados. Los bomberos que prestan sus servicios en la Aeronáutica Civil y que se dediquen a las actividades señaladas en los artículos 1° y

2° del Decreto-ley 2090 de 2003, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de esta ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga expresamente todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

*Jesús Antonio Bernal Amorocho, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento,*

Senadores de la República.

**COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA**

Bogotá D. C., a los veinte (20) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en treinta (30) folios, al Proyecto de ley número 88 de 2009 Senado, *por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003*, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades). Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Jesús Antonio Bernal Amorocho*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 135  
DE 2009 SENADO**

*por medio la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia*, **ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2009 SENADO**.

Bogotá, D. C., octubre de 2009

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO

Secretario

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Respetados Congressistas:**

En desarrollo de la honrosa designación recaída en este servidor, comedidamente me permito presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 135 de 2009 Senado, acumulado al Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado**, *por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia*, en los siguientes términos:

**El informe de ponencia que hoy ponemos a consideración de los honorables miembros de la Comisión Primera de Senado, corresponde al estudio de los proyectos acumulados 135 de 2009 Senado presentado por los Congresistas Aurelio Iragorri, Alvaro Pacheco y Luis Antonio Serrano y el Proyecto de ley número 155 de 2009 presentado por los Senadores Jorge Eliécer Guevara, Oscar Suárez Mira entre otros.**

El asunto comentado cuenta actualmente con una legislación básica integrada por la Ley 62 de 1939, sus Decretos Reglamentarios números 803 de 1940 y 1751 de 1947, algunos artículos de los Decretos-ley 1222 y 1333 de 1986 y, recientemente, el artículo 30 de la Ley 962 de 2005.

Con esta iniciativa se pretende implementar un procedimiento técnico, eficiente y eficaz para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, que además de expedito y moderno, los ponga a tono con la realidad viviente sin menoscabar las funciones inherentes a las respectivas corporaciones de representación popular.

Así mismo, se busca establecer procedimientos que faciliten la pronta solución de los múltiples conflictos interterritoriales hoy existentes, tanto en la etapa de arreglo directo, como en sede senatorial.

En desarrollo del artículo 290 de la C. P., mediante el presente proyecto de ley se pretende regular los casos en que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello con una concepción que incorpora la defensa de la potestad congresional para fijar los límites territoriales, solucionar los diferendos o conflictos y, de conformidad con normas superiores expresas, establecer la división general del territorio.

Teniendo en cuenta el grado de consenso que exista entre las partes interesadas, el proyecto contiene varias instancias y mecanismos para agilizar el proceso y reforzar el respaldo legal que para su definición, claridad, exactitud y perdurabilidad debe tener un límite, de esta manera:

a) Cuando el límite examinado en terreno o confrontado en la oficina, corresponda a la descripción que aparece en los textos normativos que lo fijan o a la tradición, y se obtenga consenso sobre el mismo, el acta de deslinde será sometida a la ratificación del Ministro del Interior o del gobernador, según el caso.

b) Si, después de realizado el examen de los límites, persiste la divergencia entre las entidades territoriales colindantes, o se planteen cambios de límites, corresponderá a la corporación de elección popular respectiva, determinar el límite, en ejercicio de sus facultades legales. En este caso se requerirá adelantar una consulta popular entre los habitantes de la zona en conflicto. En el caso de entidades territoriales (Departamentos y Distritos) cuya competencia corresponde al Senado de la República, la consulta popular solo operaría como un mecanismo excepcional, supletorio y complementario.

c) Cuando las diferencias no sean solucionadas oportunamente por las asambleas departamentales o por el Senado de la República, se propone una solución a través del límite provisional decretado por el

Gobierno Departamental o Nacional, según el caso, que permitirá la toma de decisiones para la elaboración y publicación del Mapa Oficial y de todas las aplicaciones que de este se deriven.

Con otros mecanismos que se proponen en este proyecto de ley, tales como la georreferenciación y el amojonamiento, se pretende dar claridad y precisión al límite, y así eliminar una fuente generadora de conflictos en el manejo de la jurisdicción administrativa y de justicia, en los aspectos catastrales, censales, electorales, regalías mineras, etc. Así, se quiere llegar a la utilización provechosa de tecnología de punta, más confiable, más precisa y que permite un ejercicio seguro para la toma de decisiones en materias tan delicadas.

Con todo ello, la definición de los límites facilitará la elaboración del mapa oficial, tanto de la República como de las Entidades Territoriales que la componen.

De otro lado, cabe advertir que con este proyecto no se propicia la modificación de los actuales límites de las entidades territoriales, pues este es un tema que corresponde a los ciudadanos o a las respectivas corporaciones de elección popular (asambleas departamentales y congreso nacional) definir a través de los mecanismos propuestos en el mismo.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi se le confieren varias tareas a saber:

1. Publicar y actualizar periódicamente el Mapa Oficial de la República.

2. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos y topónimos del país.

El presente proyecto de ley, contiene catorce (14) artículos, en los cuales están contenidos los temas relacionados con competencias para fijar o modificar los límites; el examen y revisión periódica de los mismos; el deslinde y su respectivo procedimiento; el límite tradicional y su procedimiento; los límites dudosos y el respectivo procedimiento de solución. Además se encuentran temas como la provisionalidad de los límites, la publicación de los mapas, el amojonamiento y la georreferenciación, entre otros.

Debo resaltar en mi condición de ponente de esta importante iniciativa de origen congresional, que la misma recoge no solamente lo más reciente de la doctrina nacional y extranjera en materia de fijación, definición y solución de conflictos limítrofes, sino que articula la vetusta e inoperante normatividad vigente hasta ahora, ya cercana a los cien años de haberse expedido y que se ha convertido en un factor de dificultad mayúscula al momento de tomar las decisiones que las comunidades reclaman y necesitan.

Un principio de origen constitucional y propio del Estado de derecho se desarrolla en este proyecto al dejar claro el asunto de las competencias, que se fundamenta en el concepto de que a la representación popular se le transfiere parcialmente la capacidad soberana para decidir sobre la organización territorial y en el caso colombiano, a partir de la Constitución de 1991 que estableció la circunscripción nacional para Senado, corresponde a la Cámara Alta el estableci-

miento de la organización territorial del Estado, exclusivamente.

En igual sentido dentro de la respectiva jurisdicción, a las asambleas departamentales. Es imposible la participación de la Cámara de Representantes en la definición de los asuntos limítrofes departamentales o distritales puesto que coinciden las respectivas circunscripciones territoriales para elección de los representantes de elección popular, lo que en la práctica se ha convertido en un obstáculo imposible de salvar en el propósito de lograr acuerdos.

En consecuencia con lo anterior y contando con la experiencia institucional y el acumulado académico, técnico y doctrinario con que cuenta el Senado de la República desde 1992 cuando creó y fortaleció (Leyes 5ª de 1992 y 186 de 1995 sus) sus propios órganos de asuntos territoriales, se asignan algunas funciones y competencias a la respectiva Comisión de Ordenamiento Territorial, organismo técnico, de carácter permanente y con alta capacidad y experiencia en todos los asuntos relativos al territorio. Así lo viene cumpliendo la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, especialmente por designación expresa que le hiciera la honorable Plenaria del Senado de la República en busca de soluciones eficaces y oportunas a los múltiples conflictos limítrofes y territoriales.

#### INFORME DE ACUMULACION

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, se procede a hacer el informe del proyecto acumulado.

**El Proyecto de ley número 135 de 2009**, por medio de la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia se acumula al Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el procedimiento para resolver los diferendos.

El Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado, igual que el Proyecto de ley número 135 de 2009 Senado desarrolla el artículo 290 de la Constitución, es decir, que pretende regular los casos en los que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello.

Teniendo en cuenta el grado de consenso que exista entre las partes interesadas, el proyecto contiene varias instancias y mecanismos para agilizar el proceso y reforzar el respaldo legal que para su definición, claridad, exactitud y perdurabilidad debe tener un límite.

Este proyecto, consta de 13 artículos y desarrolla la misma temática que el Proyecto de ley número 135 de 2009; por tal motivo, se decidió la acumulación por razones de técnica legislativa.

#### Proposición

Con fundamento en las anteriores razones solicitó Comisión Primera de Senado, dar **primer debate** al Proyecto de ley número 135 de 2009 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia **acumulado al** Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado teniendo en cuenta el pliego de modificaciones.

Atentamente,

Samuel Arrieta Buelvas,  
Senador Ponente.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 135 DE 2009 SENADO

*por la cual se desarrolla el artículo 290  
de la Constitución Política de Colombia.*

#### ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2009 SENADO

*por medio del cual se establece el procedimiento  
para resolver los diferendos limítrofes.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Competencias.* Corresponde al Senado de la República fijar o modificar el límite de departamentos y distritos; a las asambleas departamentales el de municipios, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del perímetro que lo encierra.

Artículo 2°. *Examen y revisión periódica de límites.* El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política se hará mediante una diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas. Para el caso de límites de departamento y distritos la petición también puede ser formulada por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. El IGAC informará a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de su iniciación como de los resultados de la misma.

Definido el límite de una entidad territorial solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrá realizar antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite, previo concepto de la COT Senado y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior.

Artículo 3°. *Deslinde.* Entiéndase por deslinde el conjunto de actividades técnicas, científicas y de operación administrativa mediante las cuales se identifican, precisan y actualizan en terreno y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite, relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, los consagrados por la tradición.

Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, serán resueltos por el profesional del IGAC que presida la diligencia.

Artículo 4°. *Procedimiento para deslinde.* Para realizar el deslinde se procederá así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi previo el cumplimiento de los requisitos establecidos, ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la hora, fecha y lugar de la iniciación de la diligencia.

La comisión de deslinde estará integrada por un profesional, funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi quien la presidirá, y por los repre-

sentantes legales de las entidades territoriales colindantes o un delegado oficial de cada uno de ellos.

En el caso de límites departamentales, además del Gobernador o su delegado, integrará la comisión el Alcalde del municipio, o distrito involucrado o su delegado oficial.

La diligencia de deslinde se iniciará mediante la consideración de todos los elementos normativos y probatorios en relación con la cartografía. De llegarse a un acuerdo en esta etapa, no se requerirá visita al terreno.

El funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de estos en la tradición.

El resultado de la diligencia quedará consignado en un acta de deslinde y en un mapa, sea unánime o diferente la opinión de las partes. Los acuerdos parciales no serán objetables posteriormente.

**Artículo 5°. *Certificación del límite.*** Cuando el límite examinado en terreno corresponda fielmente al contenido en la normatividad o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no generen modificación territorial se dejará constancia de tal circunstancia en el acta de la diligencia de deslinde, que se tendrá como una certificación del límite y no requerirá ratificación posterior.

**Artículo 6°. *Límite tradicional.*** Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno. En este caso, durante la diligencia de deslinde se evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, así: Tradición cartográfica catastral y registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias; testimonios de miembros nativos de la comunidad; prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal, y otras formas institucionales de ejercicio de competencias; así como participación en el registro censal, en el censo electoral y en el registro catastral.

**Artículo 7°. *Acuerdo y proyecto de ley u ordenanza.*** Cuando al examinar en terreno un límite tradicional las partes identifiquen, reconozcan y acuerden un límite común, así se hará constar en el acta de la diligencia de deslinde. El IGAC informará de lo anterior y colaborará en la preparación del correspondiente proyecto de ley o de ordenanza. Si no se expide la correspondiente ley u ordenanza dentro del año siguiente a la fecha de radicación del proyecto, el límite contenido en el acta de la diligencia de deslinde del límite tradicional en acuerdo, se considerará como límite provisional y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se expida la respectiva ley u ordenanza.

**Artículo 8°. *Límite dudoso.*** Cuando se presenten dudas durante la diligencia de deslinde y no se ob-

tuviese acuerdo sobre la identificación del límite en terreno, se dejará la respectiva constancia en el acta, y se consignará la línea limitrofe pretendida por cada colindante. El profesional funcionario del IGAC que participe en la diligencia de deslinde deberá trazar sobre la cartografía las líneas así descritas. Los representantes legales de cada una de las entidades territoriales colindantes harán llegar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en un término de tres (3) meses, todas las pruebas y argumentos que respalden su posición.

Con la evaluación de las pruebas y argumentos de las partes, complementadas con sus propias investigaciones y lo observado en terreno, el profesional funcionario del IGAC, propondrá un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y a la tradición, con la respectiva fundamentación.

**Artículo 9°. *Procedimiento para límites dudosos.*** Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC:

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado algún departamento o distrito, se remitirá el expediente de límite dudoso al Senado de la República, para que su Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, dentro de un término razonable según la complejidad del caso, solicite conceptos técnicos a órganos consultivos del gobierno Nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso. La decisión tomada al respecto por la sesión plenaria del Senado de la República, se considerará definitiva del límite y el límite como definido y surtirá los efectos consiguientes.

**Parágrafo. *Consulta popular.*** Solo en casos excepcionales, previo estudio debidamente fundamentado de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado que así lo establezca, esta podrá solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno Nacional, la realización de las correspondientes consultas populares como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo. El resultado de la consulta será considerado con los otros elementos de prueba allegados al expediente, para la elaboración de la propuesta de trazado definitivo. En todo caso, la competencia en asuntos limitrofes es exclusiva del Senado de la República y su Comisión de Ordenamiento Territorial, salvo los casos en que expresamente se atribuyan en esta ley funciones o responsabilidades a otros organismos públicos.

**Artículo 10. *Límite provisional.*** Cuando la autoridad competente para resolver las controversias o definir el límite dudoso, no lo hiciera dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente de límites, el trazado propuesto por el IGAC se tendrá como límite provisional y surtirá todos los efectos

legales hasta cuando se apruebe el deslinde en la forma establecida por la ley. El correspondiente acto administrativo será dictado por el gobernador en el caso de límites entre municipios de un mismo departamento; o por el Ministro del Interior y de Justicia en el caso de departamentos, distritos o territorios indígenas.

Artículo 11. *Publicación.* Definido el límite de una entidad territorial, se procederá a la publicación del mapa oficial respectivo por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a su amojonamiento en el terreno.

El mapa oficial de la República y de las entidades territoriales será elaborado, publicado y actualizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que determinará su contenido, presentación, escala y periodicidad de publicación.

El mapa oficial de la República, en lo concerniente a límites internacionales, será sometido a la revisión y autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

EL IGAC será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos o topónimos oficiales del país.

Artículo 12. *Amojonamiento y georreferenciación.* Los puntos característicos de los límites de las entidades territoriales deben ser materializados mediante mojones o cualquier otra señal visible y duradera, y georreferenciados mediante coordenadas planas o geográficas. El amojonamiento constará en actas suscritas por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o sus delegados y por el funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que presida la diligencia.

Parágrafo. Los costos de la materialización del límite correrán por cuenta de las entidades territoriales colindantes.

Artículo 13. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, reglamentará los aspectos técnicos que se deben aplicar para el desarrollo de la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley deroga la Ley 62 de 1939 y sus Decretos Reglamentarios 803 de 1940 y 1751 de 1947, así como los artículos 9° al 13 del Decreto 1222 de 1986 y 20 al 27 del Decreto 1333 de 1986 y 29 y 30 de la Ley 962 de 2005 y todas las normas que le son contrarias. Esta ley rige a partir de su fecha de publicación en el *Diario Oficial*.

Artículo transitorio. En un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, revisará y actualizará los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite, con apoyo de profesionales expertos en la materia, bajo la coordinación de la Secretaría de la Comisión, para que la comisión en pleno los evalúe y disponga lo pertinente.

Atentamente,

Samuel Arrieta Buelvas,  
Senador Ponente.

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2009 SENADO

*por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2009

Honorable Senador:

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, la Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración, y por su digno conducto a los demás miembros de la Comisión, ponencia para primer debate al "*Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*"

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos, Milton Arlex Rodríguez,  
Senadores de la República.

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2009 SENADO

*por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2009

Honorable Senador:

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado, *por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y acatando el Reglamento del Congreso relacionado con el trámite de los proyectos de ley, presentamos a usted informe de ponencia para primer debate al "*Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro;* teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

#### I. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene origen en el Senado de la República, radicado bajo el número 73 de 2009 y

presentado por el honorable Senador Edgar Espíndola Niño.

Por el asunto de la materia se repartió a la Comisión Séptima del Senado, que en ejercicio de sus funciones designaron a los Senadores Gloria Inés Ramírez y Milton Arlex Rodríguez como ponentes del proyecto de ley para primer debate en Senado.

## II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley busca establecer que las diferentes entidades encargadas del reconocimiento y pago de pensiones de vejez o sueldo de retiro, puedan recepcionar para su estudio con una antelación no superior a los seis meses para el cumplimiento de los requisitos de ley, la documentación necesaria.

En el segundo artículo se pretende que el afiliado al sistema general de pensiones pueda indicar la persona beneficiaria o personas beneficiarias de la sustitución pensional.

## III. Consideraciones

### A. Marco Normativo

Se trata de una iniciativa Congressional presentada por el Senador Edgar Espíndola Niño, con fundamento en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, que busca establecer la radicación anticipada de documentos con el fin de acceder al reconocimiento y pago de pensión de vejez y sueldo de retiro.

### B. Marco Constitucional y Legal

Se hace indispensable recordar el texto constitucional contenido en el artículo 48:

*“Artículo 48. Constitución Política. ...Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

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

*(...) Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.*

*(...) Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.*

*(...) En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.*

*(...) Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. (...) No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.*

*(...) Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.*

Así mismo, la evolución normativa en materia de solicitud de pensión y sueldo de retiro:

**La Ley 100 de 1993**, en sus Capítulos IV, V y VI, regula todo lo correspondiente a los Fondos de Solidaridad Pensional, requisitos para obtener la Pensión de Sobrevivientes, beneficiarios y montos de las pensiones de Sobrevivientes, indemnización sustitutiva y generalidades en el Sistema General de Pensiones en el régimen común.

**La Ley 797** de enero 29 de 2003, reforma algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adopta disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

### C. Consideraciones específicas

Para entrar a analizar el proyecto de ley planteado por el senador Espíndola debemos analizar tres puntos fundamentales:

#### 1. La Seguridad Social en Colombia

La Seguridad Social puede ser definida como:

*“La Seguridad Social es un conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar por el Estado, para garantizar todos los cuidados médicos necesarios, así como asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de los medios de existencia, causados por circunstancias no propiamente creadas voluntariamente”<sup>1</sup>.*

En este sentido la OIT ha determinado:

*“La Seguridad Social, es un sistema conjunto que comprende una serie de medidas oficiales, cuyo fin es proteger a gran parte de la población contra las consecuencias de los diversos riesgos sociales, como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia”.*

*Desde otro lado se ha definido la Seguridad Social, desde el punto de vista de la seguridad participativa como el derecho del hombre a la cobertura integral de sus contingencias y a que se le garanticen los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y para su integración permanente con la comunidad”<sup>2</sup>.*

La Constitución Política consagró el derecho a la Seguridad Social en su artículo 48 (anteriormente transcrito), en el que cabe resaltar:

<sup>1</sup> Primer punto de las Recomendaciones de la 26ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia) de 1944 y del Convenio número 102 de 1952.

<sup>2</sup> Revista de la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social Madrid 1976. Página 10.

- Se trata de un derecho irrenunciable para todos los habitantes del territorio nacional.

- Es un servicio público de carácter obligatorio dirigido, coordinado y controlado por el Estado y sujeto a principios como la eficiencia, universalidad y solidaridad.

- Se establece la ampliación progresiva de cobertura.

Este derecho no se incluyó dentro del catálogo de los derechos fundamentales, no obstante, el desarrollo jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional, ha hecho énfasis en el tratamiento que se le debe dar a este derecho cuando se encuentra en conexidad con derecho de rango fundamental. Así lo entendió en Sentencia T-426 de 1992:

*“El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido en forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46 inciso 2º) adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C. P. artículo 11), la dignidad humana (C. P. artículo 1º), la integridad física o moral (C. P. artículo 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16), de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46)”.*

Así lo reiteró en Sentencia T-526 de 2008:

*“La Jurisprudencia de la Corte ha señalado con relación al derecho a la seguridad social, que si bien no fue consagrado expresamente como una garantía fundamental en la Constitución, puede adquirir ese carácter cuando de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, su no reconocimiento puede poner en peligro otros derechos, que sí tienen la característica de fundamentales como la vida, la dignidad humana, el mínimo vital, o las personas de la tercera edad, entre otros”<sup>3</sup>.*

*(...) Podemos concluir entonces, que esta Corporación ha señalado la protección excepcional del derecho a la pensión de dos formas (i) de manera definitiva y (ii) de manera transitoria como mecanismo para evitar un perjuicio irremediable, señalando los presupuestos que se deben cumplir para tener derecho a uno u otro conforme al artículo 86 de la Constitución.*

*(...) Para la garantía definitiva del reconocimiento a la pensión de jubilación o vejez por tutela, esta Corporación ha señalado los siguientes: (i) no existencia de mecanismos de defensa judiciales o acreditación de la falta de idoneidad y eficacia de los mismos; (ii) se esté ante sujetos de especial protección constitucional como las personas de la tercera edad o en circunstancias de debilidad manifiesta o en condiciones de vulnerabilidad; (iii) se afecten derechos fundamentales, en particular el mínimo vital, o se*

*estructure una vía de hecho<sup>4</sup>; (iv) se hubiere desplegado cierta actividad administrativa o judicial o resultare imposible hacerlo por motivos ajenos al peticionario, y (v) el no reconocimiento se motive en una actuación claramente ilegal o inconstitucional o que desvirtúe en principio la presunción de legalidad<sup>5</sup>.*

## 2. Dilación injustificada en el trámite y vulneración de derechos

Algunos estudios, no actualizados a la fecha, demuestran que uno de los problemas fundamentales dentro del ejercicio del derecho a la Seguridad Social, es el del complicado trámite que deben surtir los usuarios del sistema y sujetos del derecho, para hacerlo efectivo.

Así pues, para el año 2004 la situación era alarmante. El “58% de las tutelas que se instauran en el país, son contra la seguridad social. Y por ello la directora de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Gina Magnolia Riaño, planteó la necesidad de dividir la labor que hacen los juzgados, para que un porcentaje se dedique a resolver los temas laborales y otro tanto a temas de seguridad social [...] La ex Ministra de Trabajo señaló que en 2004 se han instaurado 9.630 tutelas sólo contra Cajanal. Por el lado del ISS las cifras datan de 2003, cuando se instauraron 22.888 tutelas”<sup>6</sup>.

Las acciones constitucionales se convirtieron en la alternativa más cercana para aquellos que, debido a las dilaciones dentro del trámite administrativo, veían vulnerado su derecho constitucional a la Seguridad Social. Dada esta circunstancia, la Corte Constitucional se pronunció en reiteradas oportunidades aclarando:

En Sentencia T-526 de 2008:

*(...) Ha considerado esta Corporación que la tardanza o demora en la definición de los conflictos relativos al reconocimiento y reliquidación de la pensión a través de los mecanismos ordinarios de defensa, puede llegar a afectar los derechos de las personas de la tercera edad al mínimo vital, a la salud, e incluso a su propia subsistencia, lo que en principio justificaría el desplazamiento excepcional del medio ordinario y la intervención plena del juez constitucional, precisamente, por ser la acción de tutela un procedimiento judicial preferente, breve y sumario de protección de los derechos fundamentales<sup>7</sup>.*

Así mismo en Sentencia T-1036 de 2005:

*(...) La prolongación en el tiempo y la dilación injustificada en los trámites administrativos de un asunto que involucra derechos como la seguridad social y el mínimo vital, es inaceptable, toda vez que desde la perspectiva constitucional es evidente que*

<sup>4</sup> Ver Sentencias T-1309 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-236 de 2006, M. P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>5</sup> Ver Sentencias T-056 de 2006, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-668 de 2007, Clara Inés Vargas Hernández; T-799 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño, T-284 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>6</sup> Castellanos MI, Pinto N. Recobros por tutela y medicamentos no POS en SGSSS. Proyecto UPC POS (PARS-MPS). Ministerio de la Protección Social. En: Encuentro Nacional de Investigación en Salud Pública. Cali, septiembre 30-1º octubre, 2004.

<sup>7</sup> Ver Sentencia T-083 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Artículos 1º, 11 y 46 de la Constitución Política. Ver Sentencias T-356 de 1993, M. P. Hernando Herrera Vergara.

*quien cumple con los requisitos de ley para obtener la pensión tiene derecho a disfrutar de esa prestación independientemente de las controversias que en torno a la tramitación del bono pensional se susciten entre las entidades encargadas de expedirlo; las cuales deben dar plena aplicación a los principios de celeridad y eficacia que consagra el artículo 209 de la Constitución Política en las actuaciones administrativas que adelanten para tal efecto.*

### 3. La finalidad del proyecto

En estos términos, es necesario entrar a analizar cual es el papel del proyecto de ley.

Ha de tenerse en consideración que los textos normativos contemplan disposiciones que tienden a desarrollar un derecho consagrado constitucionalmente, cual es el reconocimiento y pago de las pensiones legales. Dichas disposiciones establece requisitos, procedimientos que debe cumplir cualquier persona que pretenda obtener una pensión de vejez tal como lo establece nuestro Sistema de Seguridad Social vigente.

Específicamente podemos observar:

El artículo 1º; pretende ordenar a las entidades o fondos encargados del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o sueldo de retiro, recepcionar para su estudio la documentación correspondiente para acceder al derecho, cuando al trabajador le faltare un tiempo no superior a los seis (6) meses, bien sea para el cumplimiento de la edad o el tiempo de servicio y el número de semanas de cotización, buscando facilitar el goce efectivo de la pensión desde el momento mismo de completar los requisitos sin mayores dilaciones.

Es claro que el legislador debe trabajar en beneficio de los trabajadores y ajustados a los lineamientos que ha señalado la Corte Constitucional y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas frente a mandatos de progresividad en materia de protección social.

En lo concerniente al sistema de seguridad social y de acuerdo a lo señalado por la corte Constitucional “el legislador y de acuerdo con lo prescrito en los artículos 48 y 365 de la Constitución, que establecen una fórmula abierta para organizar y coordinar la prestación de dicho servicio, sin limitar su desarrollo a una estructura única, siempre que se respeten los principios constitucionales que lo rigen y los derechos constitucionales. De esta manera y en particular, acorde con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, el legislador bien puede adoptar las medidas que estime adecuadas para asegurar la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social y la garantía de todos los habitantes al derecho irrenunciable a la seguridad social”.

El tortuoso camino que deben seguir los trabajadores en nuestro país para que se les haga efectivo su derecho a la pensión de vejez afecta de manera abierta la dignidad humana, tal situación que se vive a diario en todas las entidades encargadas de reconocer las pensiones resulta manifiestamente contraria a la progresividad de los derechos sociales consagrada por el constituyente.

Finalmente el afiliado podrá determinar la persona o personas beneficiarias de sustitución pensional, en caso de ocurrir su fallecimiento, acreditando su calidad de cónyuge, compañera o compañero permanente, hijos, padres o hermanos discapacitados con derecho a pensión de sobrevivientes, genera garantía de inmediatez y que el proceso de reconocimiento de tal derecho sea un procedimiento simplificado ante cualquiera de las entidades correspondientes y asegura el pago oportuno de la mesada pensional a quienes tienen derecho a ello.

No obstante debe aclararse que la solución al problema de la dilación injustificada no tiene una solución definitiva con el presente proyecto. Este es un problema de carácter estructural, por lo tanto hemos contemplado la necesidad de ordenar que en un término no mayor a un año, las administradoras de pensiones revisen sus estructuras de tal manera que garanticen la prestación oportuna del servicio.

### Proposición

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado**, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro, con el texto adjunto.

Atentamente,

*Gloria Inés Ramírez Ríos, Milton Arlex Rodríguez,* Senadores de la República.

### COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado**, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Edgar Espindola Niño*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2009 SENADO

*por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Ordénese a las entidades o fondos encargados del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o sueldo de retiro, recepcionar para su estudio la documentación correspondiente para acceder al derecho, cuando al trabajador le faltare un tiempo no superior a los seis (6) meses, bien sea para el cumplimiento de la edad o el tiempo de servicio y el número de semanas de cotización.

Artículo 2°. En la misma documentación a la que hace referencia el artículo anterior, el afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y Salud, o Régimen Especial, podrá indicar la persona o personas beneficiarias de sustitución pensional, en caso de ocurrir su fallecimiento, al tenor de la Ley 44 de 1980, acreditando su calidad de cónyuge, compañera o compañero permanente, hijos, padres o hermanos discapacitados con derecho a pensión de sobrevivientes.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las entidades o fondos encargados del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o sueldo de retiro realizarán los ajustes necesarios para responder oportunamente las solicitudes de reconocimiento y pago de pensión de vejez o sueldo de retiro.

Atentamente,

*Gloria Inés Ramírez Ríos, Milton Arlex Rodríguez,*  
Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiuno (21) días del mes de octubre año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para

primer debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado**, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: *Edgar Espíndola Niño*.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 1066 - Miércoles 21 de octubre de 2009  
SENADO DE LA REPUB.LICA

Pág.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 88 de 2009 Senado, por la cual se incluye a los bomberos de la Aeronáutica Civil en el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003, (mediante el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades).....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 135 de 2009 Senado, por medio la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, acumulado al Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2009 Senado, por la cual se establece con anticipación la radicación de documentos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión de vejez y sueldo de retiro .....	12