



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 622

Bogotá, D. C., viernes, 26 de agosto de 2011

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

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2011 SENADO

*por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo I del Presidente de la República, artículo 189.*

Senador

LUIS FERNANDO VELASCO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

E.S.D.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2011 Senado, *por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo I del Presidente de la República, artículo 189.*

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, en mi condición de ponente del proyecto de acto legislativo de la referencia, procedo a rendir el informe correspondiente de la siguiente manera:

#### Origen del Proyecto

El Proyecto de acto legislativo número 03 de 2011 Senado, fue presentado bajo el número 03 de 2010 en la anterior legislatura, cursó el respectivo trámite en el Senado, pero fue archivado en la Cámara por vencimiento de los términos legislativos, en esta oportunidad los suscriptores de la presente iniciativa son los congresistas: Aurelio Iragorri Hormanza, Dilian Francisca Toro, Honorio Galvis, Jesús Ignacio García, Efraín Cepeda, Gabriel Zapata, Bernardo Elías, Arleth Casado, Guillermo García, Álvaro

Ashton, honorable Representante, Felipe Orozco radicado bajo consideración del Congreso el 20 de julio del año en curso.

#### Objeto.

El proyecto de Acto Legislativo en estudio, modifica el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, referente a las funciones del Presidente de la República, con el propósito de encauzar el ejercicio de la potestad reglamentaria del gobierno, centrando su alcance en el respeto y acatamiento al contenido material de la ley, otorgando en consecuencia la posibilidad a las comisiones permanentes constitucionales que encargan la labor reglamentaria en manos del Ejecutivo, de revisar y realizar observaciones a los textos jurídicos, antes de su expedición, limitando los desafueros del Ejecutivo y deteniendo sus desviaciones, sin que implique asignar al Congreso atribuciones de guardián de la constitucionalidad.

#### Fundamentos Teóricos

##### a) Poder constituyente y poderes constituidos.

El poder constituyente exterioriza la soberanía de un pueblo; es la competencia especialísima encargada de dictar, modificar, adicionar y sustituir la norma constitucional.

Aludiendo a las normas constitucionales expresó Rousseau: *Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido en que puedan hacerse independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas. En cada parte la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente* (Cita de Sánchez Viamonte, Carlos. El Poder Constituyente. Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957).

Los poderes constituidos se instituyen por el poder constituyente, obran por ministerio y de la forma como la Constitución prevé; son autoridades secundarias que organizan y operan el funcionamiento del Estado.

#### **b) Supremacía de la Constitución.**

La Constitución brilla en el más alto escalón de la jerarquía de un sistema y la superioridad con relación a las demás normas pasa a ser su carácter formal. (Saa Velasco, Ernesto. Teoría Constitucional General. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1995).

La Constitución, por su naturaleza, tiene doble superioridad jurídica: i) de contenido, por cuanto ninguna norma válida perteneciente al mismo sistema puede tener un contenido contrario. Y, ii) formal, porque la modificación de un precepto constitucional exige requisitos y procedimientos diferentes a las reglas ordinarias.

Las normas constitucionales condicionan la validez de la ordenación jurídica y social. La Constitución es un conjunto de normas positivas que consignan preceptos políticos, sociales, económicos, religiosos, etc., que integran una síntesis de postulados, un resumen de principios e instituciones. Las normas ordinarias desarrollan las ideas contenidas en la Constitución, alientan vida a las instituciones establecidas y dan efectividad a sus enunciados.

Entre las reglas constitucionales y legales existe una doble vinculación: i) formal, porque la expedición de la ley ordinaria debe ajustarse al procedimiento prefijado en la Carta Fundamental. Y, ii) material, porque el contenido de la ley no puede reñir con el querer del constituyente.

Jurídicamente, la Constitución es el apoyo necesario de un orden normativo y en ella encuentran el motivo último de validez todas las normas que lo integran. La Constitución es institución primaria y condicionante del nivel superestructural y se le reviste de permanencia y estabilidad mediante el atributo de la supremacía (Saa Velasco, Ernesto. Ob. cit.).

#### **c) División de los poderes constituidos.**

Uno de los principios clásicos acuñados por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, reza: Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución; dicha máxima se encaminó a proteger eficazmente la libertad física y a servir de instrumento contra el despotismo reinante.

Los poderes constituidos son potestades permanentes, establecidas y regladas por la Constitución, obra del poder constituyente. Se les denomina poderes públicos. El poder público es único y su despliegue se reparte entre diversos órganos del Estado. De ahí que estas divisiones no conforman poderes independientes. Bajo la tipología tripar-

tita, la división se traduce en órganos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Sin perder de vista que el poder público es unitario, pero que su ejercicio se distribuye entre diferentes institutos que se aplican entre sí pesos y contrapesos que equilibran sus actividades, es sano establecer un instrumento constitucional mediante el cual el *Órgano Legislativo pueda controlar los desafueros reglamentarios del Gobierno* que, a menudo, van a contrapelo de la voluntad expresada en la ley.

#### **d) Límites del Estado.**

Según la doctrina liberal, los linderos del Estado comprenden los límites de los poderes y sus funciones, nociones representadas como Estado de Derecho y Estado Mínimo, concebido el último como la menor injerencia gubernativa en el ejercicio de las libertades ciudadanas. Por Estado de Derecho se entiende que los poderes públicos son regulados por normas constitucionales que se ejercen en el ámbito de las leyes que los regulan, otorgando al ciudadano el derecho a recurrir a un juez independiente para que reconozca o rechace el abuso o exceso de poder.

En strictusensu, integran el Estado de Derecho los mecanismos constitucionales que impiden el ejercicio ilegítimo del poder. Tales instrumentos son: i) El control del poder ejecutivo (Gobierno) por el legislativo (Congreso), Órgano al que le corresponde la orientación política. ii) El control del Legislativo por una Corte Constitucional, que determina la exequibilidad de las leyes. iii) Un Poder Judicial autónomo del Poder Político. Y, iv) Independencia relativa del gobierno local frente al gobierno central.

#### **e) Aspectos formales de la ley.**

Formalmente la ley es una regla expedida por el órgano legislativo con cumplimiento de los requisitos, etapas y fases detalladas en la norma constitucional. Las solemnidades formales la revisten de cierta estabilidad y su derogatoria o modificación también debe respetarlas, es decir, el legislador tiene que acatar la autoridad formal de la ley. El esquema general de la vía legislativa, es el siguiente: i) Iniciativa: presentación del proyecto; su origen puede ser inmanente (nace en el Congreso) o trascendente (sustentado por personas con capacidad constitucional para ello, pero diferentes al legislativo). ii) Deliberación: discusión pública del proyecto en debates reglamentados por la ley o el Estatuto del Congreso. La representatividad y la deliberación son calidades anexas históricamente al Congreso. iii) Aprobación: aceptación del proyecto discutido; exige mayorías comunes o especiales, según el caso. iv) Sanción constitucional: adhesión prestada a la ley por el Jefe de Estado o de Gobierno; llama a la identidad de las voluntades legislativa y ejecutiva. v) Facultades de objeción y veto: mecanismos que utiliza el Jefe del Estado o de Gobierno para negar la sanción constitucional. Mediante la objeción se abstiene de firmar un proyecto, por razones de conveniencia

nacional o vicios de inconstitucionalidad, y obliga a la reconsideración legislativa. El proyecto vetado se archiva definitivamente, siendo una potestad extrema del Gobierno para regentar al Congreso. Y, vi) Promulgación: acto por el cual la autoridad establecida por la Constitución reconoce la existencia de una ley, le imprime fuerza ejecutiva y dispone su publicación en el *Diario Oficial*.

#### **f) Decretos reglamentarios y función administrativa.**

Materialmente, la función reglamentaria tiene por objeto realizar actos jurídicos subjetivos. Formalmente, consiste en ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y lograr el bien común de los asociados. Los decretos reglamentarios se expiden en gracia a la facultad del Ejecutivo para hacer cumplir la ley, de manera directa, sin deliberación pública ni proceso de formación.

Se distinguen de la ley en que no estatuyen, como esta, de un modo permanente y general (...). Hacer cumplir los mandatos de las autoridades constituidas y las disposiciones de las leyes, es vigilar y guardar el orden público, que consiste justamente en la observancia de esas leyes y mandatos. Mantener y defender el orden es, pues, el primer atributo del poder ejecutivo. Para hacer ejecutar son necesarios los medios de ejecución (Linares Quintana, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Buenos Aires, Ediciones Alfa, 1963).

La función administrativa se exterioriza a través de actos y hechos concretos de los gobernantes bajo las directrices de un fin preestablecido en la ley o confiado directamente por una norma constitucional (Saa Velasco, Ernesto. Ob. cit.).

Un acto gubernativo es la expresión de una potestad otorgada por la Constitución a quienes ejercen el poder político. Un hecho es una acción de los gobernantes para lograr la efectividad del acto o del fin. La formulación del valor o del fin y los medios de ejecución corresponden a la ley; dichos medios son adoptados por la administración. La administración tiene la técnica para acometer con rapidez, seguridad y acierto. La función administrativa realiza los intereses que animan al Estado y a la eficiencia de este en el cumplimiento de sus fines.

#### **Fundamentos Constitucionales.**

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes, y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órde-

nes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

**Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

**Artículo 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

#### **Fundamentos Legales (Ley 5ª de 1992).**

**Artículo 218.** Órganos Constituyentes. La Constitución Política puede ser reformada por el Congreso de la República, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referendo.

**Artículo 219.** Atribución Constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado con la máxima autoridad en la presente ley.

**Artículo 221.** Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

**Artículo 223.** Iniciativa Constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

(...)

2. Diez (10) miembros del Congreso.

#### **Consideraciones sobre la iniciativa.**

El numeral 11 del artículo 189, faculta al Presidente de la República a expedir actos administrativos orientados a reglamentar las disposiciones legales expedidas por el Congreso de la República. Lo anterior evidencia el debate respecto a la pluralidad de funciones ejercidas por los servidores públicos, enmarcándose en el principio de la competencia o teoría organícista, donde las diferentes Ramas del Poder Público ejercen diversas funciones, evitando la concentración del poder en un solo órgano, así como la monopolización de las funciones en una exclusiva Rama. Por tal motivo es que el Congreso y entidades judiciales desarrollan funciones administrativas, así como el Ejecutivo impone sanciones y desarrolla reglamentaciones, que al reconocer derechos o crear obligaciones, producen efectos jurídicos.

No obstante, dicha potestad legislativa ejercida por el Ejecutivo debe regirse por los fundamentos, principios y normas que rodean el ejercicio del derecho y que caracterizan el marco constitucional del Estado Social de Derecho colombiano. Así mismo, el doctor Jorge Enrique Ibáñez (2003) determina en

su artículo denominado “Alcance y límites de las potestades reguladora y reglamentaria: La división de competencias existente entre la ley y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario” que la reglamentación expedida en virtud del artículo 189 constitucional, no puede ir más allá de la materia para la que fue facultada, infiriendo que el marco normativo posterior es complementario a la ley original y no un instrumento jurídico novedoso.

A su turno, la Corte Constitucional se pronunció respecto al cumplimiento del artículo 189 numeral 11, mediante Sentencia C-205 de 2005: La jurisprudencia constitucional ha determinado las implicaciones de la desconcentración y la delegación respecto a las funciones que el artículo 189 de la Carta adscribe al Presidente de la República, campo de usual aplicación de los citados mecanismos. Esta doctrina parte de establecer que las funciones constitucionales del Presidente son ejercidas bajo una de las siguientes tres condiciones: (i) como Jefe de Estado, competencia relacionada con las funciones que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales; (ii) como Jefe de Gobierno, relacionada con el ejercicio de las facultades que están dirigidas a la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país; y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa, condición que tiene que ver con el ejercicio de aquellas labores tendientes a mantener el funcionamiento normal de la administración pública.

De otra parte, acerca de la competencia para dictar reglamentaciones, es necesario referirse a la Sentencia C-447 de 1996, proferida por el doctor Carlos Gaviria Díaz, en la cual queda explícito que no solamente el Presidente de la República, como representante del gobierno nacional, se encuentra facultado para proferir reglamentos, puesto que cualquier autoridad administrativa revestida de facultades para dictarlo, se encuentra en la capacidad de promulgar acto administrativo en ese sentido, llámese Decreto, Resolución, Circular, Manual, Política, Instrucción, Orden, entre otras denominaciones. Ejemplo de lo anterior ocurre, de acuerdo con Ibáñez (2003), con el artículo 151 constitucional para el Congreso de la República, el artículo 257 para el Consejo de la Judicatura, la Corte Constitucional (artículo 235), la Corte Suprema de Justicia (artículo 237), el Consejo de Estado (artículo 241), el Consejo Nacional Electoral (artículo 264) y las Asambleas Departamentales y Concejos (artículos 300 y 313).

De igual manera, la Corte Constitucional se refirió a los límites de la facultad mencionada en Sentencia C-512 del 9 de octubre de 1997: “Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues

se debe entender solo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala. (...) Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.

Entre tanto, continuando con este tribunal, la Corte Constitucional indica en sentencia C-302 de 1999 lo siguiente: “Como reiteradamente se ha afirmado, la potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República (artículo 189-11 CP) que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la ley. Potestad que se ve restringida, en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos”, pues el legislador puede llegar a ser muy minucioso en su regulación y, por consiguiente, la tarea de la autoridad encargada de reglamentar la ley se minimiza. O puede suceder lo contrario: que aquel decida no ser tan prolijo en la reglamentación, dejando al Ejecutivo el detalle.

La facultad con que cuenta el Presidente de la República de reglamentar la ley está sujeta a ciertos límites, que no son otros que la Constitución y la ley misma, ya que no puede en este último evento ampliar, restringir o modificar su contenido. Es decir, que las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella. No se olvide que cualquier exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento. (...) Esta facultad (reglamentaria) no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado inconstitucional por la autoridad competente (Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 de la Constitución).

El Consejo de Estado ha manifestado respecto a la facultad de reglamentación otorgada al Presidente de la República lo siguiente: el poder reglamentario que la Constitución Nacional concede al Presidente de la República no es ilimitado, por cuanto está sujeto al contenido de la ley que pretende reglamentar, sin ampliar ni tampoco restringirla, respetando de esa manera la competencia que le es propia al legislador, pues lo que se debe es desarrollar lo establecido en el texto de la norma que va a reglamentarse para que ella tenga así su cumplida ejecución, facilitando su inteligencia y haciendo operante la disposición de carácter superior que es objeto de esa potestad del ejecutivo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de diciembre de 1979, M. P. Álvaro Orjuela Gómez).

Con la aprobación de la presente iniciativa, el sistema jurídico del país se ve favorecido, ya que las reglamentaciones referidas se destacarán por su coherencia en su desarrollo y por la evidente aplicación del sentido dado por la intención del legislador en el momento de desarrollar la normatividad.

La iniciativa propone que las comisiones respectivas presenten observaciones a los proyectos de reglamentaciones, para que a su vez el Gobierno Nacional incorpore dichas apreciaciones a los textos antes de su expedición, cumpliendo con el objetivo primordial de la reforma constitucional, encaminada a obligar al Ejecutivo a socializar los actos administrativos que reglamentarán determinada materia o cuestión; y con el fin de brindar mayor celeridad al proceso de revisión adelantado por el legislativo, se ordena que dicho trámite no transcurra en más de treinta (30) días, con lo que se logrará mayor diligencia en el estudio de dichos actos administrativos, facilitando la labor del Ejecutivo. De igual modo, establece que en caso que el Congreso esté en receso legislativo el gobierno está facultado para citar al Congreso para que las comisiones constitucionales competentes para conocer y evaluar el decreto se reúnan, de tal modo que no haya entorpecimiento de la actividad Legislativa y ejecutiva.

La aprobación de esta iniciativa por parte de los miembros de la Comisión Primera del Senado es indispensable en virtud que el Congreso Nacional en calidad de organismo por excelencia de representación democrática de los ciudadanos colombianos, debe conocer y tener la posibilidad de revisar y hacer recomendaciones a la reglamentación de normas aprobadas por el Congreso, con el fin de optimizar su contenido, acercar su aplicación a la realidad social del país y por ende, otorgar mayor grado de legitimidad, sin quebrantar el principio organicista que caracteriza el ordenamiento institucional colombiano.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión primera, dar primer debate al **Proyecto de acto legislativo número 03 de 2011 Senado**, por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título VII de

la Rama Ejecutiva, Capítulo I del Presidente de la República, artículo 189, junto con el texto propuesto en el proyecto original.

Atentamente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Senador Ponente.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2011 SENADO, 137 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., agosto de 2011

Senador

ANTONIO J. CORREA

Presidente

Comisión Séptima Senado

Ciudad

**Referencia:** Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado, 137 de 2010 Cámara**, por la cual se promueve la cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la jornada nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe de ponencia para primer debate a la Comisión Séptima de Senado de la República, al **Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado, 137 de 2010 Cámara**, por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones

### Trámite Legislativo

1. En la fecha 8 de noviembre de 2010 se presentó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes iniciativa legislativa que promueve la cultura en Seguridad Social en Colombia, establece la semana de la seguridad social e implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social en nuestro país, de autoría de las honorables Representantes *Diela Liliana Benavides Solarte, Rosmery Martínez Rosales y Marta Cecilia Ramírez Orrego.*

2. En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 8 de junio de 2011 se aprobó sin modificaciones en segundo debate el proyecto de ley número 137 de 2010 Cámara.

3. En la fecha 16 de junio de 2011, de julio fue remitido a la Sección de Leyes del Senado de la República el proyecto de ley aprobado, asignándosele el número 274 de 2011 y repartiéndolo por competencia a la Comisión Séptima de Senado.

4. En la fecha 18 de julio de 2011 fuimos designados como ponentes los honorables Senadores *Gilma Jiménez, Dilian Francisca Toro y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, para conocer del proyecto y rendir ponencia para primer debate, la cual pasamos a presentar.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Contexto Histórico Internacional y Nacional de la Seguridad Social:

Para comprender la importancia de la generación de una cultura de seguridad social en Colombia que fomente, construya y apropie en los colombianos los principios, valores, derechos y deberes, que rigen el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social al que se encuentran afiliados, resulta necesario referirnos brevemente al origen de la seguridad social y recordar la manera en que los instrumentos internacionales de derechos humanos actualmente recogen esta materia.

No obstante a que los servicios de salud pública y los regímenes de seguridad social tienen unos antecedentes históricos diferentes, desde que nacieron han tenido objetivos similares. El interés y la necesidad de procurar protección social a todas las personas ha sido un objetivo común de las sociedades<sup>1</sup>.

Los orígenes más próximos al surgimiento de la seguridad social y particularmente de la salud pueden encontrarse en el mundo occidental concretamente en países como Inglaterra, Francia y Alemania<sup>2</sup>.

En 1601 Inglaterra expide la primera ley que establece una tasa obligatoria para asistencia a los más pobres, garantizar el trabajo a los desempleados y socorrer a los incapaces bajo el criterio de una dádiva de orden selectivo.

En un intento por abandonar el criterio de la beneficencia y más próximo a los derechos que se derivan de la actividad laboral, en Francia el denominado “Reglamento de Colbert” estableció un descuento exclusivamente al salario percibido por los trabajadores con la finalidad de atender sus gastos de hospitalización. Para el año 1709 se sumó otro descuento obligatorio para accidentes de trabajo.

<sup>1</sup> Asistencia Médica Individual y Seguridad Social. Informe del Comité Mixto de Expertos OIT/OMS. Serie de informes técnicos. 480. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. 1971.

<sup>2</sup> La información histórica se encuentra citada en los siguientes textos: Derecho a la Seguridad Social. Segunda Edición. Óscar Iván Cortés Hernández. Librería Ediciones del Profesional Ltda. 2006. Capítulo de la Seguridad Social en Europa y América. Páginas 3 a 17. Derecho Integral de Seguridad Social. Oswaldo Cetina Vargas. Universidad Externado de Colombia. 1986. Capítulo de la Genealogía de la Seguridad Social. Páginas 49 a 78.

Hacia 1793 promulgaron los franceses el primer proyecto de pensiones orientado a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población más desfavorecida.

El modelo de protección creado en Francia se vino a perfeccionar en Alemania. Allí se persiguió establecer la obligación de llamar también al empleador para que participara en el cubrimiento de las necesidades de los trabajadores. Se recapitó en el papel que el Estado estaría llamado a cumplir respecto a las necesidades insatisfechas de la población bajo una protección más integral que comprendiera el núcleo familiar del trabajador. Así surgieron las Cajas de Socorros Mutuos, instaurando un sistema de aportes equitativos entre el trabajador y el empleador. El canciller alemán Bismarck adoptó el concepto de “seguro” que definió como un contrato que contiene derechos y obligaciones recíprocas encaminadas a garantizar la protección del trabajador y su núcleo familiar frente a todas las contingencias que pudieran presentarse.

Se registra así la creación de los “seguros sociales” que viene a consolidar la seguridad social hasta el día de hoy toda vez que de ella se derivan los derechos y obligaciones que el sistema comporta, las entidades prestadoras del servicio e incluso para el Estado en su función reguladora del sistema o prestador directo de los servicios. Además de adoptar el concepto solidario de los aportes, consolidó la creación del seguro de enfermedades (1883), de accidentes (1884) y de invalidez y vejez (1889). A dichos seguros Bismarck los dotó de las características de obligatoriedad, separación de los riesgos, no selección de los riesgos, aportación bipartita y subvención del Estado.

Ha de resaltarse que en la Gran Bretaña el informe Beveridge influyó también en la elaboración de los sistemas de seguridad social. Fue presentado en 1942 para plantear el reemplazo de la asistencia pública por el Seguro Social y concertar la iniciativa individual al lado del seguro colectivo obligatorio.

De esta manera, la seguridad social se amplió a todos los países de Europa según las distintas particularidades que ofrece cada Estado como el nivel de desarrollo económico, social, político y cultural.

**En América, Chile** expidió una Ley en 1924 que extendía la seguridad social para cubrir los costos de asistencia médica general. Estableció una “Caja de Seguro Obligatorio” a la que cotizaban los trabajadores, los empleadores y el Gobierno, mediante la cual se prestaba asistencia médica a los trabajadores aunque no a las personas a su cargo.

**Estados Unidos** desde 1935 promulgó el “Acta de Seguridad Social”, que además de cubrir las contingencias de salud, pensión y riesgos profesionales, previó otros beneficios que pueden asimilarse a los “Servicios Sociales Complementarios”. Se

establece la estructura financiera sobre una sólida base de aportes y una coherencia entre los fines esenciales del Estado y los programas del Sistema de Seguridad Social.

**En Perú** la “Caja Nacional de Seguro Social del Obrero” se estableció en 1936. Dado que los trabajadores contribuían con cotizaciones deducidas de sus salarios, se consideró que tenían derecho a disfrutar de mejores servicios que los que prestaban los hospitales públicos, que se destinaban en gran proporción a las personas indigentes<sup>3</sup>.

En Colombia el sistema de seguridad social recoge los clásicos modelos alemán y británico y por ello se sostiene que es de corte mixto<sup>4</sup>. La seguridad social en salud para los trabajadores se estableció en forma muy estratificada empezando con los grupos ocupacionales de mayor poder gremial. Se acogió el modelo bismarckiano de seguro social fundado en la relación de empleo dependiente, que formó el sistema y bajo las características consistentes en la cobertura obligatoria sólo para asalariados, programas separados para atender distintos riesgos, cotizaciones basadas en aportes del trabajador y empleador (también regulación por el Estado), prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones y régimen de capitalización para pensiones<sup>5</sup>.

Bajo la Constitución Nacional de 1886, la pre-ocupación del Estado colombiano por la seguridad social estuvo dirigida particularmente a garantizar los servicios básicos en materia de salud. Dominó un sistema discriminatorio y desordenado dividido entre lo privado y lo público dependiendo de la capacidad de pago de sus afiliados. Al sistema privado acudían los más pudientes accediendo a los centros de atención médica especializada en tanto que al público concurría la población con menos recursos recibiendo servicios denominados de “caridad”, incluso supeditando en algunos casos su prestación a la obligación de por lo menos hacer una donación de sangre por parte de los familiares del paciente. Debido al incremento de la demanda de servicios, el Estado se vio obligado a crear el sistema de beneficencia, garantizando mediante instituciones la atención en salud de las personas de más escasos recursos económicos<sup>6</sup>.

En nuestra historia constitucional la cuestión social llevaría a la reforma constitucional de 1936, consagrándose allí la asistencia pública como fun-

ción del Estado que se debe prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirlos de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar.

Como hitos de la seguridad social en Colombia pueden reseñarse la creación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal con la Ley 6ª de 1945, a la que inicialmente le correspondió el pago de las pensiones para los servidores públicos y después se amplió a la salud y los riesgos profesionales, y que se hizo extensivo a todo el territorio nacional a través de las Cajas de Previsión Social. Mientras ello ocurría en el sector público, en el sector privado vino a constituirse el Instituto Colombiano de Seguros Sociales ICSS por la Ley 90 de 1946, que propendió por el cubrimiento de los servicios de seguridad social a todos los trabajadores dependientes de dicho sector, previendo la cobertura opcional para los trabajadores independientes e incluso del servicio doméstico. El Estado dejó de lado el carácter bipartito de la financiación –empleador y trabajador– para asumir uno tripartito –incluye al Estado–. En su fase inicial cubrió solamente el servicio de salud, posteriormente las contingencias de invalidez, vejez y muerte, como los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>7</sup>.

Respecto a las fuentes de financiación, desde los orígenes de los sistemas de seguros sociales, las prestaciones se hallaban financiadas con aportes que realizaban los propios beneficiarios y también con los que contribuían los empleadores de aquellos que eran dependientes. Igualmente, el seguro de enfermedad incluido dentro de la cobertura que otorgaba el seguro social significó un gran avance de la autoprotección individual y ante el insuficiente mutualismo, al otorgarle carácter obligatorio. Dicho seguro de salud respondió a un modelo profesional que confirió protección parcial a los trabajadores industriales consistente en asistencia sanitaria y prestación dineraria sustitutiva del salario y que de manera progresiva amplió su amparo a otros sectores profesionales como los empleados de comercio, públicos, entre otros, y a los miembros de la familia del trabajador<sup>8</sup>.

Puede entonces señalarse que históricamente se registra en primer término las pensiones de jubilaciones y luego los seguros sociales que atienden preferentemente al individuo e indirectamente a la sociedad. Se desarrollaron de una parte bajo una reserva de lo que el trabajador percibe como salario, luego con el aporte del empleador y paralelamente

<sup>3</sup> Asistencia Médica Individual y Seguridad Social. Informe del Comité Mixto de Expertos OIT/OMS. Serie de informes técnicos. 480. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. 1971.

<sup>4</sup> Cft. Sentencia de la Corte Constitucional SU-508 de 2001.

<sup>5</sup> Texto ¿Por qué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud? Fundación para la investigación y desarrollo de la salud y la seguridad social Fedesalud. Félix Martínez M., Gabriel Robayo G. y Oscar Valencia A. 2002. Páginas 10 y 11.

<sup>6</sup> Texto “Derecho de la Seguridad Social”. Segunda Edición. Óscar Iván Cortés Hernández. Librería ediciones del profesional Ltda. Páginas 19 a 32.

<sup>7</sup> Texto “Derecho de la Seguridad Social”. Segunda Edición. Óscar Iván Cortés Hernández. Librería ediciones del profesional Ltda. Páginas 19 a 32. Cft. Texto ¿Por qué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud? Fundación para la investigación y desarrollo de la salud y la seguridad social Fedesalud. Félix Martínez M., Gabriel Robayo G. y Oscar Valencia A. 2002. Páginas 10 y 11.

<sup>8</sup> Información que corresponde al texto “Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”. Director Jorge Rodríguez Manzini. Ciudad de Buenos Aires. Editorial Astrea. 2004. Páginas. 801 a 803 y 885 a 887.

con la asistencia social del Estado. La inseguridad, con los efectos de miseria, generó crisis y protesta por lo que el gobierno se vio obligado a intervenir con mayor ahínco toda vez que la previsión individual y el ahorro resultaron insuficientes<sup>9</sup>.

### **Ámbito Internacional**

De otra parte, la seguridad social y la salud ha sido motivo de preocupación en el ámbito internacional de los derechos humanos como puede apreciarse con la expedición, entre otros, de los siguientes instrumentos internacionales: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789); la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de San Salvador (1988)<sup>10</sup>.

Dichos convenios internacionales hacen exigible la protección del derecho a la seguridad social y la salud en los siguientes términos:

i) Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos humanos carece de Constitución<sup>11</sup>.

ii) Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales

y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad<sup>12</sup>.

iii) Los Estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. También al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>13</sup>.

iv) Toda persona tiene derecho a la salud entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Para hacerlo efectivo los Estados se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente adoptar medidas como: la atención primaria de la salud; la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables<sup>14</sup>.

De esta forma, el presente catálogo de asistencias, suministros y servicios que comprende la seguridad social y particularmente la salud, muestra claramente la importancia y alcance que tienen para la comunidad internacional la garantía de tales derechos. Recuérdese que sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos como sociales, económicos y culturales<sup>15</sup>.

De otro lado, los intérpretes autorizados de los convenios internacionales y las organizaciones internacionales sobre la seguridad social y la salud se han pronunciado con la finalidad de colaborar con los Estados en el cumplimiento de las obligaciones de protección, garantía y efectividad de los mismos.

Así el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto, en la Observación General No. 6 de 1995<sup>16</sup> expuso que el término “seguro social” incluye de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas<sup>17</sup>.

<sup>9</sup> Derecho Integral de Seguridad Social. Oswaldo Cetina Vargas. Universidad Externado de Colombia. 1986. Páginas 67 a 73.

<sup>10</sup> También existen otros instrumentos internacionales tales como: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (abril de 1948); Convenios de Ginebra de 1949 que se ocupan de consagrar y proteger a nivel internacional el derecho a la salud en el contexto de los conflictos armados. Además, comprende: Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I, 1949), Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III, 1949) y Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV, 1949); Declaración de los Derechos del Niño (1959); Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas (1965); Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1967); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Proclamación de Teherán (1968); Carta Social Europea (CSE) Turín, 1961; Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, (1979); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969, San José, Costa Rica - Pacto de San José); y ha surgido un sistema de protección de los derechos humanos en África que incluyó el derecho a la salud.

<sup>11</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (artículo 16).

<sup>12</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículos 22 y 25).

<sup>13</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (arts. 7º, 9º, 10 y 12).

<sup>14</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1969 (artículos 9º y 10).

<sup>15</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional.

<sup>16</sup> Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

<sup>17</sup> Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. 12/05/2004. Ver página: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

En la Observación General No. 19 de 2007<sup>18</sup>, dicho Comité sostuvo que la seguridad social comprende el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, bien sea en el sector público o en el privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales. Como elementos del derecho a la seguridad social, señalan: i) disponibilidad-sistema de seguridad social, ii) riesgos e imprevistos sociales que comprenden: atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos, iii) nivel suficiente, iv) accesibilidad que implica cobertura, condiciones, asequibilidad, participación e información y acceso físico, y v) relación con otros derechos.

En cuanto al derecho a la salud, la Observación General No. 14 de 2000 refiere que no debe entenderse sólo como un derecho a estar sano toda vez que entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo con inclusión de la libertad sexual y genésica (generación), y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuados. Señala que el concepto de salud ha experimentado cambios importantes toda vez que se están teniendo en cuenta más elementos determinantes como la distribución de los recursos y las diferencias basadas en la perspectiva de género, y las inquietudes de carácter social como las relacionadas con la violencia o el conflicto armado.

Además, interpreta el derecho a la salud como un *derecho inclusivo* que abarca también los principales factores determinantes de la salud como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro apropiado de alimentos sanos, una nutrición balanceada, una vivienda digna, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Resalta la importancia de la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones relacionadas con la salud en los ámbitos comunitario, nacional e internacional y concluye que abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ha manifestado que el acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todos los individuos reconocido por las normas internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas, además, que es considerado un instrumento para la promoción del bienestar humano y el consenso social que favorece la paz social. Recuerda que el objetivo de dicha Organi-

zación está en mejorar y extender la cobertura de la protección social a todos los integrantes de la comunidad comprendiendo una amplia gama de contingencias como la seguridad de ingreso básico en caso de necesidad, la asistencia médica, la enfermedad, la vejez e invalidez, el desempleo, los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, la maternidad, las responsabilidades familiares y muerte, además, de proteger los trabajadores migrantes<sup>19</sup>.

De otro lado, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, establece que la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades<sup>20</sup>. Ha indicado que constituye aquello a conseguir para que todos los habitantes del mundo tengan el nivel de salud suficiente y puedan trabajar productivamente como participar activamente en la vida social de la comunidad. Como autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, ha señalado que en el Siglo XXI la salud es una *responsabilidad compartida* que exige el acceso equitativo a la atención sanitaria y a la defensa colectiva frente a amenazas transnacionales<sup>21</sup>.

La Asociación Internacional para la Seguridad Social AISS<sup>22</sup> ha definido la seguridad social

<sup>19</sup> La OIT es una agencia tripartita del sistema multilateral que constituye un punto de encuentro del mundo del trabajo que produce normas laborales internacionales en la forma de convenios y recomendaciones. [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Mainpillars/Socialprotection/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialprotection/lang-es/index.htm).

Convenios de trabajo que se han ocupado de la seguridad social y la salud: convenio 70 de la seguridad social de la gente de mar, 1946; convenio 102 de la seguridad social norma mínima, 1952; convenio 118 sobre la igualdad de trato seguridad social, 1962; convenio 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969; convenio 152 sobre seguridad e higiene trabajos portuarios, 1979; convenio 155 sobre seguridad social y salud de los trabajadores, 1981; Protocolo 155 de 2002 del convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981; convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982; convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985; convenio 164 sobre la protección de la salud y la asistencia médica gente de mar, 1987; convenio 165 sobre la seguridad social de la gente de mar, 1987; convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción, 1988; convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas, 1995; convenio 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001; y convenio 187 promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.

<sup>20</sup> [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)

<sup>21</sup> <http://www.who.int/about/es/>

<sup>22</sup> Es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a departamentos gubernamentales así como a administraciones y agencias de seguridad social. Los miembros de la AISS son organizaciones e instituciones que administran la seguridad social en la mayoría de los países del mundo, incluidas todas las formas de protección social obligatoria que, en virtud de las legislaciones o de las prácticas de cada país, forman parte integrante de los regímenes nacionales de seguridad social. Creada en 1927, la AISS tiene su sede en Ginebra, Suiza. Consultar página: <http://www.issa.int/esl/A-proposito-de-la-AISS/Mision>

<sup>18</sup> Sobre el derecho a la seguridad social. Introducción y articulado.

como todo programa de protección social establecido por una ley que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan contingencias como las de vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. Así mismo, puede ofrecer el acceso a cuidados médicos preventivos y curativos como también programas de asistencia social, programas universales, programas de mutuas, cajas de previsión nacionales y otros sistemas<sup>23</sup>.

Conforme a lo expuesto, podemos aproximarnos a un concepto de la seguridad social en el ámbito internacional de los derechos humanos consistente en el deber de protección que tiene el Estado, la sociedad y la familia a favor de las personas y su grupo familiar, especialmente respecto a quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, de otorgar un conjunto de prestaciones tendientes a garantizar unas condiciones decorosas mínimas de subsistencia.

En correspondencia con dicha noción la salud abarca una amplia gama de libertades y derechos que procuran el nivel más alto posible de bienestar físico, mental y social para toda la humanidad, al cual se le reconoce también una concepción universal y expansiva como derecho inclusivo que implica un volumen amplio de elementos determinantes a cargo del Estado, la sociedad y la familia.

Por lo anterior, los derechos a la seguridad social y la salud en el ámbito internacional de los derechos humanos parten de una concepción universal y expansiva en la medida que abarcan un gran cuerpo de servicios y asistencias que se reconocen al ser humano por la sola existencia dentro del conglomerado social que se encuentra a cargo del Estado, la sociedad y la familia.

La seguridad social es un Derecho Humano que acompaña a las personas desde su gestación y aun más allá de su muerte. Ese reconocimiento está presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reitera en múltiples tratados y convenios internacionales, tales como el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales y el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, acogido en Colombia por la Ley 516 de 1999.

El desarrollo de políticas y estrategias eficientes de la seguridad social y de una cultura de la seguridad social son objetivos primordiales de las Naciones Unidas para el Milenio y de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para lograr un mayor entendimiento colectivo de los efectos de la crisis y para contribuir a mejorar y hacer más eficientes, inclusivas y sostenibles las estrategias nacionales, regionales y subregionales de seguridad social.

Los organismos internacionales en materia de seguridad social se han pronunciado al respecto. En efecto, recientemente se ha aprobado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, reunidos en la ciudad de Guatemala con oportunidad de la “XXV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social” la “Declaración de Guatemala” con el objeto de brindar una respuesta a la crisis y propugnar por una sostenibilidad de largo plazo de los sistemas, lograda a través de la colaboración ciudadana, la educación y el fomento de la cultura de la seguridad social.

La referida Declaración de Guatemala promueve que los países declaren la última semana de abril como la “Semana de la Seguridad Social” en honor al 27 de abril de 1995, día en que entró en vigencia el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Norma Mínima). Igualmente busca que en esa semana se divulguen dentro de las instituciones educativas de todos los niveles los contenidos antes referidos que promuevan y capaciten en valores y principios de la seguridad social a todas las personas.

En países como Argentina ya se discute esta iniciativa y son amplios los esfuerzos de organismos internacionales en la materia. De hecho, el liderazgo ejercido al respecto por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) motiva la consideración en la agenda política del asunto y provee mecanismos de apoyo a los Estados para que se desarrollen iniciativas con el mismo propósito.

El programa “Estrategia regional para una ciudadanía con cultura en Seguridad Social: Seguridad Social para Todos” que es desarrollado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), con el apoyo del BID y de otros organismos internacionales de seguridad social, procura fortalecer una acción colectiva regional de amplio espectro con miras a que se conmemore la Semana de la Seguridad Social y que a partir de ese reconocimiento se definan estrategias dentro de la idea de la Jornada de la Seguridad Social, para que los países conforme a sus peculiaridades motiven la reflexión sobre los valores y principios de aquella.

Para finalizar, resulta conveniente tener en cuenta que entre los días 27 y 29 de abril pasados se llevó a cabo la reunión en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) en México con presencia de los organismos internacionales convocantes de la iniciativa (BID, CISS, OISS, AISS, OIT, OPS y otros) para llevar a cabo la celebración de la Jornada de la Seguridad Social. Participaron 16 países y se reunieron además representantes de varios Parlamentos de estados americanos, informándose el adelantamiento de

<sup>23</sup> <http://www.issa.int/esl/Temas/Comprender-la-seguridad-social>

proyectos de ley similares en Argentina, Paraguay, Uruguay, México. Otros se están presentando en estos días.

Dentro del marco de este encuentro, también se presentaron los avances del proyecto, los materiales y documentos trabajados, los cuales pueden ser consultados a través de la página [www.ciss.org.mx](http://www.ciss.org.mx)

### Marco Constitucional y Legal

En la búsqueda de la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todos los colombianos, el Constituyente de 1991 estableció la forma organizativa de Estado social de derecho, fundado, entre otros principios, en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y en el trabajo.

La orientación social del Estado significa que debe propender por el bienestar integral de los asociados en aras de contrarrestar las desigualdades sociales y ofrecer a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales. Su objetivo es combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores o grupos de la población prestandoles asistencia y protección<sup>24</sup>.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, numerosas constituciones políticas hacen referencia explícita al respeto de la dignidad humana como fundamento último de los derechos enumerados y como la finalidad esencial del Estado de Derecho. En tal sentido, se destaca la Constitución alemana de 1949, que como reacción a las atrocidades cometidas durante el régimen nazi, establece en su artículo 1° que: “La dignidad humana es intangible. Los poderes públicos tienen el deber de respetarla y protegerla”.

Nuestra Constitución Política, no ha sido la excepción en el reconocimiento expreso de este derecho fundamental, cuando, desde su primer artículo, lo enarbola como un principio fundante del Estado, con este texto:

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

Nuestra Corte Constitucional ha sido rica en el examen del derecho a la dignidad humana, indicando con detallada filigrana, los elementos que componen este concepto. En los siguientes términos se expresó nuestra Alta Corporación, en la Sentencia T-917 de 2006, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa:

“Como lo ha reconocido en diversas oportunidades la Corte Constitucional, el concepto de dig-

nidad humana<sup>25</sup>“(i) es un principio fundante del ordenamiento jurídico y en este sentido tiene una dimensión axiológica como valor constitucional, (ii) es un principio constitucional y (iii) tiene el carácter de derecho fundamental autónomo.”<sup>26</sup> En el contexto de la dignidad humana como principio y derecho la Corte ha sostenido que la protección de la Carta se refiere a “(i) la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como se quiere), (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”<sup>27</sup>.

Y con anterioridad, la misma Corte había definido la dignidad humana de esta manera:

“La dignidad de la persona se funda en el hecho incontrovertible de que el ser humano es, en cuanto tal, único en relación con los otros seres vivos, dotado de la racionalidad como elemento propio, diferencial y específico, por lo cual excluye que se lo convierta en medio para lograr finalidades estatales o privadas, pues, como lo ha repetido la jurisprudencia, la persona es “un fin en sí misma”. Pero, además, tal concepto, acogido por la Constitución, descarta toda actitud despectiva frente a sus necesidades corporales y espirituales, todas las cuales merecen atención en el Estado Social de Derecho, que reconoce en el ser humano la razón de su existencia y la base y justificación del sistema jurídico.”<sup>28</sup>

Así las cosas, además de reconocer que el concepto de dignidad humana es un principio constitucional que tiene el carácter de derecho fundamental autónomo, que tiene el ser humano por el solo hecho de ser tal, este tiene tres formas de protección, que son: El vivir como se quiere, el vivir

<sup>25</sup> Ver la Sentencia T-881 de 2002 M. P.: Eduardo Montealegre Lynett, en la cual se hace un exhaustivo recuento de los alcances funcionales y normativos del concepto dignidad humana.

<sup>26</sup> Sentencia C-355 de 2006. M.P.: Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. AC: Jaime Araújo Rentería; Manuel José Cepeda Espinosa. SV: Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil, Álvaro Tafur Galvis.

<sup>27</sup> Sentencia T-881 de 2002. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett. En la sentencia T-220 de 2004 M. P.: Eduardo Montealegre Lynett también se dijo: “17. El derecho fundamental a la dignidad humana está determinado en su dinámica funcional, por un contenido específico en tres ámbitos de protección: el ámbito de la autonomía, el del bienestar material y el de la integridad física y moral. Su cualificación como fundamental parte de una interpretación de varias disposiciones constitucionales que determinan su dimensión normativa en el ámbito interno (arts. 1°, 42 y 53 y 70 CN). De otro lado, su condición de derecho público subjetivo está determinada por la concurrencia de tres elementos definitorios. Un titular universal: la persona natural; un objeto debido: la interdicción de las conductas que interfieran el ámbito de su protección (autonomía, bienestar e integridad); y un destinatario universal de la prestación: toda persona pública o privada”.

<sup>28</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-556 del 6 de octubre de 1998.

<sup>24</sup> Sentencias C-579 de 1999, SU.747 de 1998 y T-426 de 1992.

bien y el vivir sin recibir humillaciones. Conjugando estos tres componentes, bien podría decirse que la dignidad humana propende necesariamente por el reconocimiento de una óptima calidad de vida, tanto en lo físico o corporal, como en lo económico o material, y también en lo moral o afectivo. Una afectación a cualquiera de los tres componentes, lleva consigo necesariamente una afectación al derecho fundamental de la dignidad humana.

Bajo dicha óptica *la dignidad humana* como principio fundante del Estado colombiano impide que la persona sea tratada como un objeto o un medio valorable en dinero ya que ella es un fin en sí misma. De ahí que la persona se constituya en el sujeto, la razón de ser y el fin del poder político. En tanto *la solidaridad* se traduce en una exigencia al Estado, la sociedad y la familia de socorrer a quienes se encuentren en estado de necesidad con medidas humanitarias. Y por su parte *el trabajo* es un pilar del Estado en la búsqueda de crear las condiciones de acceso y mejora de las condiciones de vida laboral<sup>29</sup>.

Está íntimamente conexas con un amplio catálogo de derechos constitucionales como la protección de la familia; la mujer durante el embarazo y después del parto y el apoyo especial a la mujer cabeza de familia; la seguridad social de los niños y la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos; la protección y formación integral de los adolescentes; la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, su seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia a cargo del Estado, la sociedad y la familia; la atención especializada a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales; la atención gratuita en las instituciones de salud que reciban aportes del Estado a los niños menores de un año que no estén cubiertos por algún tipo de protección o seguridad social; la vivienda digna; la recreación, entre tantos otros.

En cuanto al orden de sujetos obligados para hacer realizables los fines esenciales del Estado se cuentan básicamente al mismo Estado, la sociedad y la familia. Respecto al Estado, ha de recordarse que constituye objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud. Y en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En cuanto a la sociedad y a la familia, a través del pago de los aportes correspondientes y el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

De esta forma, el Estado liberal de derecho cuyo fundamento consistió en brindar libertad e igualdad para todos asumiendo una actitud pasiva propia del Estado gendarme evoluciona hacia un social donde interviene activamente para asegurar unas prestaciones a favor de toda la población y particularmente de las personas marginadas o dis-

criminadas a través de la adopción de decisiones públicas proteccionistas y asistenciales en orden a garantizarles unas condiciones materiales mínimas de subsistencia.

En este marco de desarrollo de nuestra forma estatal, toma importancia la seguridad social que se reconoce en los artículos 48 y 53 de la Carta Fundamental y que presenta una triple dimensión en la medida que i) es un principio mínimo fundamental de la relación laboral, ii) es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes y iii) es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado<sup>30</sup>.

Puede así manifestarse que la Carta Política colombiana adopta, en correspondencia con lo expuesto por la comunidad internacional, un concepto amplio de la seguridad social que en palabras de la Corte Constitucional “*incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general, diferenciándose de la escuela que la limita a lo básico. Un conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona*”<sup>31</sup>.

#### Conveniencia de la Iniciativa

Es bien conocido que nuestro sistema de Seguridad Social hoy en día padece de un alto grado de conflictos entre sus actores; también se dejan ver prácticas de corrupción o mal uso de los recursos y de los derechos y complejos problemas de elusión y evasión, aspectos estos que demuestran la falta de apropiación sobre los principios y valores de la seguridad social en el país.

Aunado a lo anterior, las abundantes reclamaciones que vía acción de tutela han interpuesto miles de ciudadanos en contra del Sistema General de Seguridad, bien sea por prestaciones en salud, o por reclamaciones de orden pensional, han puesto en evidencia la importancia de que los usuarios del mismo tengan el conocimiento tanto de sus deberes y derechos, así como de los principios y valores que rigen la seguridad social en Colombia.

Las recientes reformas que hacen tránsito en el Congreso de la República, como la de la sostenibilidad fiscal, que podrían impactar el ejercicio del derecho fundamental a la salud, contrastan con el silencio casi que generalizado del común de la población de nuestro país. Este silencio sin duda obedece al desconocimiento de la población en general sobre el contenido de sus derechos y obliga-

<sup>30</sup> En palabras de la Corte Constitucional la seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra las capacidades y oportunidades de las personas y su núcleo familiar, para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna. Esta definición hace particular énfasis en la atención de los colombianos que se encuentran en situación de miseria o indigencia (Sentencias C-1064 de 2001, T-1083 de 2000, C-125 de 2000 y T-116 de 1993).

<sup>31</sup> Sentencias C-107 de 2002 y C-408 de 1994.

<sup>29</sup> Sentencias T-149 de 2002 y C-239 de 1997.

ciones frente al sistema, y los principios y valores que rigen el mismo, lo que sin duda contribuye a que el mismo sea permeado por prácticas corruptas que socaban los recursos del Sistema General de Seguridad Social, y por esa vía terminan debilitando el ejercicio de los derechos de la población en Colombia en el mediano y largo plazo.

Colombia se constituye en un referente en lo que a sistemas de protección social se refiere, tanto por los esfuerzos en materia de universalización en salud, como por el diseño de nuevos mecanismos de protección al amparo de reformas que la impulsada por la Ley 789 de 2002. No obstante, sobreviven retos inmensos en cuanto a la universalización e inclusión en los ámbitos pensionales, de riesgos del trabajo y las asignaciones familiares.

Afrontar los temas de financiación y articular el esquema económico de la seguridad social con la sostenibilidad financiera del país; mejorar la calidad en la provisión de servicios, atender a la población adulta mayor, fortalecer la rectoría, incorporar a los sectores poblacionales informales y pobres, son algunas de las tareas que Colombia debe desarrollar a fin de construir una cultura eficaz del aseguramiento social.

Todo sistema previsional se construye sobre la conciencia del ahorro y la solidaridad, como también todo sistema de salud, por ejemplo, se ha de edificar sobre la visión del autocuidado, de la promoción y de la prevención.

No obstante, apenas son tangenciales las referencias formativas en estas materias que se imparten en nuestro sistema educativo. Desde luego no se desarrollan tampoco estos contenidos en el ambiente familiar y menos en el espacio de trabajo.

Si bien Colombia presenta niveles mayores de desarrollo institucional en protección social en comparación con países de la región, apenas los estudios especializados en seguridad social comienzan a fortalecerse. Se adolece de una cultura de la seguridad social y es deber del Estado impulsar su consolidación y apropiación por todos.

Ello sin perjuicio del adelantamiento de actividades y programas adicionales y diversos en cuanto al conocimiento mismo del sistema y de sus componentes, los cuales han de tener un espacio tanto en la vida académica como en el quehacer y en el relacionamiento entre los actores del sistema.

Como ponentes consideramos de la mayor importancia vincular al legislador para que en cumplimiento de una de sus potestades como lo es el ejercer control político a las autoridades, reciba por parte del Ministerio de la Protección Social, del Trabajo, y órganos de vigilancia y control, dentro del marco de la celebración de la semana de la seguridad social, rendición de informe sobre las materias propias de su competencia que comprendan al Sistema Integral de Seguridad Social.

### Proposición Final

*Solicitamos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado, 137 de 2010 Cámara, por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones, con base en el texto sin modificaciones propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.*



DILIAN FRANCISCA TORO TORRES  
Senadora de la República

GILMA JIMÉNEZ GÓMEZ  
Senadora de la República

JORGE ELIECER BALLESTEROS B.  
Senador de la República

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

Bogotá D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de agosto 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 Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veinte (20) Folios, **al Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado y 137 de 2010 Cámara, por la cual se promueve la cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.** Autoría del Proyecto de ley de los honorable representantes: *Diela Liliana Benavides Solarte, Rosmery Martínez Rosales y Marta Cecilia Ramírez Orrego*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2011 SENADO 137 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Cultura de la Seguridad Social.* Declárese de interés general el estímulo, la educación, el fomento y apropiación de la cultura de la seguridad social en Colombia y, en particular, el conocimiento y divulgación de los principios, valores y estrategias en que se fundamenta la pro-

tección social. Las autoridades públicas, las organizaciones empresariales y de trabajadores, las organizaciones solidarias, las operadoras del sistema de protección social y las comunidades educativas ejecutarán en el ámbito de sus competencias acciones orientadas a la apropiación en el país de una cultura previsional y de seguridad social.

Artículo 2°. *Articulación.* Corresponderá al Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces coordinar las acciones orientadas a la generación y asimilación de las finalidades de la cultura de la seguridad social en Colombia y al estímulo de la aplicación de una visión armónica de derechos y deberes de las personas para con el sistema de protección social.

En lo pertinente, el Ministerio de la Protección Social coordinará con las instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social del orden nacional como territorial a efectos de dar aplicación a lo dispuesto en la presente ley. El compromiso del Ministerio estará basado en el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, que permitan que estas conductas que se relacionan con la seguridad social y con otros compromisos que impliquen un cuidado de sí mismo y el reconocimiento y el respeto por el otro, fomenten una cultura del respeto por las normas, la participación, la convivencia y la paz.

En particular, el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces hará seguimiento a lo dispuesto por el artículo 246 de la Ley 100 de 1993 e instruirá sobre la manera en que los distintos actores del sistema de protección social ejecutarán sus responsabilidades en materia de sensibilización y socialización en temas de cultura de la seguridad social, mediante la adopción de un documento denominado Plan de la Cultura de la Seguridad Social en Colombia, el cual se articulará como componente del sector en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 3°. *Semana de la Seguridad Social.* Declárese como la “Semana de la Seguridad Social” la última semana del mes de abril de cada año, en honor al 27 de abril de 1955, fecha en la cual entró en vigencia el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Norma Mínima) que, conjuntamente con la Declaración de Filadelfia, constituye una de las referencias mundiales de mayor relevancia, influencia e impacto en materia de Seguridad Social.

Artículo 4°. *Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social.* En el ámbito de la “Semana de la Seguridad Social” el Ministerio de la Protección Social y demás instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social, del orden nacional y territorial propugnarán e incentivarán la realización de la “Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social”, sin perjuicio del desarrollo de las actividades pedagógicas institucionales que se adopten en forma permanente conforme a la orientación de las autoridades educativas.

Para el desarrollo de la Jornada se llevarán a cabo actividades informativas, pedagógicas, motivacionales, de difusión y las demás que se consideren pertinentes sobre los principios, valores, derechos y deberes en el ámbito de la protección social.

Se promoverá que durante la Semana de la Seguridad Social en instituciones educativas, centros de trabajo, entidades operadoras y centros de estudio se apliquen los mecanismos necesarios para conocer y reflexionar sobre los principios y valores de la seguridad social.

Artículo 5°. *Adopción del Programa “Estrategia regional para una ciudadanía con cultura en seguridad social: Seguridad Social para Todos”.* Para implementar la “Jornada Nacional por una Cultura de Seguridad Social” el Ministerio de Protección Social y demás instituciones y sectores comprometidos con la educación y la protección social, del orden nacional y territorial asumirán como referente el Programa “Estrategia regional para una ciudadanía con cultura en seguridad social: Seguridad Social para Todos” que lleva adelante el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), con el apoyo de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), conforme a la Declaración de Guatemala que conjuntamente emitieron esos organismos internacionales.

Artículo 6°. *Incorporación de la Seguridad Social en los programas de estudio.* El Ministerio de Educación Nacional sujetándose a lo establecido en el artículo 76 de la ley 115 de 1994 fomentará la incorporación en los proyectos pedagógicos y en los desarrollos curriculares de las instituciones educativas del país existente, la variable de seguridad social, con el fin de estimular en los educandos la construcción y apropiación de una cultura de la protección social a partir de los principios, valores, derechos y deberes que a ella corresponden, según las políticas generales vigentes, en particular bajo la perspectiva del desarrollo de competencias ciudadanas.

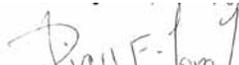
Artículo 7°. En el marco de celebración de la semana de la Seguridad Social el Ministerio de la Protección Social o el que hiciere sus veces rendirán informes ante las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República sobre los avances y resultados en materia de cobertura, calidad y atención en salud, así como los avances en las políticas en materia laboral y pensional y de servicios sociales.

De igual manera, en el marco de la celebración de la semana de seguridad social la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Salud, rendirán informes ante las comisiones séptimas de la Cámara y Senado sobre los estados, avances y resultados de los procesos y sanciones que se deriven por parte de los actores del Sistema General de Seguridad Social que son sujetos de su vigilancia y control por cuenta del ejercicio de sus competencias.

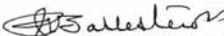
Artículo 8°. *Otras formas de fomento a la cultura de la Seguridad Social.* El Ministerio de Cultura fomentará y hará partícipes a los diferentes grupos étnicos que conforman la nación colombiana del programa por la construcción y apropiación de una cultura de la seguridad social, conforme sus costumbres y tradiciones.

Las operadoras de los subsistemas de la protección social tendrán dentro de sus funciones el diseño y ejecución de actividades orientadas a la generación y apropiación de la cultura de la seguridad social, desde una perspectiva valorativa y a partir del conocimiento de derechos y deberes, en desarrollo de sus códigos de ética y buen gobierno.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su promulgación.

  
DILIAN FRANCISCA TORO TORRES  
Senadora de la República

  
GILMA JIMÉNEZ GÓMEZ  
Senadora de la República

  
JORGE ELIÉCER BALLESTEROS B.  
Senador de la República

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

Bogotá D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de agosto 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 Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veinte (20) Folios, al **Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado y 137 de 2010 Cámara**, por la cual se promueve la cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley de los honorables Representantes: *Diela Liliana Benavides Solarte, Rosmery Martínez Rosales y Marta Cecilia Ramírez Orrego.*

El Secretario,

*Jesús María España Vergara*

## ACTAS DE COMISIÓN ACCIDENTAL DE MEDIACIÓN

### **ACTA DE LAS COMISIONES ACCIDENTALES DE MEDIACIÓN INTEGRADAS POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA CONCILIAR LAS DISCREPANCIAS QUE SURGIERON RESPECTO DEL ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2011 SENADO, 089 DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento con la labor encomendada y de acuerdo con los mandatos contenidos en el artículo 161 de la Constitución Política modificado por el artículo 9° del Acto Legislativo número 01 de 2003 y del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, Estatuto del Congresista, y luego de las reuniones celebradas para verificar la existencia de los artículos aprobados de manera distinta en una y otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas, respetuosamente sometemos a consideración de las Plenarias de cada Corporación el texto adjunto que hemos preparado, para que sea finalmente adoptado por cada una de ellas, previas las razones que a continuación nos permitimos expresar:

**1.** Los suscritos conciliadores del Senado de la República y de la Cámara de Representantes he-

mos decidido **acoger el texto aprobado en el Senado de la República** a excepción de los siguientes artículos así:

**2. Artículo 2°:** Frente a este artículo la Comisión ha decidido acoger un texto conciliado sobre el cual existen serias discrepancias y en concordancia con la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional –Sentencias C-702 de 1999 y C-1488 de 2000 que dice: “... la competencia de la comisión accidental, es de conciliación entre textos divergentes, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ello se logra superar la divergencia”.

*Artículo 2°. Objeto. Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores, tanto sustancial como procesalmente.*

*Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta ley.*

*Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados.*

**3. Artículo 37:** Se acoge el numeral 1 aprobado por la Cámara de Representantes.

**4. Artículo 41:** No se acoge el parágrafo 3° incluido.

**5. Artículo 55:** En el artículo 55 del texto de Senado se hace una aclaración y es que en el último inciso del mencionado artículo se hace remisión al artículo 65, cuando en realidad es al **artículo 61** sobre sanciones. Por lo anterior se aclara lo expresado.

**6. Artículo 83:** No se acoge debido a que genera la expedición de un certificado que difícilmente podrán expedir quienes sirven de intermediarios en la recolección de las donaciones a que hace referencia el mencionado texto. Serían terceros los beneficiarios y ellos serían los llamados a certificar donaciones que podrían ser de diez, (10), veinte (20), treinta (30) pesos, lo cual generaría unos costos administrativos más onerosos para los beneficiarios, que la misma donación que se entrega.

**7. Artículo 84:** No se acoge por considerar que esta forma parte de una normatividad particular, cuando la ley es general. Adicionalmente lo mencionado en este texto forma parte de la “Circular Única” expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, Capítulo 3°. “Adquisición y prestación de Servicios mediante Sistema de Financiación”, numeral 3.4. Reglas Generales para la Celebración de los contratos, literal f) dando cumplimiento con el encargo hecho por las mesas directivas,

  
ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senador de la República

  
JUAN MARIO LASERNA  
Senador de la República

  
SIMON GAVIRIA MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
JAIIME RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara

\* \* \*

Bogotá, agosto 23 de 2011

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Respetado presidente:

Por medio de la presente solicito a usted, retirar mi firma del Proyecto acto legislativo número 04 de 2011 (inmunidad parlamentaria).

Atentamente,

*Juan Samy Merheg Marín,*

Senador de la República.

Bogotá, D.C., agosto 23 de 2011

Doctor

GUILLERMO GIRALDO

Secretario General

Comisión Primera

Ciudad

Estimado señor secretario:

Por la presente, con todo respeto, informo a usted, en su condición de Secretario General de la Comisión Primera mi voluntad de retirar mi firma del Proyecto de acto legislativo 04 de 2011.

El retiro de mi firma obedece a la presentación por parte de Gobierno Nacional y del Consejo de Estado de sendos proyectos similares sobre la administración de justicia. Asimismo, he tenido en cuenta para este efecto el retiro del proyecto por parte del honorable Senador Juan Manuel Corzo.

Su servidor,

*Roberto Gerlén Echeverría.*

CC. Señor Secretario General, Senado de la República, Emiro Otero.

**CONTENIDO**

Gaceta número 622 - Viernes, 26 de agosto de 2011  
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS		Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 03 de 2011 Senado por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo I del Presidente de la República, artículo 189.....	1	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado, 137 de 2010 cámara por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.....	5	
Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 274 de 2011 Senado 137 de 2010 Cámara por la cual se promueve la Cultura en Seguridad Social en Colombia, se establece la Semana de la Seguridad Social, se implementa la Jornada Nacional de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.....	13	
ACTAS DE COMISIÓN ACCIDENTAL DE MEDIACIÓN		
Acta de las comisiones accidentales de mediación integradas por la cámara de representantes y el Senado de la República para conciliar las discrepancias que surgieron respecto del articulado del proyecto de ley número 252 de 2011 Senado, 089 de 2010 Cámara por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.....	15	