



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 1.000

Bogotá, D. C., miércoles, 1° de diciembre de 2010

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2010 SENADO, 035 DE 2009 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2010

Doctor

ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente Senado de la República

E. S. D.

Asunto: **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable 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 ante usted, **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones**, con las siguientes consideraciones:

#### I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley es de iniciativa del honorable Representante a la Cámara Carlos Enrique Soto Jaramillo, radicado el 31 de julio de 2009 en la Secretaría General de ese órgano legislativo con el número 035 de 2009 - Cámara; publicado en la *Gaceta del Congreso* número 608 de 2009; asignado ponente para primero y segundo debate al honorable Representante Rodrigo Romero Hernández, informes que fueron publicados en la *Gacetas* números 744 y 1035 de 2009.

En su tránsito por la Comisión Séptima del Senado de la República fueron asignadas ponentes para primer debate las honorables Senadoras Dilian Francisca Toro Torres, Gloria Inés Ramírez Ríos y Liliana Rendón Roldán, cuyo informe fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 644 de 2010.

#### II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de dos artículos, con el primero de los cuales se amplía el contenido y alcance del artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, adoptando medidas complementarias de protección del derecho a una vivienda digna, mediante el otorgamiento de un nuevo subsidio a la vivienda de interés social o de interés prioritario, cuando esta ha sido afectada por las consecuencias de un desastre natural o accidental, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia; por atentados terroristas o, por la pérdida de la vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, el que será otorgado por una sola vez, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el gobierno nacional.

Igualmente esta iniciativa consagra la posibilidad de que los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social o Prioritario contemplados en la presente ley, puedan postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, por una sola vez, de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional dentro de los tres (3) meses posteriores a la promulgación de la ley.

Igualmente y en acatamiento de lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 823 de 2003, "*por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres*", se ordena un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias, para efectos de garantizar durante el proceso de postula-

ción, un tratamiento preferencial, dadas las condiciones de alta vulnerabilidad social y económica a que están expuestas.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

#### I. Contenido normativo del derecho a la vivienda digna

Conviene recordar que la Corte Constitucional ha reconocido el carácter complejo del derecho a la vivienda digna, que se refleja en la diversidad de componentes y prestaciones que hacen parte de su contenido, así como las obligaciones que le competen al Estado en cuanto a su respeto, protección y realización, a través de la expedición de medidas legislativas que: (i) garanticen la seguridad en la tenencia de vivienda y, (ii) establezcan sistemas de acceso a la vivienda, como son los subsidios, instrumentos jurídicos para financiar su adquisición, goce y conservación.

Respecto de los elementos y prestaciones que hacen parte del contenido del derecho a la vivienda, el Tribunal Constitucional en la Sentencia C-936 de 2003<sup>1</sup> ha acogido las diversas dimensiones que comporta la efectiva garantía del derecho a la vivienda, en concordancia con lo establecido en el artículo 51 Superior, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que hacen alusión a:

##### a) Condiciones de la vivienda

- Habitabilidad;
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- Localización; y
- Adecuación cultural.

##### b) Seguridad en el goce de la vivienda:

- Asequibilidad;
- Gastos soportables; y
- Seguridad jurídica de la tenencia.

Ahora bien, el carácter complejo del derecho a la vivienda no sólo se refleja en las diversas dimensiones y aspectos que involucra la efectiva garantía del derecho a la vivienda, sino también en la variedad de obligaciones estatales que comporta. Así lo ha advertido la misma Corte Constitucional al dar cuenta del sentido del artículo 51 de la Constitución Política que en su texto señala:

*“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.*

El derecho a la vivienda digna no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita, sino que el mismo se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que revista las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida; razón por la cual, el derecho a la vivienda digna está claramente vinculado a los planes de financiación a largo plazo y al otorgamiento de alivios a favor de los sectores de la población menos favorecidos.

Conforme a la doctrina elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, entre las obligaciones que tienen los Estados Partes firmantes del PIDESC, se encuentran las siguientes:

1. Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales en orden a cumplir con los objetivos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto al derecho a la vivienda.

2. No adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo.

3. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda digna y adecuada sin ningún tipo de discriminaciones.

4. Dar prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tengan necesidades más urgentes, concediéndoles atención especial en la legislación y en las políticas de vivienda.

En cuanto a la normatividad que rige el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda, encontramos que la misma ha tenido diferentes desarrollos en los cuales se han consignado conceptos tales como Vivienda de Interés Social, VIS; Vivienda de Interés Prioritario, VIP; Subsidio Familiar de Vivienda, entre las que podemos mencionar, así:

1. **Ley 9ª de 1989**, “*por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”, definió las viviendas de interés social como aquellas soluciones de vivienda cuyos precios de adquisición o adjudicación sean iguales o inferiores de 100 a 135 salarios mínimos legales mensuales, según el número de habitantes de la ciudad donde se encuentre ubicado el bien y además determinó entre otros asuntos, que los municipios deberán reservar dentro de sus planes de desarrollo un área suficiente para adelantar esos planes de vivienda.

2. **Ley 49 de 1990**, “*por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones*”, estipuló en su capítulo XI la “Financiación de la vivienda de interés social, y previó que cada Caja de Compensación Familiar está obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual será asignado en dinero o en especie de acuerdo con las políticas trazadas por el Gobierno Nacional. También estipuló esta norma que el subsidio será otorgado prioritariamente a los afiliados a la propia caja de compensación, a los afiliados a otras cajas o también, para aquellos que no se encuentren afiliados, siempre que sus ingresos sean inferiores a 4 salarios mínimos mensuales.

3. **Ley 3ª de 1991**, “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*”, que determinó que el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social lo integran las entidades públicas o privadas que cumplan funciones de financiación, construcción y legalización de título de vivienda de interés social, con el propósito de racionalizar y hacer más eficientes los recursos y el desarrollo de políticas de vivienda de interés social.

1. Para tal efecto, creó en reemplazo del Instituto de Crédito Territorial ICT, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INUR-

<sup>1</sup> M. P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

BE, para la administración de los recursos del Subsidio familiar de Vivienda y prestar asistencia técnica, entre otras funciones.

2. Definió el subsidio de vivienda como un “(...) aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiario”.

3. Consideró como beneficiarios del subsidio a aquellos hogares que carezcan de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitarla, cuyas postulaciones serán definidas por orden secuencial y según el beneficiario efectúe aportes como ahorro previo, cuota inicial, materiales.

4. **Ley 388 de 1997**, “por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, fue expedida con el propósito de asegurar que los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional para la vivienda de interés social, se dirijan prioritariamente a atender la población más pobre del país. Es así como, definió la Vivienda de Interés Social como aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos y estableció que en cada Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional determinará el tipo y precio de la solución de vivienda teniendo en cuenta aspectos tales como, el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta y las sumas de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

5. **Ley 546 de 1999 o Ley Marco para la Financiación de Vivienda**, estipuló en el Capítulo VI, la Vivienda de Interés Social, y determinó que dentro de los planes de ordenamiento territorial deberá contemplarse zonas amplias y suficientes para la construcción de vivienda de interés social que se estipulen dentro de los planes de desarrollo, de tal manera que se garantice el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social. Definió también criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio de vivienda de interés social y estableció la obligación para los establecimientos de crédito de destinar recursos para la financiación de este tipo de vivienda, así como la asignación de recursos del presupuesto nacional para el otorgamiento de tales subsidios.

6. **Ley 812 de 2003**, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 hacia un Estado Comunitario”, determinó el ahorro como un requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda, materializado en una cuenta de ahorro programado; en las cesantías de los miembros del hogar postulante; en los aportes periódicos que se hagan en fondos o cooperativas; en el lote y el avance de obra y consagró en el Parágrafo 1° del artículo 94, como excepción para el requisito del ahorro lo siguiente:

“(…) los hogares objeto de programa de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigables, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de dos (2) salarios mínimos men-

suales legales vigentes, que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda”.

6. **Los Decretos 975 y 3111 de 2004**, mediante los cuales se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero y en especie, respectivamente, previeron, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, excepciones al requisito del ahorro para la obtención del subsidio y consagraron prioridades para su asignación a varios grupos de población, entre ellos, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigables.

7. **La Ley 823 de 2003**, “por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”, en su artículo 10° consagró el derecho de todos los colombianos a tener acceso a una vivienda digna y estableció la obligación a cargo del Estado de garantizar de manera especial este derecho a las mujeres, en especial a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las mujeres del sector informal, tanto rural como urbano y a las Madres Comunitarias, para lo cual, el gobierno nacional diseñará programas especiales de crédito y de subsidios adecuados a sus particulares condiciones, razón por la cual se consideró pertinente incluir en el presente proyecto de ley esta prerrogativa, como una medida de acción positiva, dadas sus condiciones de alta vulnerabilidad.

## 2. Justificación

Uno de los hechos que motivan la presente iniciativa se sustenta en lo ocurrido el 25 de enero de 1999, cuando dos sismos de 6.2 y 5.8 grados en la escala de Richter afectaron a 28 municipios en 5 departamentos del occidente colombiano, generando no sólo una crisis humanitaria que cobró la vida de más de 1.000 personas; también afectó de manera estructural a más de 90 mil inmuebles, así como las redes de servicios públicos y la infraestructura vial.

En medio de la catástrofe que significó para el país dicha situación, surgió el FOREC como mecanismo para atender la reconstrucción del Eje Cafetero, entidad que se constituyó en modelo de eficiencia, transparencia y eficacia para el resurgimiento de esa parte del país. Gracias a la atención oportuna de la emergencia y a la orientación responsable de los recursos destinados para el fondo, se beneficiaron aproximadamente 127.000 familias, otorgando recursos por valor de 793 mil millones de pesos, entregados mediante la modalidad de Subsidio Familiar de Vivienda en sus diversas modalidades.

Por otro lado, con la expedición del Decreto 554 de 2003, se ordenó el 10 de marzo de 2003, la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, entidad que se encargó de manejar y administrar los recursos destinados para el subsidio familiar de vivienda, la cual fue liquidada según la norma referida, con el fin de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación, así nació a la vida jurídica FONVIVIENDA, entidad que, mediante nuevas reglas de juego impuestas por un modelo jurídico administrativo diferente, asumió la tarea del desaparecido INURBE.

Las situaciones mencionadas anteriormente garantizaron en su momento la asistencia a las familias colombianas carentes de vivienda en condiciones dignas. Sin embargo, lo anterior generó trastornos para muchos hogares que al verse beneficiados por



la ayuda estatal en momentos de desastre natural o por el esquema adoptado por diferentes entidades administrativas, se les niega la posibilidad de aprovechar los nuevos mecanismos ofrecidos por el sistema vigente desplegado por el Gobierno Nacional mediante el Fondo Nacional de Vivienda para acceder a recursos destinados a mejorar las condiciones de su vivienda.

Por lo tanto, no es justo que una familia en medio de una situación crítica haya tenido como último recurso aceptar un subsidio para mejorar las condiciones de su hogar, cuando en últimas lo otorgado de manera eficiente por el FOREC no termina siendo un subsidio de mejoramiento de vivienda, sino de reparación.

Así mismo, no se comprende cómo puede ser posible que a una familia se le niegue la posibilidad de aprovechar las bondades del Fondo Nacional de Vivienda para mejorar las condiciones físicas de sus hogares.

Con el propósito de brindar una luz de esperanza a las familias que se vieron de alguna manera afectadas por las situaciones descritas anteriormente, se propone incluir un párrafo en el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, para actualizar la intención del legislador en su momento de garantizar el derecho a la vivienda digna, mediante la adecuación del texto a las situaciones particulares posteriores imposibles de prever por parte de los promotores de la ley aludida.

Cabe recordar que, de acuerdo con las cifras oficiales del Gobierno Nacional, durante los años 2003 a 2008 han sido rechazadas 165 mil postulaciones por esta condición, negándoles la posibilidad al mismo número de familias de mejorar el entorno físico de su hogar, obstaculizando su intención de progresar y ocultando las necesidades latentes que seguramente padecen por haber sido beneficiados hace ya tiempo de subsidios entregados en situaciones extremas, desfavorables, o en todo caso no iguales a los actuales beneficiarios.

Este proyecto de ley propone un reto para la corporación legislativa: Actualizar y adecuar los requisitos para acceder al Subsidio de Vivienda bajo la modalidad de mejoramiento, favorecer a millones de colombianos que se ven afectados por una condición desigual, pero ante todo, ratificar el constante compromiso del Congreso de la República en el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda digna.

#### IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

a) Modifíquese el título del proyecto de ley, el cual quedará así:

“Por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

b) Modifíquese el artículo 1°, el cual quedará así:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

Artículo 6°. **Establézcase** el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos dis-

ponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Parágrafo 1°. Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Los usuarios de los créditos de Vivienda de Interés Social o Interés Prioritario, **que sean cabeza de hogar**, que hayan perdido su vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, podrán postularse por una sola vez, para el reconocimiento del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el párrafo anterior, **previa acreditación de calamidad doméstica o pérdida de empleo** y trámite ante las autoridades competentes.

Parágrafo 3°. Quienes hayan accedido al subsidio familiar de vivienda contemplado en el párrafo 1° del presente artículo, podrán postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

#### PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los integrantes de la Honorable Mesa Directiva de Senado de la República, dar **segundo debate al Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, con el texto propuesto a continuación.

Atentamente,

Senadoras Ponentes,

*Dilian Francisca Toro Torres, Gloria Inés Ramírez Ríos, Liliana Rendón Roldán.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto para segundo debate y texto definitivo, aprobado en comisión, en quince (15) folios, **Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Representante Carlos Enrique Soto Jaramillo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2010 SENADO, 035 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica un párrafo del artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2010 SENADO, 035 DE 2009 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

**Artículo 6°.** Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

**Parágrafo 1°.** Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

**Parágrafo 2°.** Los usuarios de los créditos de Vivienda de Interés Social o Interés Prioritario, que sean cabeza de hogar, que hayan perdido su vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, podrán postularse por una sola vez, para el reconocimiento del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el párrafo anterior, previa acreditación de calamidad doméstica o pérdida de empleo y trámite ante las autoridades competentes.

**Parágrafo 3°.** Quienes hayan accedido al subsidio familiar de vivienda contemplado en el párrafo 1 del presente artículo, podrán postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Senadoras Ponentes,

*Dilian Francisca Toro Torres, Gloria Inés Ramírez Ríos, Liliana Rendón Roldán.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto para segundo debate y texto definitivo, aprobado en comisión, en quince (15) folios, **Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Representante Carlos Enrique Soto Jaramillo.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE FECHA OCTUBRE 19 DE 2010, SEGÚN ACTA NÚMERO 09) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2010 SENADO, 035 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

**Artículo 6°.** Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

**Parágrafo 1°.** Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

**Parágrafo 2°.** Los usuarios de los créditos de Vivienda de Interés Social o Interés Prioritario, **que sean cabeza de hogar**, que hayan perdido su vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, podrán postularse por una sola vez, para el reconocimiento del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el párrafo anterior, previa **acreditación de calamidad doméstica o pérdida de empleo**, y trámite ante las autoridades competentes.

**Parágrafo 3°.** Quienes hayan accedido al subsidio familiar de vivienda contemplado en el parágrafo 1 del presente artículo, podrán postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, de conformidad con la reglamentación que expida el gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El anterior texto, conforme con lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992.

Ponentes,

*Dilian Francisca Toro Torres,*  
Ponente Coordinadora;  
*Gloria Inés Ramírez Ríos, Liliana Rendón Roldán,*  
Ponentes.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día diecinueve (19) de octubre de 2010, fue considerado el informe de ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al **Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones**, presentado por los honorables Senadores Ponentes, *Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro Torres y Liliana María Rendón Roldán.*

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal, se obtuvo la siguiente votación:

- Puesta a consideración la proposición con que termina el informe, esta fue aprobada con trece (13) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron *Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Merlano Morales Eduardo Carlos, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Santos Marín Guillermo Antonio, Tamayo Tamayo Fernando Eustacio, Toro Torres Dilian Francisca y Wilches Sarmiento Claudia Janneth.*

- Puesto a consideración la proposición de votación en bloque del articulado (con proposición modificativa en el parágrafo 2°), el título del proyecto (el cual se aprobó con modificación) y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron *Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Santos Marín Guillermo Antonio, Tamayo Tamayo Fernando Eus-*

*tacio, Toro Torres Dilian Francisca y Wilches Sarmiento Claudia Janneth.* Las proposiciones de modificación fueron presentadas así: al parágrafo 2°, por las honorables Senadoras *Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro Torres, Gilma Jiménez Gómez y Claudia Janneth Wilches Sarmiento* y la proposición del título fue presentada por las honorables Senadoras *Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro Torres y Liliana María Rendón Roldán.* Ambas proposiciones reposan en el expediente.

- El título del Proyecto fue aprobado de la siguiente manera **“por medio de la cual se adiciona el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.**

- Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado, *Gloria Inés Ramírez Ríos, Dilian Francisca Toro Torres y Liliana María Rendón Roldán.* Término reglamentario de quince (15) días calendario.

La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 09, de octubre diecinueve (19) de 2010.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 258/10 Senado y 035/09 Cámara, se hizo en la siguiente sesión: Miércoles 15 de septiembre de 2010, según Acta número 08.

Iniciativa: Honorable Representante Carlos Enrique Soto Jaramillo.

Publicación proyecto: **Gaceta** número 608 de 2009.

Publicación ponencias Cámara: **Gacetas** números 744/09, 1035/09.

Publicación texto definitivo plenaria Cámara: **Gaceta** número 929/08.

Publicación ponencia para primer debate Senado: **Gaceta** número 644/2010.

Número de artículos proyecto original: Dos (2) artículos.

Número de artículos texto propuesto: Dos (02) artículos.

Número de artículos aprobados: Dos (02) artículos.

Tiene Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República, el texto definitivo, aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, en cuatro (4) folios, **Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.**

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*



## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2010 SENADO

*por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 2010

Doctor

ARMANDO BENEDETTI

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Ref.:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe para segundo debate al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **RETÉN SOCIAL**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones, para lo cual nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

### I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto es establecer el **RETÉN SOCIAL**, para grupos vulnerables, a fin de garantizarles la estabilidad laboral, materializando así los mandatos del Estado Social de Derecho que implica la búsqueda continua de la superación de las desigualdades y la protección de los menos favorecidos, que en el tema que nos ocupa es establecer con meridiana claridad que los servidores públicos que se encuentran nombrados en provisionalidad y ostentan la calidad de madres y/o padres cabeza de familia, sin alternativa económica o posean discapacidad física, mental, visual o auditiva, padezcan enfermedad con gran riesgo para su vida o con enfermedades de tipo terminal o estén amparados con fuero sindical, o laboren en zonas de difícil acceso o en zonas críticas de inseguridad, deben gozar de una protección especial en su estabilidad laboral, dentro de los términos que se establecen en la presente iniciativa legislativa.

### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

#### MARCO CONSTITUCIONAL

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. (Subraya fuera de texto).*

La Constitución Política autoriza expresamente al Estado para tomar medidas en favor de “...aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta...”, precepto del que se deriva la posibilidad de tratar en forma privilegiada a estas personas, a través de medidas de diferenciación positiva.

La Corte ha señalado que precisamente el fin perseguido a través de las medidas de diferenciación positiva es el de contrarrestar o si se quiere equilibrar, los efectos negativos que generan las discapacidades en punto a la participación de los discapacitados en las distintas actividades que se desarrollan en la sociedad.

La jurisprudencia ha destacado que la adopción de este tipo de medidas no puede desconocer otras causas de marginalidad que pueden acompañar una u otra limitación, de la misma manera que ellas no pueden en sí mismas resultar violatorias del derecho de igualdad ni imponerse a las personas con discapacidad en violación de sus derechos.

En reconocimiento a esta política de protección de derechos el Gobierno Nacional expidió la Ley 790 de 2002 que en su artículo 12 consagró:

*ARTÍCULO 12. PROTECCIÓN ESPECIAL. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.*

Así mismo, la Corte Constitucional se ha manifestado a través de su jurisprudencia, así:

Sentencia C-174 de 2004:

*“...Como lo ha explicado la Corte en numerosas ocasiones con la expresión acciones afirmativas o de diferenciación positiva se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. La Corte ha precisado que con dichas acciones si bien se acude a criterios que como la raza o el sexo en principio resultan discriminatorios y si bien ellas significan que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras, ello no significa que con las mismas se contravenga el principio de igualdad”.*

*La protección especial que se brinda a estas personas no contradice sino que atiende y desarrolla dicho texto superior, que no establece una igualdad formal sino que pretende asegurar la igualdad material y la vigencia de un orden justo a través, entre otras cosas, de acciones afirmativas que contrarresten los efectos de la discriminación de que han sido objeto determinados grupos sociales, a la vez que protejan particularmente aquellas personas que por su condición económica física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

Con estas acciones afirmativas o diferenciación positiva, se logran realizar los mandatos superiores que ordenan promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como proteger especialmente aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 C.P.).

En relación con dicha integración laboral de las personas con limitaciones físicas, cabe recordar en

particular que en el **Convenio 159 de la OIT** aprobado por la Ley 82 de 1988 que fue a su vez reglamentada por el Decreto 2177 de 1989 se fijaron claros parámetros para orientar la acción del Estado en esta materia.

Así el artículo 1° de dicho convenio establece que: **“Artículo 1°.**

*1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por “persona inválida” toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.*

*2. A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad. (Negrilla fuera del texto).*

En lo atinente a los prepensionados, debemos manifestar que el gobierno nacional expidió el Decreto número 3905 de 2009 “Por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004 y se dictan normas en materia de Carrera Administrativa”, con el fin de proteger a los provisionales que cumplan dos condiciones: que su nombramiento fuera efectuado antes del 24 de septiembre de 2004 y que le falten tres años para causar el derecho de pensión de jubilación a la fecha de expedición del mencionado decreto.

El citado Decreto 3905 de 2009, ha dejado desprotegido a un importante grupo de personas que no cumplen con las dos condiciones antes citadas, lo que hace necesario adecuar la calidad de prepensionado a los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En Sentencia T-128 de 2009, en lo concerniente a la noción de prepensionado señala: “(...) tomando en consideración las modificaciones introducidas en la Ley 812 de 2003, recientemente la Corte en sentencia T-338 de 2008, al momento de examinar un caso muy similar al analizado, por cuanto se alegaba asimismo el derecho a la aplicación del retén social a favor de un prepensionado de la ESE Rafael Uribe Uribe, manifestó lo siguiente:

*“Si bien es cierto la noción de prepensionado se originó en la Ley 790 de 2002, la misma no resulta aplicable, en los términos previstos en esta, por cuanto operó la derogatoria de la misma por efecto la Ley 812 de 2003, lo cual hace que pierda sentido, teniendo en cuenta que lo que buscó el legislador fue proteger a las personas próximas a cumplir los requisitos para pensionarse para que efectivamente consoliden su derecho, en la aplicación del programa de renovación de la administración pública del orden nacional.*

(...)

*Por lo tanto para evitar un trato diferenciado e injustificado de quienes alcanzaron a cumplir con los requisitos de pensión en los términos de la Ley 790 de 2002, antes del 27 de diciembre de 2005, y quienes (i) los cumplieron con posterioridad por efecto de que las liquidaciones de las entidades en las cuales laboraron se produjeron con posterioridad al 27 de diciembre de 2005 o porque (ii) no les fue posible el cumplimiento de los requisitos antes de la fecha citada, es que se hace necesario aplicar*

*esta interpretación para evitar tratos jurídicos discriminatorios.*

(...)

*Así, la noción de persona próxima a pensionarse, en el nuevo contexto jurídico, debe formularse en relación con el término de liquidación de las empresas objeto del programa de renovación de la administración pública. Por tanto, se considerarán prepensionados aquellas personas próximas a pensionarse que cumplan con los requisitos para tal efecto dentro del término de liquidación de la empresa, fijado por el acto que la suprime y hasta tanto se liquide y se extinga su personalidad jurídica.*

*La proximidad en la consolidación del derecho a obtener la pensión de vejez, debe ser analizada en cada caso particular y concreto con base en criterios de razonabilidad, para que esta protección se extienda a quienes realmente se encuentran frente a una clara expectativa de causar el derecho pensional”.*

Debemos advertir, que la protección constitucional a grupos vulnerables vinculados laboralmente, se hace extensiva a aquellos que se encuentran en situación de debilidad, por ejemplo, los que sufren una grave afectación de su situación de salud. En efecto, en la Sentencia T-198 de 2006, la Corte precisó:

*“Aquellos trabajadores que sufren una disminución en su estado de salud durante el transcurso del contrato laboral, deben ser consideradas como personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual frente a ellas también procede la llamada estabilidad laboral reforzada, por la aplicación inmediata de la Constitución. La protección legal opera por el sólo hecho de encontrarse la persona dentro de la categoría protegida, consagrando las medidas de defensa previstas en la ley. Por su parte, el amparo constitucional de las personas en circunstancia de debilidad manifiesta permite al juez de tutela identificar y ponderar un conjunto más o menos amplio y variado de elementos fácticos para deducir la ocurrencia de tal circunstancia y le da un amplio margen de decisión para proteger el derecho fundamental amenazado o restablecerlo cuando hubiera sido vulnerado. En materia laboral, la protección especial de quienes por su condición física están en circunstancia de debilidad manifiesta se extiende también a las personas respecto de las cuales esté probado que su situación de salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares, sin necesidad de que exista una calificación previa que acredite su condición de discapacitados o de invalidez”.*

Ahora bien, la Corte llama la atención sobre el hecho de que el artículo 25 Constitucional debe interpretarse en concordancia con el artículo 13 Superior pues la protección del trabajo en condiciones dignas y justas a que este alude comporta necesariamente para el caso de las personas con algún tipo de discapacidad el respeto de la estabilidad laboral reforzada que de manera reiterada se ha hecho referencia por la jurisprudencia de esta Corporación y que se basa en el mandato de protección especial que este contiene.

Este trato diferencial lo establece la legislación y la jurisprudencia en el entendido de proteger a las personas con discapacidad y a las madres y por extensión Jurisprudencial a los padres que se encuentran en iguales condiciones.



En este caso los sujetos de protección son los menores, cuyos derechos tienen prevalencia sobre los demás conforme al artículo 44 de la Constitución. Es decir, conforme a lo expuesto, no se protege en situaciones como la que ahora analiza la Corte a la mujer por ser mujer, ni al hombre por ser tal sino, al uno o al otro cuando tengan la calidad de cabeza del hogar, en razón de la protección constitucional a que tiene derecho la familia, y de manera especial los niños, conforme a lo preceptuado, se repite, por el artículo 44 de la Constitución, pues ellos, por su condición, han de ser especialmente protegidos en todo lo que atañe a sus derechos fundamentales.

Este proyecto de ley tiene por objeto a través de acciones positivas, aplicar el principio de estabilidad laboral, concepto que ha sido entendido como la garantía de que existan justas causas para dar por terminada la relación laboral; en tal sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado para afirmar que con dicho principio se pretende:

*“asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono”.*

Nos referiremos a los trabajadores aforados, indicando que el fuero sindical ha suscitado un amplio tratamiento normativo internacional por considerarse que “la protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical es un elemento esencial del derecho de sindicación...” (Cfr. Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, 1994, p. 100).

De ahí que las violaciones de la libertad sindical no deban considerarse de igual grado que cualquier otro menoscabo laboral, sino de protección superior, en tanto constituye un derecho fundamental; respecto a esto, recordemos que el derecho de sindicación está consagrado en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 39 de la vigente Carta Política.

La Resolución de México sobre la Protección del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (adoptada en 1946 por la Tercera Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo) propugna: “Toda vez que la libertad sindical del trabajador individualmente considerado puede peligrar por las medidas de discriminación dirigidas contra él en el momento de su contratación para el trabajo o durante el término de su empleo, la legislación debería prohibir cualquier acto del empleador o de sus agentes que tenga por objeto: ... ocasionar perjuicios o molestar de cualquier modo a sus trabajadores por el hecho de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado; despedir a un trabajador por el único motivo de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado;...”.

Por su parte, el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (adoptado en 1949 por la Organización Internacional del Trabajo e identificado como Convenio N° 98) expresa: “Los trabajadores deberán gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación

con su empleo”. Y, agrega: “Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto... despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales...” (Artículo 1°).

Asimismo, la Recomendación sobre Terminación de la Relación de Trabajo (adoptada en 1963 por la Organización Internacional del Trabajo e identificada como Recomendación N° 119) estipula: “Entre las razones que no deberían constituir una causa justificada para la terminación de la relación de trabajo figuran las siguientes: ... ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en dicha calidad...” (Artículo 3°).

El Convenio sobre los Representantes de los Trabajadores (adoptado en 1971 por la Organización Internacional del Trabajo e identificado como Convenio N° 135), a la letra, dice: “Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical...” (Artículo 1°).

Este breve íter nos muestra el “modelo de fuero sindical amplio”. Las medidas aquí adoptadas, en relación a aquellos trabajadores que desempeñan actividad sindical, radica en que estos (para poder ejercer precisamente sus actividades sindicales en plena independencia) deben estar seguros de no padecer futuros perjuicios, a consecuencia de su mandato sindical.

Resulta conveniente aludir a una situación que plantea problemas particulares: el despido por motivos económicos, supuesto que es muchas veces utilizado dolosamente por los empleadores para despedir generalmente a los dirigentes sindicales. Pues bien, la Recomendación sobre los Representantes de los Trabajadores (adoptada en 1971 por la Organización Internacional del Trabajo, identificada como Recomendación N° 143) ha normado esta práctica viciosa al “reconocer la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal”.

Con este proyecto no se atenta contra la constitucionalidad, ni contra los principios de la Carrera Administrativa, sino de reconocer los derechos que tienen las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, siendo necesario que el Estado brinde una protección especial a estas personas, evitando una problemática social que se generaría en varios hogares colombianos al quedar sin el trabajo que les permitiera la remuneración constante con la cual brindan el sustento a sus familias.

El retén social es una protección laboral reforzada mediante la cual no podrán ser retirados del servicio en aplicación del Programa de Renovación de la Administración Pública, quienes cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Ser Madre o Padre cabeza de familia sin alternativa económica.
- Estar en condición de discapacidad física mental, visual o auditiva.
- Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo, con gran riesgo de la pérdida de la vida o

de tipo Terminal, quienes mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

- Estar próximo a pensionarse, esto es que le falten tres años o menos para acceder al derecho a la pensión.

- Encontrarse laborando en zonas de difícil acceso y/o en situación crítica de inseguridad.

### 3. PROPOSICIÓN FINAL

Solicitamos a la Honorable Plenaria de Senado dé Segundo Debate al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **RETÉN SOCIAL**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones, conforme al articulado propuesto a continuación que fue el aprobado en la Comisión Séptima del Senado.

Atentamente,

*Dilian Francisca Toro Torres,  
Edinson Delgado Ruiz,*  
Senadores de la República.

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de noviembre del año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Informe de Ponencia para Segundo debate, Texto Propuesto para Segundo debate y Texto Definitivo aprobado en comisión, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **RETÉN SOCIAL**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto de Ley de la Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2010 SENADO

por la cual se implementa el **retén social**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese el siguiente artículo 52A a la Ley 909 de 2004.*

**Retén Social.** Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser separados de su cargo, salvo por las causales contenidas en la respectiva ley de carrera, si cumplen alguna de las siguientes condiciones:

a) Ser Madre o Padre cabeza de familia sin alternativa económica.

b) Estar en condición de discapacidad física mental, visual o auditiva.

c) Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo, con gran riesgo de la pérdida de la vida o de tipo terminal, quienes mantendrán su vinculación

laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

d) Estar próximo a pensionarse, esto es que le falten tres años o menos para acceder al derecho a la pensión.

e) Encontrarse laborando en zonas de difícil acceso y/o en situación crítica de inseguridad.

Artículo 2°. Para efectos de aplicación de la presente ley se entenderán como zonas de difícil acceso y zonas en situación crítica de inseguridad:

**Zonas de difícil acceso:** Son aquellas que por sus características geográficas, deficiencia de vías y medios de transporte, exigen un esfuerzo físico o económico fuera de lo ordinario, para permanencia o movilización del servidor público.

**Zonas en situación crítica de inseguridad:** Son aquellas donde se presenta alteración del orden público que afecta el normal desarrollo de las actividades laborales.

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

*Dilian Francisca Toro Torres,  
Edinson Delgado Ruiz,*  
Senadores de la República.

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta (30) días del mes de noviembre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el Informe de Ponencia para Segundo debate, Texto Propuesto para Segundo debate y Texto Definitivo aprobado en comisión, en catorce (14) folios, al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **retén social**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto de ley de la Honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

#### TEXTO DEFINITIVO (APROBADO EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE FECHA OCTUBRE 19 DE 2010, SEGÚN ACTA NÚMERO 09) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2010 SENADO

por la cual se implementa el **retén social**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese el siguiente artículo 52A a la Ley 909 de 2004.*

**Retén Social.** Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser separados de su cargo, salvo por las causales contenidas en la respectiva ley de carrera, si cumplen alguna de las siguientes condiciones:

a) Ser Madre o Padre cabeza de familia sin alternativa económica.

b) Estar en condición de discapacidad física, mental, visual o auditiva.

c) Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo, con gran riesgo de la pérdida de la vida o de tipo terminal, quienes mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

d) Estar próximo a pensionarse, esto es, que le falten tres años o menos para acceder al derecho a la pensión.

e) Encontrarse laborando en zonas de difícil acceso y/o en situación crítica de inseguridad.

Artículo 2°. Para efectos de aplicación de la presente ley se entenderán como zonas de difícil acceso y zonas en situación crítica de inseguridad:

**Zonas de difícil acceso:** Son aquellas que por sus características geográficas, deficiencia de vías y medios de transporte, exigen un esfuerzo físico o económico fuera de lo ordinario, para permanencia o movilización del servidor público.

**Zonas en situación crítica de inseguridad:** Son aquellas donde se presenta alteración del orden público que afecta el normal desarrollo de las actividades laborales.

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

El anterior texto, conforme en lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992.

*Dilian Francisca Toro Torres,  
Edinson Delgado Ruiz,  
Senadores de la República.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día diecinueve (19) de octubre de 2010, fue considerado el informe de ponencia para Primer Debate y el Texto Propuesto al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **retén social**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones”, presentado por los honorables Senadores ponentes, *Dilian Francisca Toro Torres y Edinson Delgado Ruiz*.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo 01 de 2009, Votación Pública y Nominal, se obtuvo la siguiente votación:

- Puesta a consideración la proposición con que termina el informe, esta fue aprobada con doce (12) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron *Ballesteros Bérnier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Santos Marín Guillermo Antonio, Tamayo Tamayo Fernando Eustacio y Wilches Sarmiento Claudia Janneth*.

- Puesto a consideración la proposición de votación en bloque, del articulado (con excepción del

literal e, del artículo primero, el cual fue excluido de votación y aprobación), el título del proyecto, tal como fue presentado en el informe de ponencia para primer debate y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor y ninguno en contra, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron *Ballesteros Bérnier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, García Romero Teresita, Jiménez Gómez Gilma, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Santos Marín Guillermo Antonio, Tamayo Tamayo Fernando Eustacio y Wilches Sarmiento Claudia Janneth*.

- El título del proyecto fue aprobado de la siguiente manera “*por la cual se implementa el retén social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones*”.

- Seguidamente fueron designados ponentes para Segundo Debate, en estrado, *Dilian Francisca Toro Torres y Edinson Delgado Ruiz*. Término reglamentario de quince (15) días calendario.

La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 09, de octubre diecinueve (19) de 2010.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 258/10 Senado y 035/09 Cámara, se hizo en las siguientes sesiones: Martes 7 de septiembre 2010, Acta número 05. Martes 14 de septiembre de 2010, Acta número 07. Miércoles 15 de septiembre de 2010, según Acta número 08.

Iniciativa: Honorables Senadores *Dilian Francisca Toro Torres, Luis Carlos Avellaneda Tarazona* y el honorable Representante *Bérner Zambrano Erazo*.

Publicación Proyecto: **Gaceta** número 467 de 2010.

Publicación Ponencia para Primer Debate Senado: **Gaceta** número 606 de 2010.

Número de Artículos Proyecto Original: Tres (03) artículos.

Número de Artículos Texto Propuesto: Tres (03) artículos.

Número de Artículos Aprobados: Tres (03) artículos.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de octubre año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República, el Texto Definitivo, aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, en cuatro (4) folios, al **Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado**, por la cual se implementa el **retén social**, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*



**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 17 DE 2010 SENADO, 090 DE 2010  
CÁMARA**

*por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia. (Primera Vuelta).*

Honorables Senadores:

Por encargo que recibiera de la Presidencia de la Comisión Primera del Senado, rindo Ponencia para segundo debate al proyecto de ley cuyo título encabeza este escrito, el cual pretende adicionar el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Nacional.

El proyecto de reforma constitucional fue presentado por un amplio grupo de parlamentarios e inició su trámite legislativo en primera vuelta en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Representantes en septiembre de 2010. Su aprobación se alcanzó el 29 de ese mismo mes y año. A su turno, la Plenaria de la Cámara lo aprobó con modificaciones a su texto el 12 de octubre del año en curso. Recibido en el Senado de la República fue repartido a la Comisión Primera en donde se le dio primer debate el día 24 de noviembre de 2010 siendo aprobado por una amplia mayoría y un solo voto en contra.

La columna vertebral del proyecto de acto legislativo es su artículo primero. Ambiciona adicionar al parágrafo del artículo 183 superior un inciso cuyo texto establece que cuando los congresistas participan en el proceso legislativo constituyente no tendrá aplicación la causal primera en lo referente al régimen de conflicto de intereses.

El artículo 183 de la Carta Política trata de la pérdida de investidura de los congresistas y señala las causales que, eventualmente, la generan. La primera de ellas es la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. De otro lado, al artículo 183 lo integra un parágrafo que establece una excepción a la aplicación de ciertas causales cuando medien las circunstancias señaladas en él. Es allí en donde los autores de este acto legislativo esperan incorporar un segundo inciso -que pasaría a ser el primero- para crear una excepción adicional a la pérdida de investidura de un Congresista en el evento que se presenten las razones en él concebidas.

A juicio de este Ponente no es dable establecer impedimentos que guarden relación con textos constitucionales.

Prevenir esta sanción cuandoquiera que un Congresista se encuentre inmerso en un ocasional conflicto de intereses nacido de la intervención en un proceso legislativo constituyente, es saludable toda vez que con su actuar el Congresista participa en la tarea de estructurar la norma de mayor jerarquía y es de su esencia la carencia de cualquier tipo de interés. La norma Constitucional, como ley fundamental de un Estado soberano, fija los límites y establece las relaciones entre los poderes públicos, garantiza a los asociados sus derechos, regula las relaciones de los hombres con el propio poder estatal y establece los preceptos a que debe ajustarse la creación de leyes. Frente al contenido constitucional, en el sentido material del que hablara Kelsen, es necio pensar que pueda haber conflicto de intereses para quien participa en su expedición. La Constitución en su sentido material contiene el proceso de creación de las normas jurídicas generales, las normas referentes a los

órganos del Estado y sus competencias, y las relaciones de los hombres con el control estatal.

La jurisprudencia, por su parte, ha hecho claridad sobre las características que atañen al conflicto de intereses. Sin embargo, en el caso en que se discutan y voten Actos Legislativos la posición que han adoptado las Cortes Judiciales excluye, en principio, el conflicto de intereses cuando se discuten y votan actos legislativos debido a que ellos se limitan a declarar valores, principios y derechos de carácter absolutamente generales y a establecer regulaciones fundamentales sobre la organización y funcionamiento del Estado. Son temas generales frente a los cuales difícilmente podría predicarse un interés particular. Contrario sensu, el conflicto de intereses se produce cuando la materia regulada en la norma que se estudia y/o vota tiene relación directa con un interés particular del Congresista al punto de que este último pierde su imparcialidad y objetividad frente a la norma.

Tal cual lo hizo en el texto de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, el Ponente transcribe el aparte más destacado que sobre el tema contiene la Sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional. Dicho texto fue, también, citado en la Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes debido a su precisión conceptual y dice:

*“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, si están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.*

Algunos miembros de la Comisión Primera del Senado formularon, sin embargo, sus reparos frente a la modificación que propone el proyecto en estudio. Entre otras razones, la forma de redacción de la jurisprudencia citada ratifica su convicción en el sentido de poderse generar un ocasional conflicto de intereses para el Congresista que participe en la discusión y votación de proyectos de reforma constitucional. Para el Senador Vélez Uribe, la probable reforma de algunos artículos superiores entre los cuales menciona a manera de ejemplo el 126, 127, incisos 1° y 2°, 129 y 172 podría ocasionar al Congresista que participe en dicha reforma, siempre que

tenga intereses concretos en los temas que ellos tratan, la pérdida de la investidura de Senador o de Representante. Afirmar, como lo afirma la Corte Constitucional en la jurisprudencia citada, que “la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional” lleva a concluir a los Senadores Avellaneda y Vélez Uribe que en otros casos sí puede generarse conflicto de intereses cuando se trata de aprobar reformas a la Carta Política y proponen redactar un nuevo proyecto de Acto Legislativo exceptivo que contemple estas eventualidades y dé seguridad a los Legisladores que participan en el trámite de las reformas a la Constitución.

Para quien este informe de ponencia rinde ese presunto conflicto de intereses sólo es posible en una constitución exageradamente reglamentarista que llegara a contemplar y regular intereses particulares. Además, para el suscrito el Congreso, con su poder delegatario puede reformar la Carta Política en cualquiera de sus títulos con excepción de los preceptos que la Corte constitucional ha denominado “bloque de constitucionalidad” y el proyecto en discusión en nada los afecta. Por ello, es claro que su aprobación es perfectamente jurídica y no maltrata presuntos impedimentos de algunos Senadores.

Estima, también, el Ponente que la especialidad intrínseca de la norma constitucional hace necesario un tratamiento igualmente especial en todo aquello que tiene relación directa con la norma misma, incluido el proceso de su formación. La expedición o la reforma de un precepto superior no puede involucrar intereses particulares puesto que su carácter general y abstracto impide la posibilidad de beneficios particulares directos.

Ahora bien, el régimen de conflicto de intereses y el de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, contemplado en la causal primera del artículo 183 de la Carta Política, se creó a partir de la Constitución de 1991 con el propósito de garantizar la transparencia de la función parlamentaria y legislativa y garantizar que la actuación de los Congresistas protegieran el interés general evitando los excesos y abusos de poder. El conflicto de interés sólo es predicable frente a la norma de menor jerarquía en razón a que la materia regulada puede favorecer de manera directa al congresista. En todo caso, para que se configure el conflicto, el interés debe ser directo al momento de la votación del proyecto y el beneficio perseguido debe ser un beneficio real. El beneficio hipotético o futuro inhibe la presencia del conflicto de interés.

Por las razones anteriores, el Ponente se permite proponer a la Plenaria del Senado, “dese segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2010 Senado, 090 de 2010 Cámara, por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.** (primera vuelta), conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.

De la Plenaria,

*Roberto Gerlén Echeverría.*

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente.

*Eduardo Enríquez Maya,*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 017 DE 2010 SENADO, 090 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia. (Primera vuelta)*

El Congreso de Colombia

DERETA:

Artículo 1°. Adiciónese el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:

*La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el proceso legislativo constituyente.*

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2010 Senado, 090 de 2010 Cámara, *por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia,* (primera vuelta), como consta en la sesión del día 24 de noviembre de 2010 - Acta número 29, en el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

El Presidente,

*Eduardo Enríquez Maya,*

Honorable Senador.

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

## **INFORME SOBRE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL**

### **INFORME SOBRE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2009 CÁMARA, 08 DE 2009 SENADO**

*por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del Sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 29 de 2010

Doctor

ARMANDO BENEDETTI

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia:** Informe de objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 008 de 2009 Senado, 263 de 2009 Cámara, por la cual la nación declara patrimonio histórico y cultural algunos inmuebles del sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones.**

Respetados señores Presidentes:

Dando cumplimiento a la designación hecha por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de **objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad**, en los siguientes términos:

### **I. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE EN EL SENADO Y EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

El proyecto de ley inició su trámite en el honorable Senado de la República, radicado bajo el número 008 de 2008 Senado, cuya autoría pertenece a la honorable Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, fue publicado en la *Gaceta* 586 de 2009. Fue considerado y aprobado en la Comisión Segunda del Senado de la República el día 28 de octubre de 2009 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2009.

El trámite en la honorable Cámara de Representantes con el número 263/09 Cámara inició en la Comisión Segunda de esta corporación, donde fue considerado y aprobado el texto del proyecto el día 18 de mayo de 2010. En la plenaria de esta corporación, fue aprobado el texto el día 28 de septiembre de 2010.

Durante el trámite en el Senado de la República la ponente fue la honorable Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda. Durante el trámite en la Cámara de Representantes, el ponente fue el honorable Representante Luis Felipe Barrios.

Fue aprobada conciliación en Senado y Cámara de Representantes, acogándose el texto de la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley se remitió para su respectiva sanción presidencial el día 13 de octubre de 2010 y fue devuelto por el Gobierno Nacional mediante misiva fechada 22 de octubre de 2010 con su respectiva objeción, encontrándose de esta manera dentro del término previsto para hacerlo, de conformidad con lo previsto por los artículos 166 de la Constitución Nacional y 198 de la Ley 5ª de 1992, que para el caso que nos ocupa, es de seis (6) días.

### **II. OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY APROBADO**

El Gobierno Nacional a través de misiva radicada en la Presidencia del honorable Senado de la República el 22 de octubre de 2010, manifestó que devolvía sin la correspondiente sanción ejecutiva el proyecto de ley de la referencia, por razones de inconstitucionalidad, que pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

El Gobierno Nacional objetó por inconstitucional la expresión “*inmediatamente*” contenida en el artículo 6° del proyecto de ley de la referencia, por desconocer el inciso 1° del artículo 29 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental al debido proceso, así como el artículo 58 superior, relativo a la garantía constitucional de los derechos adquiridos con justo título.

Manifiesta el Gobierno que en efecto, de conformidad con el texto de ese artículo 6°, los inmuebles objeto del proyecto de ley, los cuales en el artículo 1° se declaran patrimonio histórico y cultural de la nación, “*no pueden estar en manos de particulares*”. Por tal razón, el artículo 6° establece que esos bienes deben ser restituidos inmediatamente a su único

dueño, es decir, el sanatorio de Agua de Dios (Cundinamarca) y/o sanatorio de Contratación (Santander).

Señala el Gobierno que una decisión como la prevista en aquel artículo, sin hacer referencia a actuación administrativa o judicial alguna, significa que se debe proceder a la restitución **APENAS COBRE VIGENCIA LA LEY**, sin perjuicio de los derechos adquiridos que pueda tener alguna persona sobre esos inmuebles, y que por supuesto debería el mismo gobierno salir a subsanar de conformidad con la normativa vigente.

En este orden de ideas, la ausencia de regulación de un procedimiento administrativo o judicial, o la remisión a otro legalmente establecido con anterioridad, dentro del cual los mencionados tenedores puedan hacer valer sus derechos, constituye una omisión legislativa relativa que vicia de inconstitucionalidad la norma, pues no se ha incluido dentro de ella un ingrediente normativo vital para asegurar la efectividad del derecho al debido proceso de dichos tenedores.

A más de lo anterior, indica el Gobierno que esta omisión legislativa vulnera de contera otros derechos adquiridos que pueden estar en cabeza de los tenedores legítimos de los bienes objeto del proyecto de ley, los cuales gozan de la protección constitucional recogida en el artículo 58 de la Constitución Política, y respecto de los cuales el proyecto de ley no contempla tampoco mecanismo alguno de reconocimiento o indemnización (entre otros el derecho a la propiedad privada).

Llama la atención el Gobierno, en cuanto a la normatividad vigente en materia de mecanismos administrativos para surtir la declaratoria de un bien como de interés cultural, acerca de la existencia de las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008, normas que no han sido tenidas en cuenta en la preparación de este proyecto de ley, a efectos de ser aunque sea enunciadas sumariamente, con el fin de darle claridad a la forma en la cual procederá la restitución de los bienes.

Finalmente estima el Gobierno que la expresión objetada por inconstitucional, al no prever un debido proceso para la restitución de los inmuebles objeto de la ley, de contera vulnera el artículo 67 superior, relativo al derecho a la educación, pues en algunos de los bienes inmuebles que particularmente se ordena restituir inmediatamente en el proyecto de ley, funcionan instituciones educativas que actualmente satisfacen ese derecho en cabeza de sus alumnos. La restitución inmediata, estando en curso el año lectivo, afecta el derecho a la educación de dichos estudiantes.

En conclusión, no encuentra el Gobierno oposición Constitucional a que el Congreso declare unos bienes como patrimonio histórico y cultural de la nación, o que ordene que pasen a manos de entidades públicas quienes detentarán su exclusiva tenencia. Empero, al hacerlo, debe prever los mecanismos para respetar los eventuales derechos adquiridos de terceros, para lo cual es necesario también someter tal transferencia de tenencia a un proceso administrativo o judicial que permita ejercer las garantías implícitas en el concepto de debido proceso.

### **III. CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES**

Sea lo primero manifestar al respecto del informe de objeciones presidenciales, que el mismo no versa sobre el objetivo perseguido por el proyecto de ley bajo estudio, sino sobre los términos respecto de los cuales se debe llevar a cabo la restitución de los bie-



nes cobijados con la declaración de patrimonio histórico y cultural de la nación, en este orden de ideas, el presente análisis versará única y exclusivamente sobre ese punto, sin hacer relación a ningún otro tópico de discusión acerca de la iniciativa.

En primer lugar resulta imperioso establecer el sentido en el cual la Constitución y la ley han pretendido proteger el patrimonio histórico y cultural de la nación. Para el efecto el artículo 72 de la Constitución Política indica que el patrimonio cultural de la Nación será potestad estatal. Así mismo se indicó que estos bienes son imprescriptibles, inalienables e inembargables, y que la ley, establecería los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares, esto en el caso del patrimonio arqueológico.

La ley a través de la cual se reglamentó este precepto Constitucional (397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008), a través de su artículo 4° expresó el concepto de patrimonio cultural de la nación, así como su integración y su ámbito de aplicación.

Este artículo indica que dentro de los bienes que pueden ser sujetos de protección como patrimonio histórico de la nación, se encuentran aquellos a los que se les atribuye contenido simbólico de tipo testimonial, como los reseñados en el proyecto de ley objeto del presente análisis, ubicados en los municipios de Agua de Dios (Cundinamarca) y Contratación (Santander). Así mismo indica que esta ley (la 397 de 1997 modificada por la 1185 de 2008), contiene el régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la nación. Por otra parte el artículo citado indica con claridad que la declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es *“el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley”*. Finalmente indica el artículo que los bienes objeto de esta distinción, pueden pertenecer según sea el caso, a la nación, a entidades públicas de cualquier orden, o a personas naturales o jurídicas de cualquier orden.

Así mismo el artículo 8° de la citada Ley 397 de 1997 modificado por la Ley 1185 de 2008, establece el régimen especial de protección del patrimonio histórico de la Nación. Dentro de este artículo se indica la forma en la cual el Estado a través del Ministerio de Cultura, establecerá para cada caso en particular el plan de protección y manejo de estos bienes. Así mismo indica que de la remisión a estos artículos, se puede concluir que en efecto no es necesario que el ente público o la Nación se hagan propietarios de los bienes para poderlos declarar como patrimonio histórico y cultural de la Nación, sin embargo, si a ello hay lugar, como sucede en el presente caso, donde el artículo 6° del texto aprobado por el Congreso indica que los bienes deben restituirse a sus únicos propietarios (municipios de Agua de Dios y Contratación), deberá observarse el respectivo procedimiento de carácter administrativo, lo anterior, por la remisión hecha por el artículo 4° citado, que indica que la de-

claratoria de patrimonio histórico y cultural de la Nación, es un acto administrativo.

La calidad de acto administrativo le otorga una serie de requerimientos especiales a la actuación, que no permiten que la misma se desarrolle de manera inmediata, tal como lo establece el articulado de la iniciativa bajo análisis. En este sentido, debe el Estado a través del Ministerio de Cultura, una vez establecida la procedencia de la medida, iniciar el proceso de expropiación de los bienes, el cual se inicia con una petición de consenso entre el particular propietario del bien y el Estado, para de esta forma resarcir efectivamente el patrimonio del primero y por ende, devolver a su único propietario el bien objeto de expropiación.

Así las cosas, un acto administrativo para tener efectos jurídicos, debe ser imperativo, debe permitir la procedencia de los recursos de la vía gubernativa y ser acusable mediante la vía jurisdiccional, pero además debe someterse a la norma superior, debe ser expedido por funcionario competente, debe observar formalidades en su estructuración, debe tener causa y objeto legal, además del respeto al debido proceso. En desarrollo de este último fin esencial, el Estado debe garantizar la participación del individuo en la decisión que lo afecta (Const. artículo 2°, inciso 1°), entre otras, mediante el ejercicio de su defensa (C.C.A. artículo 84), además de permitirle, dada la naturaleza de los actos administrativos que aquí se trata, participar en el proceso de expropiación administrativa de los bienes.

De conformidad con lo anterior, es claro cómo ante un acto administrativo por medio del cual se declara como patrimonio histórico y cultural de la Nación un bien determinado y se procede a su expropiación, debe previamente haberse realizado un procedimiento por parte de la administración, en donde se remunere e indemnice al administrado por la cesión de su derecho adquirido sobre el bien.

En este orden de ideas, razón le asiste al Gobierno en su objeción al proyecto de ley bajo examen, pues no puede quedar en la ley plasmado ese criterio ambiguo de inmediatez, cuya interpretación podría llevar a que se incurra en vías de hecho administrativas, cuyas consecuencias económicas recaerán con posterioridad sobre el mismo Estado. Lo anterior quiere decir que debe quedar claro y explícito en el texto legal, cuáles son los procedimientos administrativos o judiciales que deben observarse para llevar a cabo la transferencia de la tenencia de los bienes implicados, observando de esta manera el debido proceso en su dimensión de imperativo constitucional.

## CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, consideramos PROCEDENTE la objeción presidencial al **Proyecto de ley número 008 de 2009 Senado, 263 de 2009 Cámara**, por la cual la nación declara patrimonio histórico y cultural algunos inmuebles del sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones, por cuanto es necesario que ante la declaratoria legal de unos bienes como patrimonio histórico y cultural de la nación, en donde se ordene una subrogación de propiedad, deban preverse de manera taxativa e inequívoca, los mecanismos que permitan respetar los eventuales derechos adquiridos de terceros.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política y 197 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, la iniciativa bajo examen deberá volver a las Cámaras a segundo debate.

**PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes **aprobar** el informe aceptando las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad parcial al proyecto con la exclusión del término de lo solicitado en el artículo 6°, y estableciendo las garantías legales, al **Proyecto de ley número 263 de 2009 Cámara, 08 de 2009 Senado, por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del Sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones**, el cual quedará así:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2009  
SENADO 263 DE 2009 CÁMARA**

*por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del Sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el puente “De los Suspiros”, la “Casa de la Desinfección”, el “Edificio Carrasquilla”, los albergues “Ospina Pérez”, “San Vicente”, “Boyacá” hospital “Herrera Restrepo” Internados “Santa Ana” y “Crisanto Luque” la “Casa Médica”, “San Rafael” Capilla Colegio María Inmaculada y la “Casa del maestro Luis A. Calvo,” Colegio MIGUEL UNIA, el Teatro VARGAS TEJADA y el sitio denominado los CHORROS y los BAÑOS TERMALES, los cuales se han destinado para el servicio de los enfermos de Lepra, en el Sanatorio de Agua de Dios ESE, municipio de Agua de Dios, departamento de Cundinamarca.

Igualmente Declárese Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación el “Hospital Don Bosco, Albergue María Mazarello, Edificio Carrasquilla, Casa Médica, Casa Empleado Almacén, Casa de la Administración” los cuales se han destinado exclusivamente para el servicio de los enfermos de Lepra, en el Sanatorio de Contratación ESE, municipio de Contratación, departamento de Santander.

Artículo 2°. Al declarar bien de interés cultural de la Nación los inmuebles relacionados en el artículo anterior en los municipios de Agua de Dios departamento de Cundinamarca y Contratación, departamento de Santander, en los términos del artículo 4° de la Ley 397 de 1997 y normas que la modifiquen sustituyan, las entidades públicas encargadas de proteger el patrimonio cultural, así como el Ministerio de Protección y el Sanatorio de Agua de Dios ESE, Cundinamarca y el Sanatorio de Contratación Santander, concurrirán para su organización, protección y conservación arquitectónica e institucional. El Ministerio de Cultura prestará apoyo administrativo y asesoría técnica en las áreas de planeación, administración, financiación y recursos humanos considerando cada uno de los inmuebles como Casa Museo.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional, Gobernación de Cundinamarca, al municipio de Agua de Dios, al Sanatorio de Agua de Dios ESE, Gobernación de Santander, al municipio de Contratación y al Sanatorio de Contratación ESE, para que contribuyan al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de

los valores culturales de la Nación presentados así como con la adecuación, restauración, protección y conservación que demande la declaratoria de monumento nacional y cultural de la nación de los inmuebles relacionados en el artículo 1°.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, Gobernación de Cundinamarca, Municipio de Agua de Dios, Sanatorio de Agua de Dios ESE, Gobernación de Santander, Municipio de Contratación, Sanatorio de Contratación ESE, quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el día mundial de la lepra, último domingo del mes de enero de cada año.

Artículo 6°. Los inmuebles descritos en el presente proyecto de Ley, para todos los efectos de la presente ley no pueden estar en manos de particulares. En tal evento deben ser restituidos a su único propietario, el Sanatorio de Agua de Dios y/o Sanatorio de Contratación, respetando los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Representantes a la Cámara y Senadores de la República,

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.,  
*Telésforo Pedraza Ortega.*  
Senador de la República,  
*Manuel Enriquez Rosero.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 1000 - Miércoles, 1° de diciembre de 2010  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo (aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima al Proyecto de ley número 258 de 2010 Senado, 035 de 2009 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo (aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima al Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.....	7
Ponencia para segundo debate y texto aprobado en la Comisión Primera del honorable Senado al Proyecto de acto legislativo número 17 de 2010 Senado, 090 de 2010 Cámara, por la cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia. (Primera Vuelta) .....	12
<b>INFORME SOBRE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL</b>	
Informe sobre la objeción presidencial al Proyecto de ley número 263 de 2009 Cámara, 08 de 2009 Senado, por la cual la Nación declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca y del Sanatorio de Contratación en Santander y se dictan otras disposiciones.....	13