



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 251

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 12 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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante la necesidad de conjurar la crisis desatada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 y con el fin primordial de impedir la extensión de sus efectos, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, mediante la expedición del Decreto 020 del 7 enero de 2011.

Con base en este Decreto de Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional expidió decretos con fuerza de ley que pretendían proteger a la población frente a las consecuencias del desastre natural; entre los cuales se encontraba el número 129 de 2011, que consagraba los incentivos dados a los afectados en materia de prestación, cobro y subsidios de servicios públicos.

Entre las motivaciones de la expedición del decreto en mención, se encontraban las siguientes:

“Que como consecuencia del extraordinario Fenómeno de La Niña en diversas regiones del país se afectó la prestación de servicios públicos esenciales.

Que la situación descrita ha llevado a algunos de los pobladores de las zonas afectadas a abandonar sus viviendas y alojarse en albergues provisionales.

Que los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados de los sectores más vulnerables de la población han quedado en incapacidad de cumplir con las obligaciones a su cargo derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios esen-

ciales, razón por la cual deben adoptarse medidas para mitigar la situación de dichos usuarios garantizándoles, por un periodo razonable y acorde con la disponibilidad de recursos de la Nación, el acceso a estos servicios, en orden a facilitar la recuperación de sus condiciones mínimas de vida”.

Como se observa, el Decreto 129 incorporaba una herramienta fundamental para mitigar la precaria situación de las más de 2'300.000 familias afectadas con la emergencia invernal, puesto que atiende a la situación de inseguridad económica propia de las zonas y personas comprometidas con las situaciones de emergencia. Ante la decisión de la Honorable Corte Constitucional de declarar la inexequibilidad de la segunda declaratoria efectuada mediante el Decreto 20 de 2011 y los efectos de esta determinación en relación con el Decreto 129 de 2011, que significan la extinción del beneficio, resulta necesario que por la vía ordinaria se concedan estos beneficios y se extiendan a los afectados por cualquier desastre de origen natural.

Es de aclarar que la necesidad de las medidas encuentra sustento real y objetivo, toda vez que en las diferentes visitas que las Comisiones Accidentales del Congreso para la Evaluación de los Informes del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica desarrollaron a lo largo de estos meses, se constató que las disposiciones que en materia de servicios públicos fueron adoptadas por el Gobierno, resultaban indispensables para lograr la atención inmediata, así como la recuperación y la reconstrucción correspondientes.

En este sentido y teniendo en cuenta que el fin general de las leyes es mantenerse en el tiempo y ser aplicadas bajo circunstancias y hechos similares, en condiciones de igualdad para sus destinatarios, mediante este proyecto de ley se hacen extensivas las medidas a cualquier damnificado por un fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente su forma de vida.

En consecuencia, la necesidad y pertinencia de esta medida constituirá una herramienta eficaz y necesaria para la mitigación de las causas de este y futuros hechos naturales desastrosos; y apegados a nuestra obligación constitucional de velar por el bien común mediante uso efectivo y honesto de la tarea legislativa, presentamos ante el honorable Congreso de la República este proyecto de ley con la certeza de que contará con el apoyo gubernamental y servirá como herramienta fundamental para la atención de emergencias naturales.

Impacto fiscal

El presente proyecto de ley no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios, por lo cual no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2011 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.*

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra,
Presidente Comisión Sexta,
Honorable Senador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

En el artículo 1° del proyecto se suprime el adjetivo “peligroso”, quedaría así:

Artículo 1°. La presente ley se aplica a los prestadores, suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo localizados en los municipios y/o distritos reportados oficialmente por la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como afectados o damnificados por cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

En el artículo 2° del proyecto se suprime la palabra “temporal” y el adjetivo “peligroso”, se incluye en la financiación el Fondo Nacional de Calamidades y se modifica su redacción, quedaría así:

Artículo 2°. Créase el Subsidio Excepcional, como un mecanismo para conjurar eventuales crisis que se generen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo con ocasión de cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

Dicho subsidio corresponderá a un porcentaje adicional al establecido en la Ley 142 de 1994 o aquella que la sustituya o modifique, será financiado con aportes de la Nación y/o el Fondo Nacional de Calamidades se reconocerá a los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados de los estratos subsidiables, una suma igual al valor del consumo básico de subsistencia o el costo medio de suministro del consumo básico definido para el respectivo servicio.

Parágrafo 1°. Para el servicio de aseo se reconocerá a los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables el Subsidio Excepcional sobre el valor de la factura del servicio público domiciliario de aseo.

Parágrafo 2°. El Subsidio Excepcional aquí previsto se aplicará en máximo seis (6) facturas correspondientes a un mes de consumo por suscriptor y/o usuario, cada una, o tres (3) facturas en el evento en que la facturación sea bimestral.

El artículo 3° del proyecto, quedaría igual:

Artículo 3°. Los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de que trata el artículo precedente, cuyos inmuebles se encuentren en situación que imposibilite la prestación del servicio, no serán sujetos de facturación o cobro sino hasta tanto el inmueble recupere las condiciones necesarias para su funcionamiento y el prestador garantice y restablezca la prestación del servicio. El prestador del servicio deberá verificar las condiciones técnicas de seguridad, de tal forma que no se generen riesgos para los suscriptores y/o usuarios.

Parágrafo 1°. Una vez restablecido el servicio, los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables accederán al Subsidio Excepcional de que trata el artículo 2° del presente decreto, por el tiempo que reste del término establecido en el parágrafo 2° del artículo 2° de este decreto.

Parágrafo 2°. También podrán ser beneficiarios del Subsidio establecido en el artículo 2° del presente decreto los suscriptores y/o usuarios que hayan sido reubicados por el Gobierno Nacional por causa de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida, por el tiempo que reste del término establecido en el parágrafo 2° del artículo 2° de este decreto.

Parágrafo 3°. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo las entidades territoriales continuarán destinando recursos de subsidios del Sistema General de Participaciones con el fin de garantizar la disponibilidad futura de estos servicios, en los términos y condiciones que establezca para el efecto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El artículo 4° del proyecto, quedaría igual:

Artículo 4°. Los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables de los servicios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo, que tengan la calidad de afectados o damnificados y sus viviendas mantengan las condiciones necesarias para la prestación de los servicios a que se refiere el presente decreto, serán beneficiarios del Subsidio Excepcional de que trata el artículo 2° en los términos que establezca para el efecto el Ministerio respectivo.

El artículo 5° del proyecto, quedaría igual:

Artículo 5°. Las personas prestadoras de los servicios de que trata el artículo 2°, podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación inmediatamente anterior al acaecimiento del desastre natural, a cargo de los suscriptores y/o usuarios afectados o damnificados por los hechos que dieron lugar a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

En el artículo 6° del proyecto, se otorga autoridad a los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres para elaborar el registro de damnificados o afectados, se propone un plazo para presentar dicho registro y se incluyen todos los servicios domiciliarios, quedaría así:

Artículo 6°. Los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres, en un término no mayor de cinco (5) días después de la fecha en que ocurrió el desastre producido por cualquier fenómeno natural que haya determinado la interrupción de la normal prestación de uno o varios de los servicios domiciliarios, presentarán a la respectiva prestadora del servicio un registro detallado con la identificación del usuario que a su juicio cumple las condiciones para hacerse beneficiario del subsidio de que trata esta ley.

Los prestadores de los servicios deberán, en su orden: i) Confrontar con su sistema de información dicho registro con el fin de establecer los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos de que trata la presente ley, sujetos del Subsidio Excepcional; ii) Facturar el servicio, discriminando el valor del Subsidio Excepcional; iii) Consolidar los valores reconocidos por este concepto; y, iv) Remitir la información consolidada al Fondo Nacional de Calamidades o a la entidad que señale el Gobierno Nacional, para el otorgamiento del Subsidio Excepcional.

En el artículo 7° del proyecto, se incluye en el subsidio todos los servicios públicos domiciliarios, se define dicho subsidio para los usuarios que sean identificados en el registro como beneficiarios y se estipula la forma en que se asumirá el pago del subsidio, quedaría así:

Artículo 7°. Con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y por una sola vez por emergencia y por usuario, se subsidiarán las conexiones a los servicios públicos domiciliarios de los usuarios en estratos 1, 2 y 3 que hayan sido afectados y que se encuentren en el registro que para el efecto determinará el comité local de prevención y atención de desastres.

El valor de dicho subsidio será por el valor total de la conexión y será cancelado el cincuenta por ciento (50%) del Fondo Nacional de Calamidades, y el restante cincuenta por ciento (50%) a cargo de la respectiva empresa prestadora del servicio.

En el artículo 8° del proyecto, se incluye la modificación de las disposiciones, quedaría así:

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra,
Presidente Comisión Sexta,
Honorable Senador Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE
2011 SENADO**

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley se aplica a los prestadores, suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo localizados en los municipios y/o distritos reportados oficialmente por la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como afectados o damnificados por cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

Artículo 2°. Créase el Subsidio Excepcional, como un mecanismo para conjurar eventuales crisis que se generen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo con ocasión de cualquier fenómeno natural que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

Dicho subsidio corresponderá a un porcentaje adicional al establecido en la Ley 142 de 1994 o aquella que la sustituya o modifique, será financiado con aportes de la Nación y/o el Fondo Nacional de Calamidades se reconocerá a los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados de los estratos subsidiables, una suma igual al valor del consumo básico de subsistencia o el costo medio de suministro del consumo básico definido para el respectivo servicio.

Parágrafo 1°. Para el servicio de aseo se reconocerá a los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables el Subsidio Excepcional sobre el valor de la factura del servicio público domiciliario de aseo.

Parágrafo 2°. El Subsidio Excepcional aquí previsto se aplicará en máximo seis (6) facturas correspondientes a un mes de consumo por suscriptor y/o usuario, cada una, o tres (3) facturas en el evento en que la facturación sea bimestral.

Artículo 3°. Los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de que trata el artículo precedente, cuyos inmuebles se encuentren en situación que imposibilite la prestación del servicio, no serán sujetos de facturación o cobro sino hasta tanto el inmueble recupere las condiciones necesarias para su funcionamiento y el prestador garantice y restablezca la prestación del servicio. El prestador del servicio deberá verificar las condiciones técnicas de seguridad, de tal forma que no se generen riesgos para los suscriptores y/o usuarios.

Parágrafo 1°. Una vez restablecido el servicio, los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables accederán al Subsidio Excepcional de que trata el artículo 2° del presente decreto, por el tiempo que reste del término establecido en el parágrafo 2° del artículo 2° de este decreto.

Parágrafo 2º. También podrán ser beneficiarios del Subsidio establecido en el artículo 2º del presente decreto los suscriptores y/o usuarios que hayan sido reubicados por el Gobierno Nacional por causa de cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida, por el tiempo que reste del término establecido en el parágrafo 2º del artículo 2º de este decreto.

Parágrafo 3º. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo las entidades territoriales continuarán destinando recursos de subsidios del Sistema General de Participaciones con el fin de garantizar la disponibilidad futura de estos servicios, en los términos y condiciones que establezca para el efecto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 4º. Los suscriptores y/o usuarios de los estratos subsidiables de los servicios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo, que tengan la calidad de afectados o damnificados y sus viviendas mantengan las condiciones necesarias para la prestación de los servicios a que se refiere el presente decreto, serán beneficiarios del Subsidio Excepcional de que trata el artículo 2º en los términos que establezca para el efecto el Ministerio respectivo.

Artículo 5º. Las personas prestadoras de los servicios de que trata el artículo 2º, podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación inmediatamente anterior al acaecimiento del desastre natural, a cargo de los suscriptores y/o usuarios afectados o damnificados por los hechos que dieron lugar a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.

Artículo 6º. Los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres, en un término no mayor de cinco (5) días después de la fecha en que ocurrió el

desastre producido por cualquier fenómeno natural que haya determinado la interrupción de la normal prestación de uno o varios de los servicios domiciliarios, presentarán a la respectiva prestadora del servicio un registro detallado con la identificación del usuario que a su juicio cumple las condiciones para hacerse beneficiario del subsidio de que trata esta ley.

Los prestadores de los servicios deberán, en su orden: i) Confrontar con su sistema de información dicho registro con el fin de establecer los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos de que trata la presente ley, sujetos del Subsidio Excepcional; ii) Facturar el servicio, discriminando el valor del Subsidio Excepcional; iii) Consolidar los valores reconocidos por este concepto; y, iv) Remitir la información consolidada al Fondo Nacional de Calamidades o a la entidad que señale el Gobierno Nacional, para el otorgamiento del Subsidio Excepcional.

Artículo 7º. Con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y por una sola vez por emergencia y por usuario, se subsidiarán las conexiones a los servicios públicos domiciliarios de los usuarios en estratos 1, 2 y 3 que hayan sido afectados y que se encuentren en el registro que para el efecto determinará el comité local de prevención y atención de desastres.

El valor de dicho subsidio será por el valor total de la conexión y será cancelado el cincuenta por ciento (50%) por el Fondo Nacional de Calamidades y el restante cincuenta por ciento (50%) a cargo de la respectiva empresa prestadora del servicio.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Plinio Olano Becerra,
Presidente Comisión Sexta,
Honorable Senador Ponente.

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal A de la Ley 91 de 1989.

Bogotá, D. C., 2011

Doctores

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

CARLOS ALBERTO ZULUAGA

Presidentes

Senado de la República

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, 296 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989.*

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:

Antecedentes del trámite legislativo en Senado de la República y Cámara de Representantes

La presente iniciativa, es autoría de los Senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jesús Antonio Bernal Amorocho, Jorge Eliécer Guevara, Piedad Córdoba Ruiz, Alvaro Ashton Giraldo, Guillermo García, Héctor Helí Rojas, Samuel Arrieta, Víctor Velásquez, Yolanda Pinto, Carlos Ferro y otros. El proyecto se radicó ante la Secretaría General del Senado de la República, el día 26 de agosto de 2009, y posteriormente, por la especialidad de su tema, repartido a la Comisión Séptima del Senado de la República, el día 4 de septiembre del mismo año, donde fueron nombrados como ponentes para primer debate los Senadores Dilian Francisca Toro, Claudia Yadira Rodríguez de Castellanos, Gloria Inés Ramírez, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Jairo de Jesús Tapia Ospina, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento y en reemplazo de Jesús Bernal Amorocho, la Senadora Gloria Isabel Cuartas, siendo aprobado satisfactoriamente y sin modificaciones, el día martes 18 de mayo de 2010 y publicado en la gaceta 249 del mismo año.

Posteriormente, fueron ratificados para segundo debate, por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, los mismos Senadores nombrados para primer debate, adicionando al Senador Germán Antonio Aguirre Muñoz, los cuales presentaron ponencia favorable al proyecto de ley el día 3 de junio de 2010 y aprobado subsiguientemente en Plenaria del Senado, el día 9 de junio del mismo año, lo cual se constata en la *Gaceta del Congreso* número 394 de 2010.

Agotada su primera etapa en el Senado de la República, es remitido el proyecto de ley a la honorable Cámara de Representantes, donde se nombraron como ponentes para primer debate en la Comisión Séptima de esta Corporación, a los honorables Representantes Diela Liliana Benavidez Solarte, Alba Luz Pinilla Pedraza, Lina María Barrera Rueda, Hólgar Horacio Díaz Hernández, Carlos Alberto Escobar Córdoba y Luis Fernando Ochoa Zuluaga, quienes presentaron ponencia positiva el día 21 de octubre de 2010 y posteriormente debatida y aprobada el día 30 de noviembre del mismo año. Para segundo debate se ratificaron los mismos representantes nombrados anteriormente, adicionando a la doctora, Yolanda Duque Naranjo, los cuales avalaron nuevamente la iniciativa, aprobándola ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 15 de diciembre de 2010 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1139 de la misma anualidad.

Culminado su trámite legislativo, es remitido el proyecto de ley a la Presidencia de la República el día 1° de febrero de 2011, para su respectiva sanción ejecutiva, etapa que no se surtió favorablemente, ya que el señor Presidente Objetó el mismo por razones de inconstitucionalidad, ordenando su devolución al Congreso de la República el día 9 de febrero de 2011, objeciones que fueron publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 24 del mismo año.

Acatando las disposiciones establecidas para el trámite de las objeciones Presidenciales, se nombró por parte de los Presidentes de Senado y Cámara de Representantes, una Comisión Accidental para el estudio de las mismas, quedando conformada por los honorables Senadores Camilo Sánchez Ortega, Carlos Ferro Solanilla, Hernán Andrade Serrano, Jorge Londoño Ulloa, Hemel Hurtado Angulo, Germán Carlosama López, Manuel Antonio Virgüez, Jorge Eliécer Guevara y Luis Carlos Avellaneda. En ese mismo sentido, los honorables Representantes Luis Antonio Serrano Morales, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nancy Denise Castillo García, Heriberto Escobar González, Alba L. Pinilla Pedraza, Lina M. Barrera Rueda, Didier Burgos Ramírez, Rafael Romero Piñeros.

Claramente el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 señala que las objeciones pueden obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

En esta oportunidad las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional obedecen a razones de inconstitucionalidad y se funda en las siguientes consideraciones, sobre las cuales nos pronunciaremos en el mismo orden así:

1. Objeción basada en la violación del artículo 150 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia.

En este sentido puntualizamos tres supuestos que hacen parte de esta objeción y cada una de sus respuestas:

• Que según la interpretación del legislador hecha en el artículo 1° del proyecto, determina cancelar una pensión adicional a la pensión ordinaria a docentes que no tenían derecho a ella.

No es cierto que los docentes a que se refiere el artículo primero del proyecto no tenían derecho a la pensión gracia, según lo estipulado en la Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2, literal A, que expresa lo siguiente:

“A) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”.

Nótese cómo la norma pretranscrita habla de los derechos a que se refieren las Leyes 114 de 1913, es decir, Educadores de Primaria; la Ley 116 de 1928, es decir, los profesores de Normales y los inspectores y la Ley 37 de 1933, es decir, los Educadores de Secundaria.

Luego, cuando el proyecto de ley en su artículo 1° se está refiriendo a los educadores de primaria, de normales, inspectores y de secundaria, dicho proyecto no está ampliando el derecho, pues el derecho ya estaba creado para este tipo de educadores.

La Ley 91 de 1989 lo que hizo en esencia fue “cor-tar” el derecho para los educadores que se vincularan con posterioridad al 1° de enero de 1981, pues conservó el derecho pensional gracioso para los educadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, fecha que no se está modificando en el proyecto de ley para que pudiera decirse que se está ampliando el derecho por extensión de la fecha.

Además la Ley 91 de 1989, hizo claridad que los educadores nacionales también tenían derecho a la pensión gracia, pues había problemas de interpretación respecto de los alcances de las Leyes 116 y 37 ya memoradas, y ¿cómo lo hizo?, diciendo que la pensión gracia “será compatible con la Pensión Ordinaria de Jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”.

Conforme a lo anterior, debemos concluir, que no es cierto lo que afirma el Gobierno Nacional, al decir, que el proyecto determina cancelar una pensión para quienes no tenían derecho a ella, y por tanto, por este aspecto, dicha objeción debe ser rechazada.

• Que se desconoce el carácter transitorio y temporal de la norma contenida en el literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989, que autoriza el reconocimiento de la pensión únicamente para docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980.

Este argumento carece de validez, si se tiene en cuenta que en ninguna parte del proyecto se modifica la fecha (31 de diciembre de 1980) o se suprime. Lo que se hace es fijar el sentido de esa norma cuando se refiere a los beneficiarios de la pensión gracia, cumpliendo como requisito la fecha límite de vinculación, cual es hasta el 31 de diciembre de 1980.

Se hace necesario decir que el Proyecto de ley número 114 de 2009 fue desacumulado del Proyecto de

ley número 170 de la misma anualidad, ya que este último sí modificaba la fecha en comento, y consecuentemente en este Proyecto de ley número 170, que modificaba la fecha “31 de diciembre de 1980”, por la de “1° de enero de 1990”, sí era claro que por la vía de modificar la fecha, extendía el derecho a más educadores y por lo tanto dicho proyecto sí era creador o ampliador del derecho, por lo que entendiéndose que los dos proyectos tenían caracteres diferentes (el uno de interpretación y otro de creación o extensión), se solicitó la desacumulación y así fue decretada por la Mesa Directiva.

Luego, al no haberse cambiado el límite temporal contenido en la Ley 91 de 1989, el argumento no es cierto, por tanto somos del criterio de que la objeción, que venimos analizando, no es de recibo.

• Que el proyecto de ley extiende la pensión de gracia a docentes que acrediten tiempo de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o inspección del orden nacional.

El Proyecto de ley número 114 de 2009 no está extendiendo el derecho de pensión a Educadores del orden Nacional. Esto es así, tanto que el Gobierno, como los Jueces de lo contencioso reconocieron a ellos la pensión gracia con fundamento en la Ley 91 de 1989. La extensión del derecho pensional gracioso a los educadores nacionales se hizo en el artículo 15, numeral 2, literal a), cuando se dijo que la pensión gracia “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”, lo que excluía la incompatibilidad de la pensión gracia con una pensión ordinaria nacional. La mencionada ley aclaró la compatibilidad con una Pensión Ordinaria totalmente a cargo de la Nación y con mayor razón si estaba parcialmente a cargo de ella. Por tanto y por el aspecto aquí analizado, las objeciones tampoco resultan ser certeras.

Al final de esta objeción el ejecutivo nacional indica que el proyecto no es de interpretación sino de creación y de ahí parece deducirse que al no ser una norma de interpretación, se viola el artículo 150, numeral 1 porque “enmascararía” una norma de interpretación, en una de creación. ¿El proyecto materia de las objeciones presidenciales es en verdad un proyecto de interpretación? No cabe duda.

Tan cierto es que la Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2, literal A, aclara el derecho a la pensión gracia por parte de educadores nacionales, que el propio Gobierno, a través de la Caja Nacional de Previsión, estuvo reconociendo el derecho a miles de educadores.

Quienes suscribimos este documento, pudimos constatar que la Caja Nacional de Previsión reconoció pensiones gracia a educadores nacionales, bajo los siguientes actos administrativos:

Resolución número 010173 de 31 de diciembre de 1990; Resolución número 1264 de 6 de marzo de 1992; Resolución número 1894 de 6 de abril de 1992; Resolución número 2634 de 26 de mayo de 1992; Resolución número 0447 de 18 de junio de 1992; Resolución número 4143 de 5 de agosto de 1992; Resolución número 6308 de 8 de marzo de 1993; Resolución número 21092 de 31 de marzo de 1993; Resolución número 1510 de 5 de abril de 1993; Resolución número 21843 de 13 de abril de 1993; Resolución número 2610 de 17 de junio de 1993; Resolución número 2714 de 24 de junio de 1993; Resolución número 2730 de 28 de junio de 1993; Resolución número 033354 de 4 de agosto de

1993; Resolución número 3397 de 12 de agosto de 1993; Resolución número 037377 de 4 de octubre de 1993; Resolución número 038622 de 19 de octubre de 1993; Resolución número 004378 de 13 de mayo 1994; Resolución número 008885 de 26 de septiembre de 1994; Resolución número 000099 de 11 de enero de 1995; Resolución número 003268 de 19 de abril de 1995; Resolución número 005572 de 28 de junio de 1995; Resolución número 006076 de 6 de julio de 1995; Resolución número 008219 de agosto 8 de 1995; Resolución número 008301 de agosto 8 de 1995; Resolución número 009473 de 1° de septiembre de 1995; Resolución número 009622 de 5 de septiembre de 1995; Resolución número 002774 de 6 de septiembre de 1995; Resolución número 011551 de 10 de octubre de 1995; Resolución número 003476 de 17 de noviembre de 1995; Resolución número 003572 de 4 de diciembre de 1995; Resolución número 000066 de 12 de enero de 1996; Resolución número 002373 de marzo 1° de 1996; Resolución número 003213 de marzo 22 de 1996; Resolución número 003581 de 1° de abril de 1996; Resolución número 005431 de 4 de junio de 1996; Resolución número 013130 de octubre 21 de 1996; Resolución número 015005 de noviembre 18 de 1996; Resolución número 003089 de 4 de diciembre de 1996; Resolución número 000078 de 10 de enero de 1997; Resolución número 000493 de 16 de enero de 1997; Resolución número 004491 de 31 de marzo de 1997; Resolución número 005619 de 14 de abril de 1997; Resolución número 005805 de 15 de abril de 1997; Resolución número 007870 de 13 de mayo de 1997; Resolución número 016123 de 5 de septiembre de 1997; Resolución número 016472 de 10 de septiembre de 1997; Resolución número 000029 de 12 de enero de 1998; Resolución número 002521 de 12 de febrero de 1998; Resolución número 011182 de 6 de mayo de 1998; Resolución número 016067 de 2 de junio de 1998; Resolución número 017041 de 9 de junio de 1998; Resolución número 019908 de 30 de junio de 1998.

Pero además los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado también estuvieron reconociéndoles a esos educadores nacionales dicho derecho.

Para mayor ilustración citamos algunos fallos de las dos corporaciones mencionadas, con el fin de verificar la aseveración anteriormente planteada:

– Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Sección Segunda; Sentencia número 061 del 15 de junio de 1993, ratificada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo el 17 de octubre de 1996, Expediente número 8.505.

– Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Expediente 3632, del 30 de noviembre de 1993, confirmada por sentencia del Consejo de Estado, Expediente número 9.429, del 10 de abril de 1997.

– Tribunal Administrativo de Norte de Santander, Cúcuta, 11 de julio de 1996, Proceso número 6203.

– Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala Plena, Tunja 22 de abril de 1998, Radicado 13.599.

– Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Santa Fe de Bogotá, D. C., 24 de abril de 1997, Expediente número 14004.

– Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Santa Fe de Bogotá, D. C., junio 29 de 2000, Expediente número 46458/426/2000.

Es preciso hacer referencia de algunos pronunciamientos realizados por el Gobierno Nacional y la Honorable Corte Constitucional, en sentencias donde se aclara el tema referente a los beneficiarios de la pensión gracia; en ese orden de ideas, comenzamos con la intervención del Ministerio de Educación en Sentencia C-954 de 2000:

“El ciudadano Hernando Alirio Cadena Gómez, actuando en representación del Ministerio de Educación Nacional y dentro de la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso de la referencia y le solicitó a esta Corporación que declare exequible la norma impugnada por cuanto, a su juicio, esta ‘no hace diferencia en su aplicación a un grupo determinado de docentes y en consecuencia no existe trato desigual o diferente que afecte a los educadores Nacionales, razón por la cual no es violatoria de norma Constitucional alguna’.”

En su escrito de intervención, el apoderado del Ministerio hace un breve recuento de cómo a partir de la Ley 114 de 1913, el régimen de la pensión de gracia para los docentes fue ampliándose y haciéndose extensivo a todos los maestros tanto nacionales como nacionalizados, sin importar el nivel educativo al cual servían”.

Luego, en Sentencia C-489 de 2000 el representante del Ministerio de Educación expresó:

“El ciudadano Hernando Alirio Cadena Gómez, actuando como apoderado del Ministerio de Educación Nacional, se opone a las pretensiones del actor, pues considera que el aparte acusado del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91/89 no infringe el ordenamiento superior, ya que no hace diferenciaciones ni concede trato desigual o discriminatorio que afecte a los educadores nacionales. Los fundamentos que expuso son los siguientes:

– La Ley 114 de 1913 creó la pensión gracia para los maestros de enseñanza primaria oficial, la cual era costeadada con fondos públicos, a pesar de estar a cargo de los departamentos. Posteriormente, la Ley 116 de 1928 hizo extensiva dicha pensión a los empleados y profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública, permitiendo que tales servidores pudieran percibir simultáneamente dos pensiones de carácter nacional, porque no hizo ninguna distinción y la enseñanza en esa época era costeadada por la Nación.

– La Ley 37 de 1933 extendió tal beneficio a los maestros que hubieran cumplido el tiempo de servicio señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria, al igual que el derecho a recibir dos pensiones de carácter nacional, por cuanto la educación secundaria estaba a cargo de la Nación. Entonces, no se infringe el principio de igualdad pues tanto los docentes de primaria como los de secundaria tienen derecho a recibir dicha pensión cuando cumplan los requisitos exigidos en la ley”.

Para ilustrar y precisar el sentido que la Corte Constitucional ha venido dando en cuanto a la pensión gracia, corresponde citar algunos de los pronunciamientos emitidos por dicha corporación en distintas sentencias:

La Sentencia C-954 de 2000, expresa lo siguiente:

“... Ahora bien: a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, materia de acusación, en favor de

los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida. En efecto, si bien en la disposición impugnada se reconoció el derecho a una pensión de gracia únicamente en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 37 de 1933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria, quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión de gracia, desde hace más de cincuenta años...” (Subrayamos).

...

“Así las cosas, teniendo en cuenta que el literal A del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se limita a garantizar y reconocer el derecho a la pensión gracia de ‘Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980’, en los términos en que la prestación fue concebida por las disposiciones legales que la consagran, desarrollan y modifican –Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933...” (Subrayamos).

En el mismo sentido la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-479 de 1998, dispone lo siguiente:

“No obstante esta finalidad, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado obligaron a la Nación a ampliar dicho beneficio a todos los docentes del sector oficial, como una forma de reconocer la importante labor que cumplían. Se expidieron entonces, las Leyes 116 de 1928 ‘por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927’ y la Ley 37 de 1933 ‘por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados’. La primera dispuso en el artículo 6 que ‘los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan’; y la segunda, en el artículo 3°, hizo extensiva la pensión de gracia ‘a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

“Así pues, tanto los maestros de primaria como los de secundaria del sector oficial, podían acceder a la pensión de gracia, claro está, siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos por la ley”. (Subrayamos).

En ese mismo orden la Corte Constitucional, en Sentencia C-084 de 1999, expresa lo siguiente:

“3.1.5. Queda claro, entonces, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 15, numeral 2, literal b), de la Ley 91 de 1989, la pensión de gracia a que se ha hecho mención, solo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial antes del 31 de diciembre de 1980, puesto que “para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, Nacionales y Nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, pensionados que “gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público Nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional”.

Así que este aparte es conclusivo en que la interpretación dada, tanto por el propio Gobierno, como por la jurisdicción especializada, fue la de entender que conforme a la Ley 91 de 1989 los educadores nacionales sí tenían derecho a la pensión gracia. Así, que decir, como se hace en las objeciones, que el proyecto está determinando la cancelación de una pensión “a la cual no tenían derecho”, los educadores nacionales, no es cierto.

Así pues, si como se verá también más adelante, a la interpretación gubernativa y jurisdiccional dada a la norma, según la cual los educadores nacionales sí tenían derecho a la pensión gracia, se agrega que el Consejo de Estado en Sentencia S-699 dijo que, la Ley 91 de 1989, en relación con la pensión gracia no se aplicaba a los educadores nacionales, se comprende el conflicto interpretativo, que es justamente el que se quiere resolver con el proyecto de ley, materia de las objeciones. Entiéndase entonces, que el Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, 296 de 2010 Cámara, si es de interpretación y que se enmarca dentro de los criterios jurisprudenciales, contenidos en la Sentencia C-245 de 2002, que dispuso lo siguiente:

*“De esta manera, una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. **Primero**, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. **Segundo**, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. **Tercero**, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada”.*

Si confrontamos el sentencial parcialmente transcrito, Sentencia C-245 de 2002, con lo que hace el proyecto de ley, debe concluirse que este se ajusta a aquella, pues:

a) Se refiere a una norma anterior (Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2, literal A – véase el título);

b) Está fijando un sentido entre las dos apreciaciones que merecieron labor interpretativa por parte del Gobierno y Jueces, al decir que deben aplicarse a Educadores Nacionales (artículo 1° del proyecto). En ese sentido y para dar mayor claridad, exponemos dos apreciaciones emitidas por el Honorable Consejo de Estado:

Sentencia S-699 de 1997:

“despréndase de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales”.

Siguiendo con otra interpretación, en la que incluso, el mismo Consejo de Estado se pronuncia acerca del mismo tema, pero esta vez, favoreciendo a los docentes del orden Nacional. **El Consejo de Estado, en**

Sala de lo Contencioso Administrativo, en fecha del 29 de junio de 2000, expresa lo siguiente:

“... También la Ley 91 de 1989 despejó las dudas existentes sobre su compatibilidad con la pensión ordinaria, porque así lo definió en el artículo 15, literal a) según el cual la pensión gracia “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”

“De la normatividad en cita se observa que el tiempo de servicio exigido para ser beneficiario de la pensión gracia, no se exige ni especificó si eran o no válidos los tiempos servidos a la Nación”;

c) No está agregando ningún contenido material, ni en fecha, ni en sujetos, ni en condiciones.

En consecuencia, el proyecto es de naturaleza interpretativa y a contrario sensu no es de reforma o adición.

Por las anteriores razones, debemos afirmar que al ser el Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, 296 de 2010 Cámara, un proyecto de interpretación, él se enmarca en la facultad otorgada al Congreso por el artículo 150 numeral 1 de la C.N. y por tanto esta norma no se está violando. Así que, proponemos a los honorables Congresistas, rechazar esta primera objeción.

2. Objeción basada en que el proyecto de ley crea un régimen de prestaciones en materia de pensiones, sin iniciativa gubernamental, por lo cual se violó el artículo 154 de la Constitución, en armonía con el artículo 150, numeral 19, literal e).

• El escrito de objeciones presidenciales acusa un error transversal, ya advertido precedentemente, según el cual el proyecto objetado es de creación de un derecho y no de interpretación. A partir de este error el Gobierno afirma que desarrollar un proyecto de creación de un derecho pensional se inscribe dentro del artículo 150 numeral 19, literal e), de la Carta Política y que por tanto se requería de la iniciativa legislativa y privativa del ejecutivo, conforme a lo que se indica en el párrafo segundo del artículo 154 Constitucional.

El proyecto objetado es tan corto que basta una sola lectura para entender que él no está fijando el régimen prestacional de los empleados públicos, simplemente se está refiriendo al sentido, alcance o interpretación del artículo 15 numeral 2 literal A) de la Ley 91 del año 1989. Por tanto el proyecto no puede verse enmarcado en lo señalado en el literal e) numeral 19 del artículo 150 Constitucional y por lo mismo no puede predicarse la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

Se dice en esta misma objeción que el Gobierno indicó sus reparos sobre el proyecto de ley en estudio, en carta dirigida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, radicada en octubre 27 de 2010. Extrañamos esta afirmación del ejecutivo porque está en contradicción a la verdad de la actuación legislativa, pues en el expediente del proyecto no figura radicada la carta enunciada por el ejecutivo. A propósito a este escrito se anexan sendas certificaciones expedidas por las oficinas de leyes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, donde se indica que no hay radicación del escrito del ejecutivo Nacional.

Conclúyase entonces, que al no ser el proyecto de ley, un proyecto que fije el régimen prestacional de los empleados públicos, sino un proyecto de interpretación de otra norma, la iniciativa de dicho proyecto no era privativa del gobierno, y por tanto no se incu-

rrió en la violación indicada por el señor Presidente de la República. Al ser el proyecto, un proyecto de interpretación, él se ajusta a la facultad contenida en el artículo 150 numeral 1 de la Constitución Nacional, facultad que no requiere de la iniciativa privativa del Gobierno Nacional, deduciéndose que los Congresistas tienen iniciativa para proyectos de ley de naturaleza interpretativa. Por tanto, no se configura la violación que endilga el Ejecutivo Nacional, por la cual, muy respetuosamente sugerimos se rechace esta segunda objeción.

3. Objeción basada en que el proyecto de ley genera un mandato nuevo con aplicación retroactiva, que desconoce el numeral 4 del artículo 136 de la Constitución Política.

Esta objeción coincide mucho con la segunda y la primera. El ejecutivo sigue empeñado en aseverar que el proyecto genera un mandato nuevo y que por ende tiene aplicación retroactiva. En la primera objeción del presente informe, se demostró con mucha generosidad que el proyecto de ley es de interpretación. En ese sentido, la Honorable Corte Constitucional, respecto de la irretroactividad de una ley interpretativa, en Sentencia C-424 de 1994, expresa lo siguiente: “*¿Cómo puede haber retroactividad de la ley interpretativa cuando no hace más que precisar la naturaleza de los derechos constituidos, sin cambiar los contenidos de la ley interpretada? Se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de esta...*”. Así pues, una ley interpretativa tiene carácter retrospectivo y, por tal razón, el planteamiento del ejecutivo no concuerda con lo realizado por el legislador en el Proyecto de ley número 114 de 2009. El Gobierno dice que producto de ese mandato nuevo con aplicación retroactiva, conlleva al desconocimiento del numeral 4 del artículo 136 de la Constitución Política, esto a su vez, porque según el criterio Presidencial, se extiende el derecho ya concedido por la Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y Ley 37 de 1933, en favor de docentes del orden territorial, a quienes se desempeñan como docentes en establecimientos de educación del orden nacional. Para dar fundamento a su razonamiento, cita el numeral 3 del artículo 4° de la Ley 114 de 1913, aduciendo que tal postulado prevé como requisito para gozar de la pensión gracia, *el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*.

En ese orden de ideas, el razonamiento hecho por el Gobierno, expuesto anteriormente, es equivocado, ya que el proyecto de ley no modifica y tampoco crea un nuevo contenido. Por el contrario, el proyecto de ley se constituye en un proyecto de interpretación, como lo demostramos anteriormente en el presente libelo.

Debe quedar claro, que inicialmente el derecho a la pensión gracia se encontraba limitado por la Ley 114 de 1913, cuando estipulaba que dicha pensión solo era compatible con una pensión ordinaria de carácter departamental o municipal, pero esta se modificó con la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2, literal A, cuando expresa lo siguiente:

“...Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación”.

En ese orden de ideas, esta ampliación y modificación queda evidenciada no solo por la ley, sino también por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-479 de 1998, donde hace una breve explicación de cómo ese beneficio de la pensión gracia cubre a las dos categorías de docentes. En ese mismo sentido se pronunció en la Sentencia C-954 de 2000. (Ver apartes infrascritos).

De manera, que no estamos creando un nuevo mandato en el Proyecto de ley número 114 de 2009, al supuestamente “ampliar” la cobertura de beneficiarios de la pensión gracia; por otro lado, vimos que la misma Caja Nacional de Previsión Social, estaba reconociendo la cancelación de dicha prestación a maestros del orden nacional, pero igualmente dicho reconocimiento se estaba haciendo por vía judicial, este se hizo desde la expedición de la Ley 91 de 1989, hasta cuando se produjo el fallo del Honorable Consejo de Estado, en Sentencia S-699 del 27 de agosto de 1997, que generó el problema de interpretación, que el honorable Congreso de la República pretende solucionar a través del Proyecto de ley número 114 de 2009.

El Gobierno aduce que se está violando el artículo 136, numeral 4, que expresa lo siguiente:

“Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

...

4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”.

¿Se viola con el Proyecto de ley número 114 de 2009 la norma pretranscrita? No encontramos cómo. Pues el proyecto no está haciendo donaciones, no está otorgando gratificaciones, ni auxilios, ni indemnizaciones. Por lo demás, no está otorgando “a favor de personas” pensiones que no estén destinadas a satisfacer “derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”, pues el proyecto de ley no se refiere a persona determinada, por un lado, y por el otro, si bien se refiere a pensiones, también es claro, que lo está haciendo con arreglo a una ley que preexiste, que en este caso, es la Ley 91 de 1989, más precisamente en su artículo 15, numeral 2, literal A.

Concluimos diciendo que la argumentación planteada por la Presidencia de la República no es acertada, ya que se demostró que el Proyecto de ley número 114 de 2009, a través del cual el Congreso de la República, haciendo uso de su derecho constitucional a interpretar leyes con autoridad, en ningún momento se excedió en sus funciones, y tampoco vulneró el artículo 136 numeral 4 de la Carta Magna, aducido por el Gobierno Nacional.

Por tal razón y conforme a lo descrito anteriormente, solicitamos que se rechace y se declare infundada la presente objeción.

4. Objeción basada en que la Corte Constitucional ya había producido la interpretación de la norma objeto de la actividad interpretativa del Congreso, por lo que a este le estaba vetado volver sobre el mismo asunto.

Todo pareciera indicar, según el Gobierno, que porque la Corte Constitucional se pronunció acerca de la constitucionalidad del numeral 3, del artículo 4°, de la Ley 114 de 1913 (Sentencia C-479 de 1998) y

del artículo 15, numeral 2°, literal a), de la Ley 91 de 1989 (Sentencia C-954 de 2000), el Congreso estaba inhibido para producir una norma interpretativa. El Gobierno Nacional aduce además que esto se da por el hecho de que el Consejo de Estado, en Sentencia S-699 de 1997, interpretó la norma que el Congreso quiere interpretar.

Fuera de transcribir algunos apartes de las sentencias atrás referidas, no traen las objeciones del ejecutivo, respaldo normativo alguno o jurisprudencial, para aducir que una interpretación sobre una norma legal hecha por la Corte Constitucional inhiba al Congreso de producir una interpretación autorizada. Contrario a lo dicho por el Gobierno, el hecho de que la Corte Constitucional y aun el Consejo de Estado se hayan pronunciado acerca de la incompatibilidad de la pensión gracia, con la pensión ordinaria para educadores de vínculo nacional, lo cierto es que constitucional, legal y jurisprudencialmente la facultad interpretativa de la ley sigue siendo una competencia del Congreso de la República y en consecuencia los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte y el Consejo de Estado no inhiben dicha facultad.

En primer lugar digamos que conforme al artículo 150 constitucional, al Congreso le corresponde:

“Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

Luego, es claro conforme a la norma pretranscrita que es facultad del Congreso interpretar las leyes.

En segundo lugar la competencia del Legislativo para interpretar las leyes también se deriva de textos legales.

El artículo 14 del Código Civil enseña:

“Artículo 14. De las leyes que declaran el sentido de otras leyes. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

Por su parte el artículo 25 del Código Civil es del siguiente tenor:

“La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador”.

Adendo a lo dicho precedentemente el artículo 58 del Código Político y Municipal establece:

“Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir”.

De manera pues que la facultad de proferir leyes interpretativas es del Congreso de la República y así lo establecen las normas legales que transcribimos anteriormente.

En tercer lugar debemos decir que es amplia la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional que respalda la competencia del Congreso para producir leyes que interpreten otras leyes, aunque también y es bueno decirlo, ha sido celosa la Corporación en entender que a la interpretación del Congreso, también se deben sumar otras formas de interpretación y que la que realiza ella respecto de normas constitucionales es una interpretación con autoridad, en el marco del artículo 48 de la Ley 270 de 1996.

La anterior afirmación tiene como sello demostrativo los siguientes respaldos: a) La Corte Constitucional en la Sentencia C-270 de 1993 dijo:

“Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto –la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad– la rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones”.

La misma Corte Constitucional en Sentencia C-245 de 2002 dijo:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que cuando el legislador decide interpretar con autoridad el contenido de otras disposiciones legales –operación que doctrinalmente se reconoce como interpretación auténtica– busca darle certeza al derecho y seguridad jurídica a las personas”.

Finalmente, en la Sentencia C-820 de 2006, se hace referencia a cómo **“el Congreso es el único intérprete por vía de autoridad respecto de la ley”**. (Véase concepto del Procurador donde se cita Sentencia C-037 de 1996).

Que la Corte Constitucional hace interpretación con autoridad respecto de la Constitución y no de la ley, es cosa que queda muy clara en la Sentencia C-820 de 2006, cuando se dice:

“8. A su turno, los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en sostener que la interpretación con autoridad a que hace referencia el artículo 48 de la Ley 270 de 1996, es de la Constitución y no de la ley, puesto que con la modificación introducida por la Corte se trataba de prevenir que el Congreso de la República asuma la función de interpretar las normas superiores, tarea que el artículo 241 de la Carta asigna a esta Corporación.

La Corte coincide con esta tesis, pues la interpretación sistemática del artículo 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y teleológica de la modulación introducida por la Corte evidencian que la *ratio decidendi* de la Sentencia C-037 de 1996, se fundamenta en la función de salvaguarda de la Constitución que tiene a su cargo esta Corporación, por lo que resalta a la vista que la hermenéutica con autoridad que regula dicha disposición está referida a la de las normas superiores”.

Lo dicho por la Corte queda reiterado en el siguiente aparte:

“Nótese que la modulación del artículo 48 de la Ley 270 de 1996 introducida por la Corte se fundamentó en la inconstitucionalidad del monopolio de la interpretación de la Constitución con autoridad que la disposición original entregaba al Congreso de la República con desconocimiento de la función encomendada por el artículo 241 superior a la Corte Constitucional. Incluso, la sentencia fue clara en distinguir la interpretación legislativa con autoridad, de un lado, de la ley y, de otro, la de la Constitución, para asignar validez a la primera y reprochar la constitucionalidad a la segunda. Luego, es evidente que a pesar de que no se reguló en forma expresa, el artículo 48 de la ley estatutaria de administración de justicia se refiere a la interpretación con autoridad de la Constitución”.

Las anteriores citas constitucionales, legales y jurisprudenciales bastarían para señalar que la objeción aquí analizada no debe ser avalada por el Congreso de la República. Pero es necesario ahondar en razo-

namientos que justifican la oportunidad de la medida que quiere adoptar el Congreso de la República de interpretar el artículo 15 numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, pues si bien es cierto que en las Sentencias C-479 de 1998 y C-954 de 2000, se avaló una interpretación según la cual para ser beneficiario de la Pensión Gracia la pensión ordinaria debía ser de carácter departamental o municipal, lo que excluía una de carácter nacional, también es cierto que en dichos sentenciales se hicieron afirmaciones que dan lugar a entender que la Pensión Gracia es compatible con la ordinaria, así esta sea de carácter nacional. Veamos:

En la Sentencia C-479 de 1998 se dijo:

“c) Ahora bien: a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913, materia de acusación, a favor de los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida. En efecto, si bien en la disposición impugnada se reconoció el derecho a una pensión de gracia únicamente a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 37 de 1933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria, quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión de gracia, desde hace más de cincuenta años. No existe entonces violación del artículo 13 de la Constitución, pues la pensión de gracia se concede no solo a los maestros de primaria del sector oficial sino también a los de secundaria del mismo orden, claro está siempre y cuando se hubiesen vinculado antes del 1° de enero de 1981 y cumplieron o llegaran a cumplir los requisitos de ley”.

Nótese cómo en la parte pretranscrita se habla de que una eventual situación discriminatoria quedó corregida al disponerse en normas posteriores a la Ley 114 de 1913 la extensión del beneficio pensional gracioso **“a los docentes públicos de secundaria”** y que la pensión **“se concede no solo a los maestros de primaria del sector oficial, sino también a los de secundaria del mismo orden”**. Así las cosas si por docentes públicos y docentes del sector oficial han de entenderse los municipales, los departamentales y con mayor obviedad los del orden nacional, es claro entonces, que la misma Corte fue dubitativa en su interpretación, como lo fue el propio Consejo de Estado, por lo que resulta oportuno que el Congreso en uso de sus competencias constitucionales y legales pueda interpretar la norma oscura que ha sido objeto de disímiles interpretaciones jurisprudenciales, para así generar seguridad jurídica, que es uno de los bienes fundamentales de todo Estado Social de Derecho.

Así pues, para quienes hemos sido comisionados por las mesas directivas de la honorable Cámara de Representantes y del Senado de la República, no es de recibo esta objeción.

5. Objeción basada en la violación del artículo 151 de la Constitución Política, donde condiciona el ejercicio de la actividad legislativa al respeto de las leyes orgánicas y por ende se advierte la omisión de la explicitación del costo fiscal de una medida legislativa que deviene o que consideran inconstitucional por dicho motivo.

A lo largo de este escrito hemos demostrado, honorables Congresistas, que el Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, 296 de 2010 Cámara, es un pro-

yecto de interpretación de otra ley y no un proyecto de creación de un nuevo derecho. A partir de esta afirmación que ha quedado ampliamente demostrada, debemos decir que conforme al artículo 14 del Código Civil, la ley que eventualmente resulte de este proceso legislativo, se dará a entender incorporada a la ley interpretada, esto es a la Ley 91 de 1989. A esa conclusión también se debe llegar de lo previsto en el artículo 58 del Código Político y Municipal.

Así las cosas, el proyecto de ley de interpretación no requiere del análisis del impacto fiscal, pues dicho análisis debe entenderse incorporado en la ley interpretada, esto es en la Ley 91 de 1989. Así se expresó en el proyecto, cuando se radicó y el Gobierno no hizo objeción alguna.

Lo dicho precedentemente encuentra respaldo en la Sentencia C-424 de 1994, que expresa lo siguiente: **“La regla de plena validez en el ordenamiento jurídico en relación con las leyes interpretativas dispone la llamada incorporación de la ley posterior en la ley anterior, establecida en el mencionado Código de Régimen Político y Municipal (artículo 58)...”**. Queda claro entonces que en el Proyecto de ley número 114 de 2009, al interpretar el literal a, numeral 2, artículo 15 de la Ley 91 de 1989, no procede el análisis de costo fiscal, aducido por el Gobierno Nacional.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece: **“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”**.

Obsérvese que la norma prescrita habla de los proyectos que ordenen gasto y que otorguen beneficios tributarios, pero este proyecto no está ordenando gasto, ya que simplemente es una norma interpretativa y de otro lado también es claro que el proyecto no otorga beneficios tributarios, así las cosas, es pertinente afirmar que no es predicable, para el caso en estudio, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Pero si eventualmente llegara a predicarse que el ya mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 resultara aplicable, la Corte Constitucional ha afirmado que la ausencia del concepto no puede constituirse en hecho paralizante de la labor legislativa y mucho menos de la aprobación del proyecto. En Sentencia C-874 de 2005 la Corte Constitucional dijo: **“la ausencia de dicho concepto no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7° de la Ley 819”**.

En el trámite del proyecto se constató cómo la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes invitó a una audiencia pública para el día 27 de octubre de 2010, en relación con el proyecto de ley. A dicho evento fue invitado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de la Cartera, doctor Juan Carlos Echeverry Garzón, mediante comunicación recibida en la secretaría de la comisión referida, se excusó de asistir, pero indicó que ese día radicaría ante la comisión un concepto elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social y la Cartera de Hacienda, donde expondrían los diferentes argumentos con respecto al proyecto. Ya vimos atrás y lo corrobora-

ran las certificaciones de la Cámara y Senado, que tal concepto no fue radicado.

Advertimos además que la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-072 de 2006 indicó que si el estudio del impacto fiscal no se exigió durante el trámite legislativo no se puede hacer tal exigencia cuando dicho trámite ha culminado, dijo así la Corte: **“Teniendo en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley.**

¿Qué sucede si al iniciarse el trámite legislativo de un proyecto de ley no existe un Marco Fiscal al cual pueda sujetarse dicho proyecto? Considera la Corte que en ese evento no es posible exigir el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y, por consiguiente, la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal.

La ley orgánica es clara y precisa al pretender que ese procedimiento consagrado en el artículo 7º deba seguirse durante todo el trámite de la ley. Es por ello que en el inciso segundo dispone que la inclusión de los costos fiscales y la fuente de ingreso generada para su financiamiento debe incluirse en la exposición de motivos del proyecto, esto es, desde su radicación en la Comisión correspondiente, como en las ponencias. Ello presenta relevancia si se tiene en cuenta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003 –9 de julio–, la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, al que se alude en los artículos 1º y 7º de la ley aludida, y la fecha en que se inició el trámite legislativo del proyecto de ley que se examina”.

Por otro lado, hay necesidad de indicar que la exigencia del impacto fiscal puede incidir en la soberanía legislativa, y como esta debe imponerse en última instancia, la Corte Constitucional así lo ha expresado en varias sentencias.

En Sentencia C-911 de 2007, se dijo: **“La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el cumplimiento de estos requisitos. En la Sentencia C-502 de 2007 expresó que si de alguna u otra manera los mismos son instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que tienen una incidencia favorable en la aplicación de las leyes, en la implementación de las políticas públicas, en el logro de un orden en las finanzas públicas y de estabilidad macroeconómica para el país, pero no deben constituirse en medios que cercenen el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República o que confieran un poder de veto o impedimento al Ministerio**

de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público”.

La misma Corte y en la misma sentencia citada expresó: **“Así, pues, el mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente”.** (Subrayamos).

Por lo tanto, los integrantes de las Comisiones del Senado y Cámara que suscribimos este escrito, consideramos que esta objeción tampoco debe ser respaldada por el Congreso de la República.

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aprobar el presente informe, negando las **Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, 296 de 2010 Cámara, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal A, de la Ley 91 de 1989.**

Cordialmente;

Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Camilo Sánchez Ortega, Carlos Ferro Solanilla, Hernán Andrade Serrano, Jorge Londoño Ulloa, Hemel Hurtado Angulo, Germán Carlosama López, Manuel Antonio Virgüez, Jorge Eliécer Guevara, Senadores de la República; Luis Antonio Serrano Morales, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nancy Denise Castillo García, Heriberto Escobar González, Alba Luz Pinilla Pedraza, Lina María Barrera Rueda, Didier Burgos Ramírez, Rafael Romero Piñeros, Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 251 - Miércoles, 11 de mayo de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 244 de 2011 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a cualquier fenómeno natural peligroso que incida o altere desastrosamente a la población nacional y su forma de vida.....	1
INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal A de la Ley 91 de 1989	4