



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 711

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de septiembre de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2013 SENADO

por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 190 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cinco años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

Artículo 2°. El artículo 197 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del

Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde de Bogotá.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de las elecciones presidenciales del año 2018.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Reforma Constitucional de 1991 fue un claro acuerdo de voluntades de las fuerzas y partidos políticos en Colombia, reacción a varios vicios y realidades de la democracia que inundaron la práctica del sistema y que hizo necesario acomodar la Carta Magna, así como proyectarla dentro de los avances de un mundo moderno.

La decisión de la voluntad colectiva se plasmó para el caso de la elección del Presidente de la Re-

pública, en periodos de cuatro años. En el tema de las reformas constitucionales es el poder ejecutivo quien tiene la preeminencia y bajo su aval se presentan la mayor parte de iniciativas. En otras palabras no es el pueblo quien las presenta ni su representante indirecto según la Teoría Constitucional.

Así fue que nos encaminamos en un experimento que no ha salido nada bien y que ha alterado a los partidos y a la política, que ha producido unos efectos naturales en la detentación del poder y en últimas ha polarizado la lucha por este, con pésimas consecuencias en todos los aspectos para el país.

Marco histórico de la reelección en Colombia

La reelección presidencial en Colombia se abolió por la prevención que existía contra el poder de las maquinarias. Colombia no ha sido un país reeleccionista. En el siglo veinte sólo el Presidente Alfonso López Pumarejo fue reelegido, y no terminó su segundo período. A los Presidentes Alfonso López Michelsen y Carlos Lleras se les fue frustrada su reelección.

En los primeros años de la República la Constitución Nacional contempló la posibilidad de permitir la reelección presidencial, en un momento en que Simón Bolívar era visto como el caudillo del que dependía el futuro de la patria. El 30 de agosto de 1821 se expidió la primera Constitución, que aceptaba la reelección presidencial inmediata, ocasión en la que el Libertador Simón Bolívar fue postulado a ser elegido. La Carta Magna establecía que el Presidente podría ser reelecto una vez, sin embargo Bolívar fue nombrado dos años después como Presidente vitalicio. Bolívar primero fue designado por el Congreso de Angostura como Presidente de la Gran Colombia en 1819. Posteriormente fue reelegido en 1826. En 1830 renunció a la Presidencia.

En los siguientes períodos se promulgaron nuevas constituciones, pero la reelección inmediata no volvió a ser aprobada y los mandatarios que estuvieron en la Presidencia en una segunda oportunidad lo hicieron a través de reelecciones en las que hubo una o más administraciones de por medio, es el caso de Tomás Cipriano de Mosquera, elegido por primera vez en 1845 como Conservador y 16 años más tarde, en 1861 como Liberal. En 1866 fue, asumió el poder por tercera vez, y un año después tras su intento por cerrar el Congreso fue derrocado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de ostracismo.

El Presidente Rafael Núñez, estuvo en el poder cuatro veces, logró la reelección inmediata, en 1892. La primera vez fue elegido en 1880. En 1884 fue reelegido y al final de su período, en 1886, fue proclamada una nueva Constitución, la cual con modificaciones rigió hasta 1991, en ella se prolongó su mandato hasta 1892. Ese mismo año volvió a ser elegido de forma inmediata, Núñez se asiló en Cartagena y delegó el poder en sus vicepresidentes. Murió antes de terminar su mandato en 1894.

En el gobierno del General Rafael Reyes, es cerrado el Congreso y se convoca una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de que se formalice la voluntad del General de permanecer en el mandato por diez años. Sin embargo, tras las presiones de sus opositores, Reyes termina renunciando en 1910.

En el devenir del siglo XX, el Presidente Alfonso López Pumarejo asume dos veces el poder no en reelección inmediata, pues la Constitución no lo permitía. De igual manera fue dos veces Presidente, Alberto Lleras Camargo, la primera vez terminando el período de López Pumarejo, luego fue elegido como el primer mandatario del Frente Nacional.

En el 2004 el Acto Legislativo número 02 reformó la Constitución de 1991 y le dio paso al segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

La reelección no ha sido lo más saludable para nuestra cultura política. En la reelección se distrae el ejercicio funcional del ejecutivo, que llega al poder y muchas veces su corte inicia un proceso de proyectar su estadía en la Casa de Nariño por ocho años. Concomitantemente se activa la oposición e inicia la discusión sobre un programa de gobierno que no se ha ejecutado y que no alcanza a ejecutarse dentro de los 4 primeros años.

Aspectos negativos de la reelección:

1. Debilitamiento del Estado de derecho, por cuanto se permea la independencia y autonomía de las entidades que componen las diferentes ramas del poder, de forma tal que se pone en función de los intereses del Presidente candidato todo el andamiaje estatal, lo que conlleva el rompimiento del equilibrio de los poderes públicos.

2. El Presidente llega con un plan de gobierno establecido en campaña que se plasma posteriormente en el plan de desarrollo, que tendrá que ser aprobado con actos legislativos o leyes posteriores. Este proceso conlleva alrededor de los dos primeros años de mandato. El tercer año es de implementación para la ejecución de lo anterior y el último año no es suficiente para dicha ejecución, volviéndose la gobernanza del mandato negativa para el poder ejecutivo.

3. Pérdida de las oportunidades de relevo generacional y alternancia en el poder, por no darse espacio, tanto a los nuevos grupos políticos, como a las nuevas generaciones que se estancan en la espera de espacios políticos y públicos.

4. Centralización de las ideas, por aglutinación de los grupos o partidos en pro de quien maneja el poder y los recursos, lo que a su vez conlleva a la estigmatización de los opositores.

5. Aprovechamiento del erario público, para favorecer los intereses propios y de quienes vienen apoyándolo, así como para perpetuarse en el poder, lo que puede llevar a una dictadura.

6. Distracción del verdadero deber del ejercicio presidencial, en cuanto a la realización del programa de gobierno, quedando relegada y pendiente la ejecución para el nuevo periodo presidencial.

Nosotros nos regimos por un Estado Social de Derecho y por leyes que ordenan la parte estructural y funcional de nuestro país. Tenemos vocación democrática histórica. En un periodo de cuatro años a un presidente le queda muy difícil cumplir su nuevo plan desarrollo, sus objetivos de gobierno y hacer efectivas sus políticas públicas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo, importantes herramientas de programación, porque establecen una guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio durante el período que dure su mandato, son presentados ante el Congreso de la República para su estudio en el momento de toma de posesión del mandatario (7 de agosto) y aprobados por esta Corporación, en su mayoría, diez u once meses después, circunstancia que limita el tiempo de su aplicación, desarrollo y ejecución a menos de tres años. El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, del Presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), fue aprobado el 2 de junio de 1995 (Ley 188 de 1995). El 29 de julio de 1999 fue aprobado el Plan de Desarrollo del gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), “Cambio para Construir la Paz” (Ley 508 de 1999). El Plan Nacional de Desarrollo del primer período de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), “Hacia un Estado Comunitario”, fue aprobado el 26 de junio de 2003 (Ley 812 de 2003) y el Plan de Desarrollo de su segundo mandato “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (Ley 1151 de 2007) fue aprobado el 24 de julio de 2007. El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), “Prosperidad para Todos”, fue aprobado el 16 de junio de 2011 (Ley 1450 de 2011).

Aspectos favorables de ampliar el periodo presidencial a 5 años:

1. Se presenta un mayor plazo para la ejecución de los programas propuestos, sin que sea necesario desgastarse en unas elecciones, es decir, que evita que el Presidente se distraiga en una campaña política y se paralicen los programas.

2. Si se mira a largo plazo, por ejemplo en un periodo de veinte años, el Estado se ahorra lo correspondiente a dos elecciones.

3. Permite el aprovechamiento de los recursos del Estado, sin que se utilicen para la compra de favores y aliados políticos.

4. Se mantiene el respeto al principio de los pesos y contrapesos del poder en el Estado.

5. Se respeta el sentido político de los diferentes grupos y partidos, evitando su conglomeración al lado del presidente-candidato, en procura de su favorecimiento.

Traer a reflexión este asunto es de mucha importancia para el país y más en la cima de la tensión política e inestabilidad que se puede producir social y económicamente. Por ello sería más conveniente un periodo presidencial de 5 años, que mantener constitucionalmente la figura de la reelección.

Si este el proyecto de acto legislativo logra el consenso inmediato y la voluntad política de la Unidad Nacional, podría tener su primera vuelta al 20 de junio de 2013.

Juan Manuel Corzo Román, Senador de la República; *Heriberto Sanabria*, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2013 Senado, *por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Juan Manuel Corzo*, *Efraín Cepeda*, *Hernán Andrade*, *Jorge Hernando Pedraza*; los honorables Representantes *Heriberto Sanabria*, *Nora García Burgos*, *Óscar Fernando Bravo* y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2013 SENADO

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2013

“Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Autorizado.

Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 86 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

El Congreso de la República

Visto del texto del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del acuerdo en siete (7) folios, certificado por el Coordinador encargado del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio).

ACUERDO ENTRE
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Y
LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO
NORTE
SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE
INFORMACIÓN

ACUERDO ENTRE
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y
LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE
SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN

La República de Colombia,

representada por

Su Excelencia Juan Carlos Pinzón Bueno,
Ministro de Defensa Nacional

y

la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),

representada por

Su Excelencia Anders Fogh Rasmussen,
Secretario General de la OTAN

Habiendo acordado hacer consultas sobre aspectos políticos y de seguridad de interés común y ampliar e intensificar la cooperación;

Conscientes de que la efectiva cooperación en este aspecto conlleva el intercambio de información sensible y/o privilegiada entre las Partes;

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1

Las Partes deberán:

- (i) proteger y salvaguardar la información y el material de la otra Parte;
- (ii) hacer todo lo que esté a su alcance por garantizar que, si es clasificada, dicha información y material mantendrán las clasificaciones de seguridad establecida por cualquiera de las partes con respecto a información y material del origen de esa Parte y protegerá dicha información y material de acuerdo con los estándares comunes acordados;
- (iii) no utilizarán la información y el material intercambiados para propósitos diferentes de los establecidos en el marco de los respectivos programas y de las decisiones y resoluciones inherentes a dichos programas;
- (iv) no divulgarán dicha información y material a terceros sin el consentimiento del originador.

Artículo 2

- (i) El Gobierno de Colombia acepta el compromiso de hacer que todos sus connacionales quienes, en desarrollo de sus funciones oficiales, requieran o puedan tener acceso a información o material intercambiado de acuerdo con las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte, hayan sido investigados y aprobados en materia de seguridad antes de que obtengan acceso a dicha información y material.
- (ii) Los procedimientos de seguridad estarán diseñados para determinar si una persona, teniendo en cuenta su lealtad y fiabilidad, puede tener acceso a información clasificada sin poner en riesgo su seguridad.

Artículo 3

La Oficina de Seguridad de la OTAN (NOS), bajo la dirección y en nombre del Secretario General y el Presidente, el Comité Militar de la OTAN, actuando en nombre del Consejo del Atlántico Norte y el Comité Militar de la OTAN, y bajo su autoridad, es responsable por hacer los arreglos de seguridad para la protección de información y material clasificados intercambiados dentro de las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte.

Artículo 4

El Gobierno de Colombia informará a NOS la autoridad de seguridad con la responsabilidad nacional similar. Se redactarán convenios administrativos separados entre el Gobierno de Colombia y OTAN, los cuales abarcarán, entre otras cosas, las normas de la protección de seguridad recíproca para la información que sea intercambiada y la coordinación entre la autoridad de seguridad de la República de Colombia y NOS.

Artículo 5

Antes de intercambiar cualquier información clasificada entre el Gobierno de Colombia y OTAN, las autoridades de seguridad responsables deberán establecer de manera recíproca a su satisfacción que la Parte receptora está dispuesta a proteger la información que reciba, tal como lo requiere el originador.

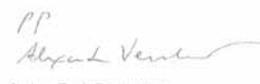
Artículo 6

Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de Colombia y OTAN se hayan notificado entre sí por escrito que se han cumplido sus respectivos requerimientos internos legales para la entrada en vigor de este Acuerdo.

El Gobierno de Colombia o la OTAN podrá denunciar este Acuerdo en cualquier momento mediante notificación escrita entre sí. La información o el material que sea intercambiado previo a la fecha de terminación de este Acuerdo seguirá siendo protegida de acuerdo con sus disposiciones.

En testimonio de lo cual, los Representantes arriba nombrados firman el presente Acuerdo.

Dado en duplicado en Bruselas, el día 25 de junio de 2013, en español, inglés y francés, teniendo los tres textos la misma autoridad.

<p>Por la República de Colombia</p>  <p>Juan Carlos Pinzón Bueno</p>	<p>Por la Organización del Tratado del Atlántico Norte</p>  <p>Anders Fogh Rasmussen</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CÓDIGO DE CONDUCTA

El Gobierno de la República de Colombia,

representado por

Su Excelencia Juan Carlos Pinzón Bueno,
Ministro de Defensa Nacional,

Considerando que dentro del marco de las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte, el Consejo del Atlántico Norte podrá invitar a terceros Estados para participar en entidades políticas y militares en OTAN;

Considerando que el Consejo del Atlántico Norte ha solicitado que dichos terceros Estados se comprometan a no explotar las facilidades que ofrece OTAN para ello para actividades que sean incompatibles con los principios de cooperación y/o que sean en detrimento de los intereses nacionales de las naciones miembro de la Alianza;

Por el presente se declara comprometido para ello.

En testimonio de lo cual, el suscrito plenipotenciario estampa su firma en este "Código de Conducta".

Dado en duplicado en Bruselas, el día 25 de junio de 2013 en español, inglés y francés, teniendo los tres textos la misma autoridad.

Por el Gobierno de la República de Colombia



Juan Carlos Pinzón Bueno

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de la República de Colombia, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

1. Sobre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹, creada mediante el Tratado de Washington del 4 de abril de 1949, se define como una organización político-militar cuyo fin esencial es la salvaguarda de la libertad y la seguridad de los países miembros por medios políticos o militares.

En el aspecto político, la OTAN promociona valores democráticos y promueve consultas y cooperación en asuntos de defensa y seguridad con el objeto de construir confianza y prevenir conflictos.

En el aspecto militar, la OTAN está comprometida con la resolución pacífica de las controversias. Si los esfuerzos diplomáticos fallan, tiene la capacidad militar necesaria para desarrollar operaciones de manejo de crisis, ya sea bajo el artículo 5° del Tratado de Washington o bajo mandato de las Naciones Unidas, ya sea de manera separada o en cooperación con otros países u organizaciones Internacionales.

La OTAN se encuentra conformada por 28 Estados miembros de las principales democracias de Norteamérica y Europa². Al respecto, cabe tener en cuenta que el artículo 10 del Tratado de Washington establece lo siguiente para que nuevos estados formen parte de la OTAN:

"Las Partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a ingresar a cualquier Estado europeo que esté en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte.

Cualquier Estado que sea así invitado puede ser Parte del Tratado depositando el instrumento de adhesión correspondiente ante el Gobierno de los Estados Unidos de América. Este Gobierno informará a cada una de las Partes de haberse efectuado el depósito de dicho instrumento de adhesión". (Subrayado fuera del texto).

De igual manera, existen Estados que por diferentes razones han entablado una relación de asociación con la OTAN para desarrollar diversos temas de interés común. Estos Estados (no miembros) establecen relaciones de cooperación con la OTAN a través de 4 mecanismos:

- Diálogo del Mediterráneo: Creado en 1994 por el Consejo del Atlántico Norte. Busca fomentar lazos de cooperación y participación en el control sobre el Mediterráneo. En la actualidad participan 7 países no pertenecientes a la OTAN de esta región: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez, asociados por su posición geográfica.

- Iniciativa de Cooperación de Estambul: Busca promover la cooperación con países interesados del Medio Oriente, principalmente del Golfo Pérsico, en áreas tales como: lucha contra el terrorismo, planeación civil frente a emergencias y control de fronteras. Hay cuatro países asociados: Bahrein, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos.

- Consejo de Sociedad Euro-Atlántico: Programa especial de cooperación bilateral entre Países Asociados y la OTAN. En este momento, hay 22 países asociados de Europa y la antigua ex Unión Soviética, entre ellos Rusia, Suecia, Suiza, Irlanda y Finlandia.

- Socios a través del Globo: Son países que comparten preocupaciones estratégicas similares, bajo relaciones de reciprocidad y beneficio mutuo. Son países que han manifestado su interés en profundizar las relaciones con la OTAN. Algunos de estos aportan contingentes a las operaciones dirigidas por la OTAN, o contribuyen a esas acciones de otras maneras. Otros, simplemente tratan de cooperar con la OTAN en ámbitos de interés común. En los últimos años, la OTAN

¹ Tomado de la página web oficial de OTAN <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.

² 28 países: Albania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos de América.

ha desarrollado relaciones bilaterales con cada uno de estos países. A este grupo pertenecen Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur, Afganistán, Iraq, Pakistán y Mongolia.

2. Relación de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

El Ministerio de Defensa viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional que se despliega en los ámbitos bilateral y multilateral. Esta se rige por la prudencia, el respeto, la cooperación, la transparencia y el pragmatismo, siempre privilegiando la vía diplomática y el derecho internacional. Se fundamenta en una aproximación del Sector a diferentes regiones del mundo con criterios estratégicos de prevención, cooperación y modernización para el fortalecimiento de la seguridad y la defensa nacional.

Esta estrategia se fundamenta en consolidar la participación en escenarios internacionales bajo la perspectiva del futuro de la Fuerza Pública, contribuyendo con las capacidades desarrolladas en los últimos años pero a su vez proyectando nuevas capacidades y estándares, fundamentados en el profesionalismo de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Las capacidades de nuestra Fuerza Pública son la base que permite a Colombia consolidar su posición como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales; mediante diferentes mecanismos de cooperación bilateral, triangular y multilateral.

Lo anterior, proyectando las relaciones internacionales con países y organizaciones desde un punto de vista dinámico, que permita de manera flexible adaptarse a los retos de seguridad del futuro, mediante elementos de proyección de capacidades que involucren el desarrollo de un portafolio de demanda y de oferta de cooperación.

Así, es un objetivo estratégico de Colombia fortalecer la cooperación con organismos multilaterales y otras naciones, no solamente en la perspectiva de buscar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia transnacional y otras amenazas, sino también para orientar la visión de futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia.

La experiencia de Colombia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, y la delincuencia transnacional en general, es hoy reconocida a nivel internacional. En los últimos años militares y policías de más de 45 países se han beneficiado de ese conocimiento. Colombia continuará con este esfuerzo de contribución a la seguridad, a la paz y a la estabilidad regional e internacional, así como brindando su experiencia a las naciones que lo requieran.

Así, como parte de la ejecución de la estrategia internacional del Sector Defensa, el Gobierno de Colombia se encuentra adelantando las gestiones necesarias para establecer una relación de cooperación con la OTAN.

Lo anterior, con el objeto de desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y así elevar sus estándares profesionales y operacionales, en áreas como misiones humanitarias, misiones de paz, derechos humanos, justicia militar, entre otros temas.

Cabe señalar que esta relación en ningún caso implica o puede implicar la presencia de tropas extranjeras en territorio colombiano, y tampoco la membresía de Colombia a esta Organización.

Como se ha explicado anteriormente, el mismo Tratado constitutivo de la OTAN, en su artículo 10, define qué Estados podrán hacer Parte. A partir de dicha definición, es claro que Colombia no cumple los requisitos previstos en esta norma, por lo que no es dable afirmar que un propósito en este sentido oriente la voluntad del Gobierno Nacional.

3. Aprobación del “Acuerdo entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la República de Colombia sobre Cooperación y Seguridad de Información”

El “Acuerdo entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la República de Colombia sobre Cooperación y Seguridad de Información”, establece medidas para el intercambio y protección de la información que sea compartida entre las partes.

Algunas de estas medidas incluyen el compromiso de proteger y salvaguardar la información y el material que sea intercambiado entre las Partes, lo cual implica asegurar el cumplimiento de procedimientos de seguridad comunes, así como el compromiso de no divulgar información a terceros sin el consentimiento de la parte que origina.

Este Acuerdo permitirá contar con el marco normativo necesario para realizar las gestiones propias que conlleva la relación de cooperación con esta prestigiosa Organización Internacional. Esta relación está enfocada en fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia, mediante el establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, entre las Fuerzas Armadas de los países que hacen parte de esta Alianza.

Con la adopción de estos elevados estándares, que abarcan aspectos logísticos, técnicos, y operativos, se está dando cumplimiento al desafío de definir una hoja de ruta que determine el futuro de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Lo anterior, dentro de un modelo de planeación de mediano y largo plazo, que busca definir una estructura de fuerza que evolucione de manera concordante con los retos operacionales futuros y que garantice la coherencia entre el marco presupuestal existente, los principios de política, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Defensa Nacional, solicita al honorable Congreso de la República, aprobar el proyecto de ley, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la República de Colombia sobre Cooperación y Seguridad de Información”*, suscritos en la ciudad de Bruselas el 25 de junio de 2013.

De los honorables Congresistas,

María Ángela Holguín Cuéllar, Ministra de Relaciones Exteriores; *Juan Carlos Pinzón Bueno*, Ministro de Defensa Nacional.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2013

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *María Ángela Holguín Cuéllar.*

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información*”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información*”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Defensa Nacional.

María Ángela Holguín Cuéllar, Ministra de Relaciones Exteriores; *Juan Carlos Pinzón Bueno*, Ministro de Defensa Nacional.

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República.

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA -
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 86 de 2013, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la República de Colombia sobre Cooperación y Seguridad de Información”*, suscritos en la ciudad de Bruselas el 25 de junio de 2013, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2013
SENADO

por medio de la cual se deroga la Ley 1157 de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase la Ley 1157 de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.

Artículo 2° La presente ley entra a regir a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia recientemente se vienen presentando diferentes posiciones, respecto de la funcionalidad y la pertinencia de la organización conocida con el nombre de “Parlamento Andino”, donde de un lado hay quienes defienden la existencia y la forma como se eligen los representantes colombianos ante ese organismo de índole subregional, pero también de parte de quienes nos oponemos a la forma como se destinan importantes sumas de dinero provenientes del erario público, para el funcionamiento de una institución que poco incide en el desarrollo de los aspectos trascendentales de una Nación.

El Parlamento Andino fue creado mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito, en 1979, por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, donde su artículo 1° establece que se trata de “órgano deliberante común del proceso de integración subregional”, cuyas funciones principales fueron plasmadas en el artículo 13, así:

“Artículo 13. Son atribuciones del Parlamento Andino:

a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;

b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado, y

c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.

Luego, el artículo 14 determinó que las decisiones del Parlamento Andino referidas a sus propósitos y atribuciones **se expresan a través de recomendaciones**”. (Sentencia C-502 de 2007 Corte Constitucional - negrilla más).

Ahora bien, la discusión principal se centra en determinar si se trata de una institución que contribuye al mejoramiento del desarrollo de las naciones firmantes del acuerdo, o si por el contrario se trata de una institución poco productiva y lo suficientemente onerosa como para reconsiderar el mecanismo por medio del cual el Estado colombiano deba continuar constituyéndose como miembro activo del Parlamento Andino a través del número de representantes que el acuerdo determine, pero que a su vez, deje de ser un foco de derroche presupuestal.

A propósito del asunto considero pertinente traer a colación un informe periodístico oportuno y detallado, realizado por José Manuel Acevedo M., abogado y politólogo de la Universidad de los Andes, analista político de la mesa de trabajo de RCN La Radio y columnista habitual de ‘Semana.com’, publicado por el diario “*El Tiempo*” de fecha 5 de septiembre del 2013, llamado “*Parlamento Andino: ¿llegó la hora del ja-que mate?*”, de donde me permito resaltar y trasladar al presente documento algunos de sus renglones por su alta congruencia con el objeto de la iniciativa que aquí se presenta, en los siguientes términos:

(...)

“Fortalecer la integración andina se debe hacer con más voluntad política y menos burocracia.

¿Sabían ustedes que Colombia se ha gastado más de 30.000 millones de pesos desde 1993 en un parlamento cuyas decisiones no son obligatorias para nadie?

¿Sabían que desde el 2010 salen de nuestro bolsillo cada año cerca de 1.300 millones de pesos para pagarles el sueldo a cinco ciudadanos que dicen representarnos en ese parlamento?

¿Habían oído que para elegir a esos personajes, la organización electoral tuvo que destinar 10.000 millones de pesos hace cuatro años y que en siete meses, cuando volvamos a las urnas, nos gastaremos una cifra todavía mayor si nadie hace nada para impedirlo?

(...)

Y es que mientras los campesinos salen a las vías a reclamar por el olvido del Estado y los gobernantes les responden que no hay plata para atender todas sus peticiones, nuestro país se da el lujo de sostener una de las entidades más inútiles y costosas de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

(...)

El Parlamento Andino sesiona poco, y cuando lo hace se ocupa de lugares comunes a los que nadie les presta atención. Ha estado ausente en la resolución de conflictos interestatales, fue incapaz de convencer a Venezuela de volver a la CAN y sus pronunciamientos no son vinculantes para ningún Estado, lo que significa que ni los gobiernos ni los ciudadanos están obligados a obedecer lo que surja de allí.

Lo grave del asunto es que, a pesar de lo inane que resulta el Parlamento Andino, Colombia ha tenido que asumir todos los costos de esa institución. Además de la cuota anual, equivalente a unos 100 millones de pesos, que debemos pagar por pertenecer a la CAN, desde hace varias décadas nuestro país firmó un acuerdo en el que se comprometió a sufragar los gastos de funcionamiento de la oficina central, que opera en un viejo edificio en el norte de Bogotá.

Solo en los últimos cinco años los colombianos hemos tenido que pagar más de 9.000 millones de pesos por el papel higiénico, los computadores, los asesores y los ‘asesores’ de los asesores de nuestros parlamentarios andinos.

Además, desde el año 2010, y como consecuencia de una ley que así lo ordena, cada cuatro años debemos elegir cinco representantes que, una vez posesionados, tienen derecho a todos los privilegios de un Senador de la República, aunque no tengan las mismas responsabilidades.

(...)

No existen argumentos de peso para defender la existencia del dicho Parlamento Andino y, por si faltaran, en cambio, razones para querer acabarlo, basta ver el papel que cada uno de nuestros representantes cumplió en los últimos años y la empatía que generaron con sus electores.

¿Cuántos de los lectores saben los nombres de por lo menos tres de los parlamentarios andinos actuales?

Entre tanto, los partidos políticos en Colombia deben asumir públicamente su cuota de responsabilidad y decirnos a los colombianos si están de acuerdo con desaparecer el Parlamento Andino o si lo quieren seguir manteniendo pese a todos sus costos.

(...)

Fortalecer la integración andina es una necesidad, pero para ello hace falta más voluntad política y menos burocracia. A ese elefante llamado Parlamento Andino lo podemos enterrar ya.”

El objetivo principal del presente proyecto de ley, es derogar la Ley 1157 de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de parlamentarios andinos, y que en su lugar se mantengan vigentes los parámetros fijados por la Ley 312 de 1996, a través de la cual se reglamentan las delegaciones permanentes del Congreso de Colombia ante los Parlamentos Internacionales.

El artículo 4° de la Ley 312 de 1996 señala el mecanismo más idóneo para mantener el compromiso internacional asumido por Colombia, pero sin que exista la necesidad de imponer una carga de carácter presupuestal como la que hoy en día recae sobre los hombros del fisco nacional, pues la citada norma establece lo siguiente: “Artículo 4°. El número de miembros de cada Delegación Permanente será, el que indiquen los Tratados, Estatutos o Protocolos Adicionales de los respectivos Organismos Internacionales. La Delegación permanente del Congreso de Colombia ante un Parlamento Regional u Organismo Internacional de carácter parlamentario, será integrada por Senadores y Representantes a la Cámara, en cantidad igual del 50% para ambas Cámaras. Determinado el número de Delegados que le correspondiere a cada Cámara, estos serán elegidos en Sesión Plenaria de la Cámara respectiva, aplicando el sistema de cuociente electoral y para el período constitucional correspondiente, siempre y cuando los Tratados Constitutivos, Estatutos o Protocolos Adicionales de los Parlamentos Regionales o de los Organismos Internacionales de carácter parlamentario no ordenen elección popular directa de sus miembros. Parágrafo. Cada Delegación Permanente estará integrada preferencialmente por miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República y de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes postulados por las respectivas Comisiones Segundas ante las Sesiones Plenarias en que se hiciera la elección”.

Si bien es cierto el artículo 2° del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino dispone que este “estará constituido por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional”, también lo es que el artículo 7° del protocolo adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes, al tenor dispone: “Artículo 7°. **Los Parlamen-**

tarios Nacionales de los Países Miembros podrán ser al mismo tiempo Representantes al Parlamento Andino, sin que ello constituya, de modo alguno, requisito de elegibilidad”. (Negrillas y cursivas mías).

Por consiguiente, nada obsta para que sean los miembros de la Comisión Segunda de Senado y Cámara quienes desarrollen las funciones que hasta el día de hoy vienen desempeñando los Parlamentarios Andinos, como se dispone en la Ley 312 de 1996, y de esta manera contribuir al principio de austeridad que a lo largo de las últimas semanas viene tomando cada vez más fuerza dentro de la opinión pública nacional.

De los honorables Senadores,

Juan Carlos Vélez Uribe,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 87 de 2013, *por medio de la cual se deroga la Ley 1157 de 2007*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2013
SENADO

por la cual se reajusta la mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional se reajustará a partir de entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión antes del 31 de diciembre de 1990 el incremento será de un diez por ciento (10%).

2. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el 1° de enero de 1991 y el 31 de diciembre del 2000, el incremento será de un siete por ciento (7%).

3. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre del 2012, el incremento será de un cinco por ciento (5%).

Artículo 2°. El reajuste ordenado en el artículo anterior se aplicará igualmente a las pensiones sustitutivas en invalidez.

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

Cordialmente,

Camilo Romero,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En primera instancia, me permitiré hacer un breve recuento de la forma en la que se hizo el estudio que nos permitió concluir que, año tras año los empleados civiles del Sector Defensa han venido sufriendo una desmejora salarial y, por ende, pensional, con respecto a funcionarios de rango equivalente vinculados a otros sectores del Gobierno Nacional, tesis que motivó la presentación del presente proyecto de ley.

La investigación empezó con la recolección de la normatividad que regulaba el tema salarial y prestacional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, partiendo desde la Ley 2ª de 1945 hasta el presente año. Así mismo, se obtuvo la información correspondiente a los salarios del Ministerio de Defensa desde el año 1978, y de las normas sobre salarios de los demás empleados públicos, teniendo en cuenta que el estudio debía tener como base un ejercicio normativo comparativo principalmente con empleados de los demás Ministerios del Gobierno, por ser los que mayor equivalencia presentaban.

Teniendo en cuenta estos documentos, entre otros, se pudo determinar que los aumentos anuales fueron bien aplicados y en su mayoría el ingreso pensional ha mantenido al menos un poder adquisitivo constante.

Se realizaron diversas investigaciones y comparaciones de situaciones con otros empleados públicos, que no daban resultado alguno que nos permitiera obtener un sustento razonable y sólido para explicar la diferencia salarial entre unos y otros. Logramos determinar, en efecto, que las pensiones de los empleados civiles del Ministerio, retirados, son inferiores, generalmente porque siendo la base de tales pensiones el sueldo al momento del retiro, dicha asignación básica ha sido inferior en el Ministerio de Defensa, comparado con la correspondiente base salarial de los demás funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Más aún, de manera discriminatoria, los rangos de salarios en todos los años de los empleados de Ministerio de Defensa Nacional, son inferiores a aquellos determinados para los empleos equivalentes en otros Ministerios.

Pero además, se presenta otra situación que ha venido haciendo que las pensiones de los empleados civiles del Ministerio de Defensa sean inferiores a aquellas de los empleados retirados de otros Ministerios, ya que sin razón legal, y contrariando el principio de igualdad, la nomenclatura de los empleos de los demás Ministerios y la asignación de salarios tiene un rango superior más alto a aquella fijada para Mindefensa.

Para efectos de este proyecto de ley, se hicieron estudios comparativos con la situación de otros Ministerios desde el punto de vista salarial; se estableció una tabla en la que tomando en cuenta las distintas categorías de empleos, como son para el Ministerio de Defensa, los auxiliares, adjuntos y especialistas del primero y el segundo grupo, se equipararon según el sueldo con las nomenclaturas generales de otros Ministerios, tomando en principio el año 1978, en el que se encontró identidad del Administrativo grado 3 (régimen general), con el Auxiliar Segundo del Ministerio de Defensa Nacional, según los sueldos y categoría técnica profesional; igualmente se fueron estableciendo equivalencias de los adjuntos con los técnicos y de los profesionales con los especialistas Jefe, Asesor Primero y Segundo del sector Defensa.

Como ejemplo de ello, anoto, que entre otros, el rango de los profesionales para el año 1978 en los demás Ministerios, pueden alcanzar en la categoría más alta de un sueldo base hasta de \$15.500 mientras que un profesional en Mindefensa solo puede ganar máximo \$3.600. Para el año 2007, este mismo profesional en otro Ministerio puede alcanzar un sueldo base de \$1.591.093,00 mientras que en Mindefensa solo puede llegar a un salario base de \$434.192. Se repite la situación con los administrativos, para quienes en el año 1978 el salario máximo llegaba a \$23.500 (nivel profesional), en los demás Ministerios, mientras que en Mindefensa solo podían alcanzar la suma de \$11.300; igual situación se presenta en relación a los Técnicos que para dicho año, en los otros Ministerios podían alcanzar un salario de \$16.500 mientras que los Especialistas (que según las funciones serían el rango equivalente), solo podían llegar a un salario base de \$7.800. Para el año 2007, los Técnicos de otros Ministerios podían tener un salario máximo de \$1.607.040, mientras que en Mindefensa solo era de \$434.192. Los Administrativos de otros Ministerios para dicho año, alcanzaban un salario máximo de \$1.591.093 y en Mindefensa solo de \$434.192.

Para tratar de nivelar un poco las mesadas pensionales de los empleados públicos, el Gobierno Nacional expidió la Ley 4ª de 1976, procurando aumentos anuales en las pensiones oficiales, lo cierto es que mientras que dicho aumento era aproximadamente del 50% del salario mínimo, las pensiones quedaban afectadas por la pérdida del valor adquisitivo que en muchos años alcanzó guarismos superiores al 20%, lo que implicó una disminución del valor real en términos adquisitivos de la pensión. Esta afectación era para todos los ex empleados del Estado, pero se daban las diferencias anteriormente señaladas, ya que empleados ajenos al sector defensa seguían con la posibilidad de un aumento del salario máximo, al igual que de un cargo de mayor jerarquía y, por ende, de mayores ingresos.

Esta situación se hace aún más rígida, si se tiene en cuenta que al no existir un régimen de carrera administrativa en Mindefensa, los ascensos eran potestativos de la administración y además discrecionales, mientras que en los demás Ministerios, por la existencia de un sistema de carrera, debían darse los ascensos regularmente, conforme a la regulación propia de dicho sistema. Entonces, los funcionarios del Ministerio de Defensa, durante largos años de servicio, en muchos casos permanecieron sin ascenso alguno, y en el mejor de los casos con uno o dos ascensos, situación que les impedía mejorar su remuneración

salarial, aspecto que como ya hemos mencionado, es la base para la asignación de la mesada pensional. Solo hasta el año 2006, se estableció un sistema de carrera para el sector defensa, con la expedición de la Ley 1033, “por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

En tal virtud, se expidió en el año 2007 el Decreto número 091, en el cual se estableció el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa, bajo el entendido que el Sector Defensa está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como por sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales que perciben los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa, difícilmente les permiten sobrevivir económicamente, peor aún cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacionistas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Entonces –y con la claridad de que por la edad de un pensionado es casi imposible conseguir ingresos adicionales–, es fácil deducir que la mesada pensional en la mayoría de los casos es insuficiente para cubrir gastos propios de subsistencia, tales como alimentación, vivienda, transporte, vestido, salud, entre otros.

Objeto del proyecto de ley

Teniendo en cuenta la situación descrita, el objeto principal del presente proyecto de ley es permitir que se dé cumplimiento y se aplique el principio de igualdad establecido en el artículo 13 C. N. para el caso de los pensionados de la Rama Ejecutiva, de la cual hacen parte los empleados civiles del Ministerio de Defensa, que se reitera, están en una situación pensional muy inferior a los demás ex funcionarios equivalentes de los otros Ministerios.

Se presentan entonces en la propuesta diferentes posibilidades de aumento teniendo en cuenta el año de retiro, ya que en primer lugar el personal civil anotado ha visto afectado su ingreso pensional con mayor o menor intensidad dependiendo de los aumentos comparativos del salario, el cual sirve de base para determinar el monto pensional, y en segundo lugar por la diferencia salarial que se presenta con los otros cargos de la Rama Ejecutiva.

Fundamento Normativo

La Carta Política de 1991, establece como uno de sus principios fundantes la igualdad; en este sentido, su artículo 13 contempla que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

Adicionalmente, el artículo 53 superior, establece algunos principios mínimos fundamentales a la hora de erigir una política laboral, entre los que se incluyen los siguientes: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Sin embargo, la Constitución de 1991 queda rezagada frente a la situación pensional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, porque mientras que en ella se garantiza la aplicación del principio de igualdad y otros derechos mínimos como el de una vida digna, el derecho a la vivienda, a la recreación, entre otros, lo cierto es que estos derechos se tornan utópicos frente a una realidad salarial y pensional irrisoria, aunado a que dichos funcionarios tienen un servicio de especial riesgo y disponibilidad que ameritan un trato diferente.

Es válido reconocer que por la especialidad del servicio, el sector defensa cuenta con un régimen especial en cuanto al tema salarial, prestacional y pensional tanto de sus militares como de los funcionarios civiles. Sin embargo, bajo el amparo de esa distinción, no pueden vulnerarse ni menoscabarse derechos de los trabajadores; la lógica debe funcionar al contrario, al ser los funcionarios que más riesgos corren por la naturaleza de sus labores, deben contar con mejores y mayores garantías laborales.

Al respecto, la Sentencia número 70001-23-31-000-1997-6929-01(3229-99) de Consejo de Estado - Sección Segunda, de 22 de febrero de 2001, afirma lo siguiente:

“En sana lógica a las excepciones en la aplicación de la ley general en virtud de la existencia de normas especiales debe recurrirse solo en tanto la norma especial resulte más favorable que la general. Lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por la ley a un grupo de personas se convierta en obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la ley para la generalidad”.

Pero aún más, en interpretación de la Constitución la Corte ha pregonado el derecho de igualdad de los pensionados, aun tratándose de aquellos excepcionados del régimen general. Así en Sentencia C-461 del 12 de octubre de 1995, precisó:

“...El establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta...”.

“No puede ser admisible que se excluya a un grupo de pensionados de un beneficio que se otorga a la generalidad del sector y que tiende al desarrollo de un derecho constitucional, por simples consideraciones subjetivas que no encuentran asidero en los principios y valores constitucionales. Como en forma reiterada lo ha manifestado la Corte, el derecho a la igualdad se traduce en una garantía que impide a los poderes públicos tratar de manera distinta a quienes se encuentran en iguales condiciones. En consecuencia la norma que estudia la Corte, configura una discriminación que atenta contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política...”.

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, según lo dispuesto en la Ley 68 de 1968, se consideran parte integrantes del personal de las Fuerzas Militares, lo que implicaba la sujeción a un sistema militar estatizado, justificable por trabajar precisamente con un estamento militar, lo que sustenta la permanente disponibilidad y el uso del uniforme en determinadas condiciones. Esta normatividad se reitera en el Decreto Reglamentario número 351 de 1964.

Ahora bien, el Decreto-ley 2339 de 1971 derogó expresamente esta normatividad, pero cabe preguntarse si las facultades otorgadas en el año 1970 eran suficientes para ello, y por ello cabría bajo la excepción de inconstitucionalidad, argumentar su vigencia aun para estas épocas.

Esta situación parece ser el fundamento para que los salarios y la nomenclatura utilizada para los empleados civiles del Ministerio de Defensa, fuera especial, lo que dio como resultado una desigualdad frente a los demás empleados del ejecutivo en cuanto a la remuneración básica salarial.

Justificación y antecedentes

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, al menos hasta el año 1999, estaban sujetos al uso de uniforme militar, para realizar actividades casi permanentes en misión de acompañamiento de la tropa de personal militar, ya sea en condiciones de conductores, mecánicos o profesionales especialmente del área de la salud, lo que implicaba un riesgo permanente similar al del personal militar; según varios testimonios, incluso en ocasiones debían permanecer por varios días y prácticamente las 24 horas, en comisiones en distintas regiones del país, en las mismas condiciones del personal uniformado. Con posterioridad al año 1999, se eliminó la exigencia del uso de uniforme militar a los funcionarios civiles del sector, sin embargo, el personal estaba obligado al acompañamiento militar, por lo cual seguían compartiendo con ellos el riesgo propio de la actividad a su cargo.

El personal civil del Ministerio de Defensa, igualmente por la especialidad de la actividad ministerial, debía permanecer disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana, situación que en medio de las condiciones de orden público del país, y las exigencias de los servicios prestados por el Ministerio, implicaba una recurrente prestación de servicio con base en tal disponibilidad. Quedaba sujeto igualmente el personal civil del Ministerio de Defensa a permanentes traslados hacia los distintos batallones que se encontraban dispuestos en todo el territorio nacional, lo que implica e implicó en la mayoría de los casos dificultades en sus relaciones familiares, e incluso la separación familiar por el tiempo de traslado, situación que no se presenta de manera general para los demás funcionarios de los ministerios, salvo contadas excepciones.

Las pensiones del personal civil del Ministerio de Defensa comparativamente son inferiores a las demás pensiones de los exempleados de la Rama Ejecutiva, en primer lugar porque los reajustes para este personal son inferiores a los otorgados para los empleados de los otros Ministerios, dando como resultado una base salarial inferior en algunos casos hasta en un 50% con relación a funcionarios de su misma categoría en otros Ministerios, según se comprueba en el cuadro adjunto que se elaboró con la premisa de que la nomenclatura de estos empleos en el Ministerio es especial, por lo que se tuvieron en cuenta las distintas categorías, esto es, las del personal administrativo, técnico y profesional de los demás Ministerios que se compararon con las categorías del personal civil del Ministerio de Defensa, atendiendo el nivel de salario desde el año 1978 hasta el año 2008, como ya lo hemos mencionado.

En algunos años, no se dan aumentos para los empleados civiles del sector defensa, mientras que para el resto de los empleados de otros Ministerios, se da el aumento anual (como puede observarse para el año 1979, en el cual mientras que los aumentos generales para los otros Ministerios, en las categorías antes indicadas, van de un 18% al 24%, en el sector defensa no se registra aumento). Se inicia así un proceso discriminatorio y desigual inaceptable en la asignación salarial, lo cual finalmente afecta la situación pensional del personal civil del Ministerio de Defensa.

Para el año 1980, si bien se produjeron aumentos para el personal civil del Ministerio de Defensa e igualmente para el personal de otros Ministerios, estos aumentos fueron entre 16% y 22% menores en Mindefensa, con respecto a aquellos otorgados en las otras entidades de la Rama Ejecutiva. Lo mismo sucedió en los años 1981, 1982 y 1983.

En el año 1984 se presenta un aumento ligeramente mayor para el personal civil del Ministerio de Defensa, entre el 1% y el 4% para algunos cargos, pero para otros se presenta un menor porcentaje de un aumento que para los demás empleados de la Rama Ejecutiva, con una clara desigualdad.

Para el año 1989, la diferencia en la base salarial es abismal, a tal punto que en varios de los rangos del Ministerio de Defensa el salario es apenas el 50% del sueldo base del personal equivalente en otros Ministerios, lo que necesariamente afecta a aquellos que se pensionaron por estos años.

Para las vigencias subsiguientes la tendencia se mantiene, con algunas modificaciones que disminuyen las diferencias.

La realidad de la situación de los pensionados del Ministerio de Defensa y, en especial, de aquellos retirados hace ya algunos años, justifica la presentación de este proyecto de ley que permitirá un ajuste, que aunque limitado debido a las dificultades presupuestales que el Gobierno argumenta, responde a criterios de justicia e igualdad, frente a las garantías de quienes fueron trabajadores del Ministerio de Defensa, y lograron consolidar un derecho pensional.

Por las anteriores razones, solicito a los honorables Congresistas aprobar en la forma propuesta el reajuste pensional para los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 88 de 2013 Senado**, por la cual se reajusta la mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Camilo Romero*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2013
SENADO**

por la cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto como actividad de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 1 del artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003 y adiciónese un párrafo transitorio, el cual quedará así:

Trabajos en Minería que impliquen prestar servicio en socavones, en subterráneos y a cielo abierto.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores de minería a cielo abierto, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 8°. Límite del Régimen Especial. El régimen de pensiones especiales para las actividades de

alto riesgo previstas en este decreto siempre cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas, hasta que estudios técnicos y ambientales, avalados por el Instituto Nacional de Salud o por entidades internacionales de reconocida idoneidad en la materia, respaldadas por el Comité Nacional de Salud Ocupacional o Sociedades Científicas Nacionales, certifiquen que las labores que ejecutan ya no son consideradas de alto riesgo y, por tanto, no implican disminución de la expectativa de vida saludable.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

A consideración de los honorables congresistas,

Félix José Valera Ibáñez,

Autor.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Antecedentes

El numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para “expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y, en particular, para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema”.

Con fundamento en esas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto-ley 2090 de 2003¹, por medio del cual se definieron las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores² y se establecieron una serie de beneficios de carácter pensional para quienes desempeñan labores en esas áreas. Precisamente el numeral 1 del artículo 2° consideró como actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores, aquellos “trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos”, excluyendo de plano la actividad minera a cielo abierto.

Los artículos 3°, 4° y 5° contemplan el reconocimiento de una pensión especial de vejez en favor de quienes desarrollan actividades de alto riesgo. Igualmente determinan que para acceder a esa prestación especial es necesario haber cumplido 55 años de edad y haber cotizado el número mínimo de semanas previsto en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, requisitos estos que resultan más favorables si se tiene en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993,

¹ Es importante destacar que la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, consultada respecto de la vigencia del Decreto-ley 2090 de 2003, contestó que dicha norma no había sido declarada inexecutable ni había sido derogada total o parcialmente.

² Artículo 1°. Definición y campo de aplicación. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendiendo por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.

modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en la actualidad se requiere haber cumplido 55 años si es mujer o 60 años si es hombre³ y mínimo haber cotizado 1.200 semanas en cualquier tiempo⁴.

Por su parte, el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003 establece una restricción temporal para el reconocimiento de los beneficios pensionales antes señalados, en el entendido de que sólo cobijarían a los trabajadores vinculados a las actividades de alto riesgo hasta el 31 de diciembre del año 2014. A renglón seguido la norma prevé que ese límite de tiempo puede ser ampliado por el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

Finalmente, el artículo 9° estableció un plazo de tres (3) meses con el fin de permitir que los trabajadores dedicados a actividades de alto riesgo pudieran trasladarse del régimen de ahorro individual al régimen de prima media con prestación definida, y así ser sujetos beneficiarios del régimen pensional especial.

B. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley persigue dos fines de gran importancia en materia de justicia laboral: i) incorporar la actividad de los trabajadores de la minería a cielo abierto dentro de las actividades señaladas como de *alto riesgo* en el artículo 2° del Decreto número 2090 de 2003; ii) modificar el límite temporal de cobertura del régimen pensional especial previsto en el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003.

C. Marco Constitucional

1. Competencia para determinar y clasificar las actividades laborales de alto riesgo

Las primeras ideas sobre la separación de poderes surgieron en Grecia y se le atribuyen a Aristóteles. En “*La Política*”, este pensador griego clasificó los tres poderes del Estado así: 1. Deliberativo, confiado al pueblo y consistente en el voto de las leyes y de los tratados. 2. Magistraturas, entendidas como el ejercicio de la autoridad administrativa, y 3. Tribunales, encargados de la función judicial.

Siglos después, nace la división de poderes de la Edad Moderna gracias al pensamiento de John Locke en Inglaterra (segunda mitad del siglo XVII). El filósofo inglés, consideró que eran tres los poderes del Estado: 1. Legislativo, que dicta las normas generales. 2. Ejecutivo que las realiza mediante la ejecución, y 3. Federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

Posteriormente, en “*El Espíritu de las Leyes*” Montesquieu retomó lo expuesto por Aristóteles y Locke, señalando que en todo Estado hay tres clases de poder: 1. La potestad legislativa. 2. La potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y 3. La potestad ejecutiva que depende del derecho civil. Por la primera de ellas, el príncipe o el magistrado crean leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están

hechas. Por la segunda hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se la denomina la potestad de juzgar; y a la otra, la potestad ejecutiva del Estado. Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe el temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o de pueblo, ejerciesen estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares⁵.

Todo este breve recuento histórico para recordar que la división tripartita del poder público, entendida como la tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes e incluida como elemento esencial de la organización de los Estados modernos, tiene antecedentes remotos.

Así las cosas, en un Estado de derecho es la división tripartita del poder la que da origen a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República. *Esta cláusula implica el otorgamiento de la facultad general de regulación legislativa al Legislador, órgano que en virtud del principio democrático y de los principios de soberanía y representación popular goza de una primacía frente a los otros órganos del poder público.*

En virtud de esta cláusula general de competencia legislativa, corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 114 y 150 C. P.⁶

Lo expuesto anteriormente permite inferir que, si el Congreso de la República es el titular de la cláusula general de competencia legislativa, en virtud de ella es competente también para determinar cuáles son las actividades laborales que caben en el concepto de alto riesgo, lo cual puede igualmente deducirse del inequívoco mandato del inciso 11 del artículo 48 de la Constitución Política:

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones (...)”.

Y por si no bastasen los argumentos esgrimidos hasta el momento, bien vale la pena invocar la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷, que sobre el particular dice lo siguiente:

“(...) De esta manera, el Gobierno dictó los decretos que establecen los regímenes de pensiones para las tres clases de trabajadores que menciona el artículo 139, en el numeral citado. Dichos decretos son:

⁵ Citado por André Haorióu, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 46.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-782 de 2007. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería.

⁷ Sentencia C-189 de 1996. Magistrado Ponente: Doctor Jorge Arango Mejía. Tesis reiterada en la Sentencia C-1125 de 2004. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Córdoba Triviño.

³ *Edades que se incrementarán a 57 años para la mujer y 62 años para el hombre, a partir del 1° de enero de 2014.*

⁴ *Aquí debe considerarse que a partir del 1° de enero del año 2005 el número mínimo de semanas exigidas (1.000), se incrementó en 50 semanas y que desde el 1° de enero de 2006 se incrementa en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.*

– Para las actividades clasificadas de alto riesgo y para los periodistas con tarjeta profesional, expidió el Decreto número 1281 de 1994, “por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo”. Dicho decreto reglamenta, en el Capítulo I, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y las pensiones especiales para los trabajadores que desarrollan tales actividades, y, en el Capítulo II, lo relativo a los periodistas con tarjeta profesional.

(...)

Ubicado, pues, el artículo 1º, demandado, del Decreto número 1281 en el contexto de las normas que expidió el Gobierno y la ley que concedió las facultades, se puede entrar a analizar el cargo que por inconstitucionalidad por omisión presenta el demandante, al excluir la actividad desarrollada por los aviadores civiles como actividad de alto riesgo.

Al respecto, en primer lugar, se debe estudiar a quién corresponde hacer la clasificación de determinadas actividades laborales como de alto riesgo.

De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, el legislador faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10, del artículo 150 de la Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la clasificación (...)

Por lo visto, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Constitución misma, puede extraerse que al Congreso de la República, en su condición de titular de la cláusula general de competencia legislativa, es a quien le corresponde determinar y clasificar las actividades de alto riesgo para los trabajadores.

2. De la reforma a los decretos leyes expedidos por el Gobierno Nacional

El artículo 150 superior faculta al Congreso de la República para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley. Igualmente, el texto constitucional advierte que **el Congreso de la República podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.**

La Corte Constitucional, por su parte, ha sido enfática en afirmar que la modificación de los decretos leyes expedidos con base en facultades extraordinarias corresponde exclusivamente al Congreso de la República. Así lo dejó claro esa Alta Corporación mediante las Sentencias C-510, C-511 y C-608 de 1992, donde manifestó lo siguiente:

“La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados –y no habiéndose vencido el término legal– para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias”.

Corolario de lo anterior, es claro que el Congreso de la República está constitucionalmente facultado tanto para desprenderse *pro tempore* de su función legislativa bajo las estrictas condiciones previstas en el artículo 150 numeral 10, como para modificar en cualquier tiempo las normas con fuerza de ley expedidas por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias. En tal virtud, como se planteó en líneas anteriores, el Congreso de la República se encuentra plenamente facultado para modificar el Decreto-ley 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

3. De las acciones afirmativas en favor de los trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo

En distintas ocasiones⁸ la Corte Constitucional ha declarado ajustadas a la Carta Política de 1991, varias disposiciones que discriminan positivamente a algún sector poblacional en pro de alcanzar la igualdad sustancial frente a otros fragmentos de la sociedad. En la Sentencia C-410 de 1994⁹, el máximo Tribunal Constitucional justificó el trato diferente otorgado a las mujeres en el Sistema General de Pensiones, permitiéndoles pensionarse a una edad inferior a la prevista para los hombres. Dijo la Corte en esa oportunidad:

“(...) La previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, así como para otros efectos pensionales, es una medida que precisamente, toma en consideración fenómenos sociales anómalos con un indudable propósito corrector o compensador que se acomoda muy bien a la normativa constitucional que lejos de ser contrariada resulta realizada (...)”.

En esas condiciones, es claro que establecer este tipo de acciones afirmativas en favor de un grupo de trabajadores cuya expectativa de vida se encuentra menguada con ocasión de la actividad de alto riesgo que desempeñan, no sólo es constitucional y legalmente viable sino que se constituye en el acto reivindicatorio por antonomasia para compensar la onerosa carga a la que estos se ven sometidos en su devenir laboral.

D. Justificación

1. La actividad de minería a cielo abierto, en general, como de alto riesgo

Con ocasión de la expedición del Decreto-ley 2090 de 2003 se realizó un estudio técnico que permitió identificar cuáles eran las actividades de alto riesgo que generaban un impacto sobre la expectativa de vida saludable de los trabajadores.

Dicho estudio, elaborado por el Ministerio de la Protección Social, sin hondas consideraciones incluyó como actividad de alto riesgo relacionada con la minería, únicamente a aquellos trabajos en minería de socavón o subterráneos, haciendo *tábula rasa* de la actividad minera a cielo abierto, y en especial de aquella dirigida a la extracción y manejo de carbón.

⁸ Ver entre otras Sentencias: C-371 de 2000, C-169 de 2001, C-184 de 2003, C-964 de 2003, C-540 de 2008.

⁹ Magistrado Ponente: Doctor Carlos Gaviria Díaz.

Esto resulta cuando menos contradictorio, pues en el propio estudio se advierte que *el fundamento de esta pensión es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para la salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que éstas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones*¹⁰.

Se dice también en el estudio técnico, que los trabajadores de las minas subterráneas se ven expuestos a material particulado como sílice y asbesto, lo cual incrementa el riesgo de padecer enfermedades pulmonares como la neumoconiosis, la silicosis, cáncer de pulmón y de pleura y asma ocupacional.

El sílice es la denominación más genérica con que es conocido el dióxido de sílice (SiO₂), el cual se encuentra comúnmente en el proceso de explotación minera a cielo abierto. La exposición ocupacional a esta sustancia desencadena la denominada silicosis, una enfermedad pulmonar fibrótica resultante de la inhalación del óxido de silicio.

En el libro *Manual de Neumología Ocupacional 2007*, se afirma: “El riesgo de aparición de la enfermedad se relaciona con la magnitud de exposición ambiental ocupacional acumulada al polvo de sílice a lo largo de su vida laboral. Una revisión reciente de los estudios dirigidos a cuantificar esta relación, concluye que una exposición de 0.05% durante una vida laboral de 30 años, supone un riesgo de contraer silicosis del 30%”. Lo anterior implica afirmar que de cien trabajadores expuestos a sílice ocupacional, por debajo de los límites permisibles, se espera que 30 de los mismos, padezcan esta severa enfermedad¹¹.

Sorprende ver cómo el tema de la minería siempre se aborda en términos de crecimiento económico y de inversión extranjera directa, pero casi nunca la discusión nacional posa sus ojos en los altos índices de morbilidad y mortalidad que de ella se derivan. Algunos apartes de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 se ajustan perfectamente a la anterior afirmación, como se verá a continuación:

“(…) el boom minero-energético que estaría viviendo Colombia en los próximos años es producto de los posibles aumentos en la producción del sector, más que por los precios de sus materias primas. Por regla una bonanza externa está asociada con la incertidumbre respecto a su duración y tamaño.

Las previsiones del sector minero-energético para el mediano plazo contemplan nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, polimetálicos, carbón e interconexión eléctrica con otros países (Panamá, Repú-

blica Dominicana y Puerto Rico). De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en la actividad minera ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es, aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010”

(…)

“Por otra parte, los pronósticos sobre la producción de minerales como carbón, ferroníquel y oro, muestran una ampliación importante en la mayoría de los casos, en los próximos años. Usando información del Ministerio de Minas y Energía, por ejemplo, se estima que la producción carbonífera aumentaría aproximadamente de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones en 2020. Por su parte, se calculan aumentos anuales promedio alrededor de 6% en la producción de oro, hasta alcanzar las 93 toneladas en 2020. En el caso del níquel, en cambio, los pronósticos indican que la producción se mantendrá a partir de 2012 alrededor de 50 millones de libras anuales.

Los pronósticos de precios de carbón permiten esperar que se registre un aumento hasta llegar a US\$83 por tonelada en 2020. Por su parte el oro podría aumentar a 3.260 mil onzas troy en 2020. Sus cotizaciones podrían ascender a US\$1.250 en ese año”.

De otro lado, es pertinente advertir que la lista de actividades consideradas como de alto riesgo en el decreto de marras, no fue una invención caprichosa y arbitraria del Gobierno Nacional, sino que respondió a las conclusiones de un estudio técnico mediante el cual se “(…) analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión ‘es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que éstas disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones’.

En ese documento se consideraron como actividades de alto riesgo los trabajados en minería de socavón o subterráneos; los que involucren sustancias cancerígenas; los que impliquen exposición a altas temperaturas; los que impliquen radiaciones ionizantes; la actividad de los controladores de tránsito aéreo; el personal operativo del cuerpo de bomberos y los guardianes del Inpec y de otros centros carcelarios.

Además, se sostuvo que algunas de las actividades que en disposiciones anteriores eran consideradas como de alto riesgo no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores, tales como los servidores públicos de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Inravisión, Telecom y los periodistas (…)¹².

¹⁰ Ministerio de la Protección Social. Análisis para la definición de las actividades que impactan la expectativa de vida saludable y, por tanto, deben considerarse de alto riesgo. Página 1.

¹¹ José Nicolás Brito Mendoza. Actividad de alto riesgo. Pensión anticipada, “mito o realidad”. 18 de septiembre de 2009.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-1125 de 2004. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Córdoba Triviño.

Según datos del Ministerio de la Protección Social, para el año 2009 había en Colombia un total de 46.344 trabajadores de la gran minería del carbón afiliados a una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP). En el mismo año se reconocieron 209 casos de mineros con enfermedades calificadas como de origen profesional, al tiempo que se reportaron 5.776 accidentes de trabajo, lo cual indica que alrededor del 12.5% de los trabajadores fueron víctimas de algún accidente relacionado con su actividad¹³.

Al citar estas cifras no pretendemos confundir los conceptos de *alto riesgo* y *riesgo profesional*, tal como lo advirtió el Ministerio de Hacienda en un concepto reciente¹⁴, pues eso ya quedó zanjado líneas atrás cuando se puso de presente que la exposición a sustancias como el sílice, asbesto, presentes tanto en las minas subterráneas como en las de cielo abierto, trae como consecuencia la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador.

De otra parte, se han teniendo en cuenta los argumentos presentados por el honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, en el Capítulo IV referente a los Aspectos Generales y Consideraciones Frente a este proyecto de ley publicados en la *Gaceta del Congreso* número 938 del 6 de diciembre de 2011:

“El presente proyecto de ley busca llenar los vacíos que en materia pensional dejó, para los trabajadores de minería a cielo abierto, dirigidos a la extracción y manejo del carbón, el Decreto-ley 2090 de 2003, “por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

El anterior decreto, prevé en su artículo 2º, numeral 1, que las actividades mineras de alto riesgo son aquellas que se realizan en subterráneos y en los socavones, es decir, que dejó por fuera los trabajos a cielo abierto, como es el caso de quienes trabajan en la extracción y manejo del carbón.

Si bien es cierto que para la expedición del Decreto-ley 2090 de 2003 el Ministerio de la Protección Social elaboró un estudio para determinar cuáles eran las actividades de alto riesgo que impactaban en la expectativa de vida de los trabajadores, también lo es que este, en cuanto al sector minero se refiere, sólo consideró los trabajos de socavón y subterráneos por el contacto directo que los mineros tienen con los polvos minerales como actividad de alto riesgo, sin realizar una justificación de la exclusión de dichos trabajos a cielo abierto, cuando existen estudios que demuestran que:

“[I]a exposición a polvos minerales puede darse en diversas circunstancias. Están expuestos los trabajadores que intervienen en la extracción de minerales, su purificación o su uso así como en canteras, en la construcción de túneles y albañilería”¹.

Además, como lo expone el autor del proyecto en su exposición de motivos, citando el Manual de Neumología de 2007, en el que se manifiesta que:

“[e]l riesgo de aparición de la enfermedad se relaciona con la magnitud de la exposición ambiental ocupacional acumulada al polvo de sílice a lo largo de su vida laboral. Una revisión de los estudios dirigidos a cuantificar esta relación concluye que una exposición de 0.05% durante una vida laboral de 30 años supone un riesgo de contraer silicosis del 30%. Lo anterior implica afirmar que de cien trabajadores expuestos a sílice ocupacional, por debajo de los límites permisibles, se espera que 30 de los mismos padezcan esta severa enfermedad”².

Citas:

¹. VEGA MATOS, RAÚL. *Los impactos sobre la salud humana de los polvos de minerales y el desarrollo sustentable de la minería como alternativa para mitigar sus efectos*. Revista Futuros N° 18, 2007,

Volumen V. Consultado en línea el 2 de septiembre de 2011. URL: http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro18/mineria_salud.pdf

². BRITO MENDOZA, JOSÉ NICOLÁS. *Actividad de alto riesgo. Pensión anticipada ¿mito o realidad? 18 de septiembre de 2009*.

Lo anterior demuestra que no es necesario tener una exposición directa y constante con los minerales o con polvos de los mismos, sino que basta un mínimo contagio del ambiente para ser propensos a contraer enfermedades de vías respiratorias.

El municipio de la Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, está expuesto a este tipo de polvos minerales por su cercanía con las minas de carbón que allí se encuentran. En un estudio realizado por Acción Social en 2007, con fuentes de la Secretaría de Salud Municipal, reportó que las Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), son la mayor causa de enfermedad del municipio en la población de todas las edades.

La Neumoconiosis es la principal enfermedad respiratoria en los mineros y se caracteriza por la “inhalaación, retención y reacción tisular a diversas partículas de polvos inorgánicos, naturales y artificiales”³.

Cita:

³. ROA BUITRAGO, JAIRO, M.D.; MARY BERMÚDEZ GÓMEZ, M.D. y RAFAEL ACERO COLMENARES, M.D. *Neumología*. McGraw-Hill Interamericana. 2000. Bogotá.

Otra enfermedad que afecta a los trabajadores mineros es el cáncer. El cáncer es una enfermedad que se produce por un exceso de células malignas, con crecimiento y división más allá de los límites normales. Estas anomalías pueden ser provocadas por agentes cancerígenos, algunos de los cuales se encuentran presentes en la producción minera como el sílice, el benceno, el plomo, así como procesos de geología que involucren radiaciones ionizantes.

De acuerdo con la International Agency For Research of Cancer, se ha podido comprobar que exposiciones ocupacionales de agentes químicos oca-

¹³ Estos datos pueden constatarse en las respuestas al cuestionario enviado al Ministro de la Protección Social, el cual se anexa al presente proyecto de ley.

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Concepto al Proyecto de ley número 233 de 2010 Senado*. 8 de noviembre de 2010.

sionan cáncer, entre los que podemos mencionar lesiones premalignas de piel y carcinoma de células escamosas como consecuencia de la exposición a hidrocarburos aromáticos productos de la destilación del carbón y, cáncer de bronquio y pulmón por exposición al sílice.

La gravedad de la exposición ocupacional de los trabajadores mineros en Colombia, sean estos de minería subterránea, del carbón o de cualquier otro tipo de explotación minera, se refleja no solamente en el hecho de adquirir una enfermedad tan grave e irreversible como lo es la silicosis, sino la de adquirir una enfermedad todavía de mayores características catastróficas, como lo es el cáncer bronquial y pulmonar, que termina no solo por afectar al trabajador minero que la padece, sino a su familia y, en forma directa, a nuestro sistema de salud, teniendo en cuenta los altos costos que implica el tratamiento y manejo de cualquier cáncer que pueda afectar específicamente a un trabajador minero.

Es así que el Instituto Nacional de Cancerología elaboró el Manual de Agentes Carcinógenos de los Grupos 1 y 2A de la International Agency For Research of Cancer de Interés Ocupacional para Colombia, donde:

1. Se estima que uno de cada dos o tres individuos en el mundo industrializado desarrolla algún tipo de cáncer en su vida. Se piensa que la mayor parte de los cánceres en adultos se debe a la combinación de factores que incluyen exposición ambiental a carcinógenos y estilos de vida inapropiados (2,3).

2. Se han reconocido cánceres específicos dentro de las poblaciones trabajadoras en ciertas industrias, así como las propiedades carcinógenas de numerosas sustancias a las cuales está expuesto el hombre, lo que ha permitido fundamentar la hipótesis de un mecanismo químico relevante para el origen de algunos cánceres en humanos, lo cual lleva al convencimiento de que los factores ambientales, entre ellos, los ocupacionales, son responsables de un gran porcentaje de dichos tumores.

3. Al revisar la literatura disponible sobre la incidencia o mortalidad por cáncer ocupacional, para 1999 se estimó que en el mundo ocurrían anualmente 11'000.000 de casos de enfermedades ocupacionales EN COLOMBIA SOLAMENTE SE REPORTAN 1.900 ENFERMEDADES, y la incidencia de cáncer (estimada mediante el método indirecto), correspondía a una cifra de 191.000 casos nuevos por año, en la población general.

4. De acuerdo con el listado de los agentes químicos carcinógenos de uso en Colombia, en el año 2006 las siguientes 10 sustancias o agentes son consideradas como causantes de cáncer pulmonar, extractadas del grupo 1 de la International Agency For Research of Cancer:

- Arsénico y compuestos de arsénico.
- Asbestos.
- Berilio y sus compuestos.
- Cadmio y sus compuestos.
- Cloruro de vinilo.
- Compuestos de cromo hexavalente.
- Níquel y sus compuestos.

Sílice cristalina.

Talco con fibras abestiformes y

2, 3, 7, y 8 tetraclorodibenzo(b,e)(1,4) dioxina.

Hay que recordar que la ACTIVIDAD MINERA, se ha convertido en un pilar fundamental donde se está sustentando nuestro desarrollo social y económico hacia el futuro, lo que implica, en sana lógica, considerar que un creciente número de trabajadores que se vincularan a esta actividad económica, se expandirían en el cumplimiento de sus funciones a la sílice cristalina y asbesto, sustancias presentes siempre en cualquier actividad minera. Con lo que se incrementará igualmente la posibilidad de adquirir una enfermedad profesional, como lo es la silicosis y la asbestosis y, con mayor preocupación, la de adquirir un cáncer de tipo ocupacional, como lo es el cáncer bronquial o de pulmón.

En ese orden, resulta necesario reconocerles a los trabajadores de minería a cielo abierto -no sólo a los trabajos dirigidos a la extracción y manejo del carbón, sino a todos aquellos relacionados con trabajos de minería, como lo son oro, platino, caolín, feldspato, entre otros-; pensión especial de vejez, ya que disminuyendo su riesgo de exposición ocupacional, contribuirá a evitar la aparición de enfermedades como la silicosis, asbestosis o el cáncer bronquial o de pulmón, pues la exposición constante y permanente a polvos de minerales -por motivos de trabajo- implica una debilidad en la salud y, por ende, se aminora en dicha persona no solamente la expectativa de vida, sino que se afecta la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

En consecuencia, para que dichos trabajadores puedan acceder al beneficio, se modificará el artículo 2º del citado decreto, incluyendo a quienes realizan esa actividad a cielo abierto.

Así mismo, se dispone que el beneficio sólo se reconocerá hasta cuando estudios técnicos y ambientales, avalados por el Instituto Nacional de Salud o por entidades internacionales de reconocida idoneidad en la materia, respaldadas por el Comité Nacional de Salud Ocupacional o Sociedades Científicas Nacionales, certifiquen que las actividades mineras no afectan la salud y, por consiguiente, la expectativa de vida de los trabajadores. Para ello, se modificará el mencionado artículo que expresa que dicho beneficio sólo se reconocería hasta el 31 de diciembre del año 2014, con lo cual se exclúan a los trabajadores que se incorporaran a estas actividades después de esa fecha.

Manifiesta el autor del proyecto, con justa razón, que “una vez aprobadas las normas que contemplan beneficios para quienes desarrollen actividades de alto riesgo, es preciso mantenerlas en el tiempo, eliminando cualquier tipo de restricción destinada a suprimir tales prerrogativas en el futuro”. A lo que cabría agregar, hasta tanto estudios serios y especializados indiquen que algunas de esas actividades han perdido la connotación de ser de alto riesgo.

No obstante lo anterior, los empleadores y aseguradores deben adoptar, en materia de prevención, me-

didadas más eficaces, en aras de promover y garantizar mejores condiciones laborales a sus trabajadores, que redunden en niveles altos de protección y mayor expectativa de vida para los mismos.

Así, pues, estas prerrogativas deberán persistir hasta tanto nuevos estudios técnicos y ambientales, reconocidos y avalados por el Gobierno Nacional, certifiquen que estas actividades ya no son de alto riesgo.

En nuestro país, de acuerdo al último Censo Minero realizado, existen 8.891 frentes de mina a cielo abierto activas. En estas minas se extraen gran cantidad de materiales, entre los que encontramos carbón, oro, caliza, platino, caolín, feldespato, etc.

De acuerdo con el mismo censo, se relaciona que existen cuatro (4) trabajadores por frente de mina expuestos directamente con la extracción minera, lo que da un total de 35.564 trabajadores mineros en todo el territorio nacional⁴.

Por otro lado, es importante resaltar que este proyecto de ley, en cuanto a su impacto fiscal, no genera gasto adicional, puesto que la actividad minera a cielo abierto ya se encuentra clasificada como de riesgo máximo, por lo que cotiza al Sistema de Riesgos Profesionales el 6.96% del valor de su nómina mensual, tal como lo señaló el Ministerio de la Protección Social en el concepto enviado sobre el proyecto de ley.⁵

Por último, vale traer a colación lo dicho por el Ministerio de la Protección Social sobre la justificación de la existencia de los regímenes especiales de pensión de vejez:

“[I]a finalidad de las normas de pensiones especiales para algunas actividades u oficios de alto riesgo es la de compensar de alguna manera a los trabajadores que tienen un desgaste excesivo (más alto que la mayoría de los trabajadores) en su salud o la disminución de su expectativa de vida, debido a la imposibilidad técnica de controlar los riesgos a los que están expuestos”.⁶

Experiencias Internacionales

En varios países de América Latina se realizan explotaciones de minerales diversos. Dichas explotaciones están reguladas por normas estatales que van desde el manejo de las minas hasta la responsabilidad que tienen los explotadores con el ambiente y la salud de la población. En cuanto a la modalidad de cielo abierto, encontramos las siguientes experiencias:

Bolivia:

En Bolivia la minería se constituye como la segunda industria de extracción. En ese sentido, Bolivia se constituye como uno de los principales países exportadores de minerales del mundo.

La mina boliviana más grande se encuentra situada en Oruro, “[e]ncaramada a 3.700 m. sobre el altiplano, la ciudad cuenta hoy con 220.000 habitantes, expuestos a las contaminaciones polimetálicas generadas por las últimas actividades mineras y metalúrgicas actuales y pasadas.”⁷

Chile:

Chile se caracteriza por ser un país de explotación minera.

Un estudio publicado por la Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias destaca que “los oficios

con alto riesgo de silicosis se encuentran en la minería (carbón, arcilla y oro)”⁸ y que se trata “de una enfermedad profesional, que además presenta progresión pese al retiro del paciente del ambiente laboral con exposición al sílice”.⁹”.

Citas:

4. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. *Respuestas al Cuestionario solicitado.*

5. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. *Respuestas al Cuestionario solicitado.*

6. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. *Respuestas al Cuestionario solicitado.*

7. *El impacto de las minas en Bolivia. Octubre de 2010.*

Consultado en línea el 3 de septiembre de 2011: URL <http://es.ird.fr/la-mEDIATECA/fichas-cientificas/357-el-impacto-de-las-minas-en-bolivia>

8. PARADA, MARÍA TERESA; VÍCTOR ALISTE; RODRIGO GIL; et al. *Silicosis y trasplante pulmonar. Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias. Vol. 23, N° 2, junio de 2007.*

9. *Ibíd.*

2. Eliminación del límite temporal consagrado en el artículo 8° del Decreto número 2090 de 2003

El reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez encuentra sustento constitucional en la protección especial que debe brindar el Estado al trabajo en todas sus modalidades (artículo 25), imponiéndose que el fruto del trabajo continuado durante largos años sea la base para disfrutar del reposo en condiciones dignas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea incontrastable. Así mismo, la pensión especial de vejez encuentra amparo en los artículos 48 y 53 superiores, los cuales establecen que el pago de la pensión debe realizarse de manera oportuna, dentro de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, propios de la seguridad social en Colombia.

Pues bien, ciñéndonos a las anteriores premisas constitucionales, no se explica por qué, habiéndose probado la reducción en la expectativa de vida de quienes desarrollan actividades catalogadas como de *alto riesgo*, se mantiene una norma que discrimina a aquellos trabajadores que eventualmente llegaran a vincularse a este tipo de actividades.

Para hacer una breve aproximación al tema, debemos considerar el caso de los trabajadores dedicados a la explotación de carbón, bien sea en socavones o a cielo abierto. En efecto, se encuentra demostrado que la constante exposición a polvos minerales causa enfermedades que afectan el aparato respiratorio, tales como: neumoconiosis o silicosis, silicoantrosis, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, bronquitis industrial y cáncer del pulmón. Estas enfermedades respiratorias producidas por polvos minerales, constituyen una importante causa de morbilidad y mortalidad, que en la mayoría de las ocasiones evolucionan hacia la cronicidad, son incapacitantes y cuando no se hace un diagnóstico oportuno, se convierten en una fuente de años de vida potencialmente perdidos por mortalidad prematura.

Empero, es todavía menos comprensible el hecho de que a partir del año 2015 se supriman estos beneficios pensionales, máxime si se considera que el desarrollo de actividades como la minería está proyectado para otras cuantas décadas. Recientemente el señor Ministro de Minas y Energía afirmó que en Colombia

existen reservas probadas de carbón del orden de 24 mil millones de toneladas¹⁵; cifra esta que ligada a la actual producción anual de 92 millones y una estimada para el año 2020 de alrededor de 160 millones (una vez ampliada la capacidad de embarque de los puertos), da cuenta de al menos 150 años de explotación carbonífera.

Desde esa perspectiva, resulta injustificable la discriminación que por vía jurídica se ha establecido para los trabajadores vinculados a actividades de alto riesgo como la minería después del 31 de diciembre de 2014.

Aunque actualmente no hay estudios sobre la exposición de los trabajadores de la gran minería del carbón a sustancias cancerígenas, riesgos profesionales y salud ocupacional, lo que resulta inocultable es que *tanto el asbesto como los minerales asbestiformes se encuentran en casi dos terceras partes de la corteza terrestre, principalmente en los depósitos de níquel, cromo, cobre, oro, granito, basalto, y en casi todos los silicatos. Por lo tanto, toda operación de minería, explotación de canteras y trabajos en túneles provoca exposición a fibras de asbesto*¹⁶.

Además, hay cifras contundentes que evidencian altos porcentajes de accidentalidad y enfermedades de origen profesional que terminan haciendo mella en la expectativa de vida de los trabajadores, a tal punto que el propio Ministerio de la Protección informó a finales del año pasado que se ha venido trabajando en un Plan Nacional de Prevención de Silicosis, Neumoconiosis y Asbestosis para los mineros del carbón¹⁷.

Ahora bien, una vez aprobadas las normas que contemplan beneficios para quienes desarrollen actividades de alto riesgo, es preciso mantenerlas en el tiempo, eliminando cualquier tipo de restricción destinada a suprimir tales prerrogativas a futuro. Se reitera entonces que no existe justificación alguna para mantener vigente una disposición que lesiona los derechos de los trabajadores que se vinculan a actividades de alto riesgo después del 31 de diciembre de 2014, razón por la cual se deroga.

E. Conclusión

Con fundamento en los argumentos anteriormente señalados, pongo a consideración de mis honorables colegas este proyecto de ley que responde a una justa reclamación que otrora han venido exigiendo los trabajadores dedicados a la actividad de minería a cielo abierto, cuya expectativa de vida saludable también se ve menguada por los nocivos efectos de sustancias como el dióxido de sílice y el asbesto. En consecuencia, confío en que esta honorable Corporación tendrá la suficiente conciencia en materia de justicia social como para convertir este proyecto en ley de la República y, por ende, solicito darle el trámite constitucional que corresponda.

Félix José Valera Ibáñez,
Senador de la República.

¹⁵ <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/produccion-de-carbon-en-colombia>. Noticia publicada el 9 de noviembre de 2010.

¹⁶ Ministerio de la Protección Social. *Análisis para la definición de las actividades que impactan la expectativa de vida saludable y, por tanto, deben considerarse de alto riesgo*. Página 2.

¹⁷ Ver Respuesta N° 11 a cuestionario enviado al Ministerio de la Protección Social, pág. 12. Se anexa cuestionario.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de septiembre del año 2013 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 89, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por honorable Senador *Félix Valera Ibáñez*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 89 de 2013, *por la cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto como actividad de alto riesgo y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Félix José Valera Ibáñez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 711 - Miércoles, 11 de septiembre de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
	Págs.
Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2013 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.....	4
Proyecto de ley número 87 de 2013 Senado, por medio del cual se deroga la Ley 1157 de 2007.....	8
Proyecto de ley número 88 de 2013 Senado, por la cual se reajusta la mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional.....	9
Inserto en la página 12.....	12
Proyecto de ley número 89 de 2013 Senado, por la cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto como actividad de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.....	13