REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 463 Bogotá, D. C., viernes 14 de septiembre de 2001 EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 105 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se establece la fortificación con las vitaminas: Acido Fólico B1, B2 y B12 a los productos alimenticios de consumo básico pertenecientes al grupo de las harinas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las harinas que se produzcan en el territorio nacional o que se importen del exterior, destinadas al consumo humano, deberán estar fortificadas con las vitaminas ácido fólico, B1, B2 y B12 en las proporciones y forma que determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días contados a partir de la sanción de la presente ley.

Parágrafo. Las harinas que menciona el presente artículo son las siguientes: Trigo, avena, cebada, centeno, yuca, arroz, maíz, plátano.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud Pública y las Secretarías de Salud departamentales, distritales y municipales fiscalizarán, en sus respectivos jurisdicciones el cumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que se establezcan.

Artículo 3°. El Ministerio de Salud Pública deberá realizar la evaluación de la prevención y llevar el estudio de los niveles de las vitaminas, ácido fólico, B1, B2 y B12 en las mujeres en edades de procreación, así como también, los nacimientos de niños con anormalidades creaneofaciales (labio leporino y paladar hendido) y defectos neurológicos (espina bífida, anencefalia y encefalocele).

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Eduardo Arango Piñeres,

Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes y generalidades

El presente proyecto tiene como objetivo rescatar el inicial proyecto presentado en la H, Cámara de Representantes por el doctor Adolfo F. Gómez Padilla, quien en un momento importante y crítico de nuestra existencia republicana, ha tenido la loable idea de proponer el fortalecimiento de algunos alimentos básicos, para mejorar niveles nutricionales en el pueblo colombiano, con énfasis en las mujeres embarazadas.

El proyecto hizo tránsito completo en Senado y Cámara, pero lamentablemente la Comisión Conciliadora no llegó a entendimiento y acuerdo y el proyecto ha fenecido por falta de consenso.

Sin embargo, el calado e importancia, a más de la trascendencia social del proyecto, es de la mayor trascendencia y el contenido en un texto de tan sólo cuatro artículos, que se sintetizan de la siguiente manera:

El primero hace referencia a la producción de harinas nacionales o la importación de harinas extranjeras y que estén destinadas para el consumo humano, los cuales deben acreditar el contenido de ácido fólico y vitaminas B1, B2 y B12 en las cantidades que determine el Gobierno Nacional y se presenta un lapso de 180 días para que se reglamente lo correspondiente El parágrafo del Artículo primero precisa cuáles son las harinas

El segundo artículo radica en los entes oficiales el control o cumplimiento de la ley.

El tercero centra en el Ministerio de Salud la evaluación de los niveles vitamínicos de que habla la ley en mujeres aptas para procrear y en los niños con anormalidades o deficiencias físicas allí definidas.

El cuarto se refiere a la vigencia de la ley.

Finalidad del proyecto

Para nadie son un secreto los elevados niveles de desnutrición en que se encuentra la gran masa del pueblo colombiano, no sólo en los campos y veredas, sino en las mismas ciudades capitales y específicamente en los estratos 1.2 y 3. Por ello, el proyecto busca, en forma hábil e inteligente, salir al paso y combatir en sus raíces esa deficiencia nutricional.

Es, pues, una estrategia o política pública del Estado colombiano, oportunamente concebida para erradicar enfermedades y malformaciones congénitas por ausencia o deficiencia de ácido fólico y vitaminas B1, B2 y B12 en alimentos básicos de la canasta familiar.

Constitucionalidad

El proyecto es tan simple como importante y se enmarca perfectamente dentro de la filosofía del constituyente del 91 y en el texto del preámbulo de la C. P., al tener un elevado contenido social: de ahí que pretenda un ordenamiento saludable justo para todos.

También se puede enmarcar dentro del espíritu del artículo 2° de la C. P., ya que el Congreso, como autoridad responsable de la formulación de políticas, debe velar por la protección integral de la vida de sus nacionales y la prevención es una forma ideal para el cumplimiento de este postulado.

El artículo 44 de la C. P. establece como derecho fundamental del niño la protección a su integridad física y si con el presente proyecto, estamos previniendo malformaciones o deficiencias físicas, entonces estamos desarrollando una estrategia para la protección, por la vía de la prevención.

El artículo 49 de la C. P. establece como servicio público la atención de la salud y el saneamiento básico y garantiza a las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación, siendo la presente propuesta una variable de la protección, por la vía de la prevención y el fortalecimiento de las harinas de consumo humano.

El presente proyecto, como quedó establecido en los tres debates anteriores, no demanda, ni requiere, inversión económica por parte del Estado, es decir, no hay erogación o afectación presupuestal alguna, por lo cual no necesita concepto previo ni favorable del Gobierno Nacional.

Porque, a decir verdad, el tema no ha sido ajeno al Gobierno Nacional. Por ejemplo, en desarrollo de la Ley 9ª de 1979, se expidió el Decreto 944 de 1966, por medio de la cual se promovía la salud y el mejoramiento de la calidad de vida, implementando la fortificación de la harina de trigo con micronutrientes de los que careciera la dieta de los colombianos, pero su deficiencia radica en que sólo se centró en la fortificación de la harina de trigo, en tanto que el proyecto de ley lo amplia o extiende a otro tipo de harinas (cebada, centeno, yuca, arroz, maíz y plátano).

Consideraciones de política pública en salud

La prevención de los defectos del tubo neural con ácido fólico

El tubo neural (DTN) es la base para el desarrollo del sistema nervioso. El da origen al cerebro, a la médula y al tallo cerebral y para su desarrollo, es fundamental la presencia en el ADN del ácido fólico y las vitaminas B1, B2 y B12. Quiere ello decir que una deficiente presencia, una insuficiente cantidad de ácido fólico y de las mencionadas vitaminas, conlleva el riesgo de generar malformaciones, defectos o insuficiencias de carácter neurológico congénitas.

Desde los puntos de vista fenotípico, epidemiológico, etiológico y clínico, los defectos del tubo neural incluyen una gama de malformaciones congénitas cuando no se cierra en el embrión humano. Se ha establecido que cerca de la mitad de los casos de defectos del tubo neural corresponden a anencefalia (desarrollo deficiente de una parte de la bóveda craneal). Los lactantes con anencefalia nacen muertos o viven muy poco. En resumen, los defectos del tubo neural tienen una de las tasas de incidencia más elevadas en todas las malformaciones congénitas. Así, por ejemplo:

Espina bífida: Ramificación de la médula espinal.

Encefalocele: Salida del encéfalo de su cavidad ósea (bóveda craneana).

Anencefalia: No se desarrolla el cerebro.

En cuanto al labio leporino y paladar hendido, son otras de las malformaciones que se presentan por la ausencia del ácido fólico, y las vitaminas nombradas en las mencionadas harinas.

Cordialmente,

Eduardo Arango Piñeres,

Senador.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogota, D. C., septiembre 11 de 2001

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 105 de 2001 Senado, *por medio de la cual se establece la fortificación con las vitaminas: Acido Fólico B1, B2 y B12 a los productos alimenticios de consumo básico pertenecientes al grupo de las harinas 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 Secretaria General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogota, D. C., septiembre 11 de 2001

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

Cúmplase.

El Presidente,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 106 DE 2001 SENADO

por la cual se reconoce un subsidio consistente en medio salario mínimo legal vigente a adultos mayores de 65 años que actualmente no gocen de pensión alguna modificándose la Ley 100 de 1993 en el Libro Cuarto artículos 257, 258, 259, 260, 261, 262.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Libro Cuarto de los Servicios Sociales Complementarios, de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 257. Programa y requisitos (se modifica). Establécese un programa de auxilios para los Adultos Mayores que cumplan los siguientes requisitos:

a) Ser colombiano;

b) Llegar a una edad de 65 años o más;

c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;

d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social;

e) Este literal se suprime, no incluirlo.

Parágrafo 1°. Este parágrafo se suprime, no incluirlo.

Parágrafo 2°. (Se modifica) Cuando se trate de Adultos Mayores Indígenas que residan en sus propias comunidades la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

Parágrafo 3°. (Se modifica) Las Entidades Territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos podrán adicionar requisitos para su eficacia.

Artículo 2°. El artículo 258 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 258. Objeto del programa (Se modifica). El programa para los Adultos Mayores tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal vigente a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior de conformidad con las metas establecidas por el Conpes para dicho programa.

Párrafo 2°. Se suprime y se adiciona el siguiente artículo.

Artículo nuevo. Financiamiento del programa (se adiciona). El programa se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados expresamente en la ley de presupuesto. Sin cuya inclusión y aprobación no se podrá dar trámite al resto de la ley de presupuesto en el año correspondiente.

Además de los recursos presupuestales de la Nación y en desarrollo del principio de solidaridad todos los salarios superiores equivalentes a 15 salarios mínimos legales vigentes adicionarán un punto (1) con destino al Fondo de Financiamento de Adultos Mayores.

Las entidades territoriales y las Cajas de Compensación destinarán un porcentaje de su presupuesto exclusivamente para la atención de los Adultos Mayores de 65 años que no gocen de pensión alguna.

Parágrafo 1°. (Queda igual a la ley) El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y de la población beneficiaría del programa.

Parágrafo 2°. (Se adiciona este parágrafo) El Fondo de financiamiento para Adultos Mayores funcionará como una Subcuenta del Fondo de Solidaridad Pensional, preservando, de manera autónoma, en cualquier condición los recursos que se le asignen.

Artículo 3°. El artículo 259 de la Ley 100 de 1993, quedará igual.

Artículo 4°. El artículo 260 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 260. Reconocimiento administración y control de la prestación especial por vejez. (Se modifica). El reconocimiento de la prestación especial por vejez para Adultos Mayores de 65 años, su reconocimiento y control serán establecidos por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo.

Para efectos de la administración de la prestación especial por vejez para Adultos Mayores de 65 años se podrán contemplar mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, municipios y distritos.

Los municipios o distritos así como las entidades reconocidas para tal efecto que presten servicios asistenciales para la tercera edad podrán administrar la prestación de que trata el artículo 258 de la presente ley siempre y cuando cumplan con lo establecido en el artículo siguiente.

Artículo 5°. El artículo 261 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 261. Planes locales de servicios complementarios (Se modifica). Los municipios o distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los Adultos Mayores de 65 años y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del Plan de Desarrollo Municipal o Distrital.

Artículo 6°. El artículo 262 quedará igual a la ley.

Artículo 7°. El artículo 263 quedará igual a la ley.

Artículo 8°. Créase el Fondo de Financiamiento de Mayores Adultos, como un organismo adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que funcionará como una subcuenta del Fondo de Solidaridad Pensional.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su publicación en el ***Diario Oficial.***

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por el honorable Senador Luis Eduardo Vives Lacouture.

Cordialmente,

El Presidente Comisión Séptima Constitucional Senado de la República,

Luis Eduardo Vives Lacouture.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El envejecimiento de la población mundial

La proporción de gente anciana no es la misma en la población de todos los países, ni tampoco es la misma la tasa a la cual la población envejece. Además, la edad cronológica puede diferir de la edad funcional, pues algunas personas pueden trabajar productivamente hasta los 70 u 80 años de edad, mientras que otras se tornan improductivas mucho antes. Una mujer de 45 años se podría considerar vieja en Zambia, país en el cual la esperanza de vida (a los 15 años) es 59 años, pero a un joven en el Japón, país en el cual la esperanza de vida a la misma edad es de 83 años (datos demográficos del Banco Mundial).

Distribución de las personas cronológicamente viejas, más de 60 años, en distintas partes del mundo

1. Aunque la proporción de ancianos es más alta en los países de la OCDE y los países socialislas en transición la mayor parte del aumento de la población mundial anciana –de 500 millones de personas en 1990 a casi 1.500 millones en 2050– corresponderá a los países en desarrollo, en particular en Asia.

Aunque los ancianos constituyen una gran proporción de la población de los países de la OCDE la de los países en desarrollo está envejeciendo con mayor rapidez.

2. Aproximadamente una de cuatro personas ancianas es "muy anciana" más de 75 años y casi el 66% de éstas son mujeres. La situación económica de los muy ancianos difiere considerablemente de la de los menos ancianos y la situación de las mujeres ancianas es muy distinta de la de los hombres ancianos. En el mundo hay más ancianas que ancianos y la diferencia aumenta entre la gente de más de 75 años.

3. La proporción de población anciana aumenta con el ingreso *per cápita.* En los países de ingreso bajo menos del 7% de la población tiene más de 60 años. Esta proporción asciende al 12% hasta 16% en los países de ingresos medianos y al 17% o más en la mayoría de los países de ingreso alto. La razón personas ancianas/personas en edad de trabajar (el coeficiente de dependencia de los ancianos) también aumenta con el ingreso *per cápita* lo cual se debe directamente a la tasa de fecundidad más baja de los países más ricos y a las posibilidades de prolongar la vida mediante la atención médica.

4. La mayoría de los ancianos viven en países pobres que son los más populosos, y esta tendencia se intensificará hacia el año 2030. Para entonces las tres cuartas partes de los ancianos del mundo vivirán en países que actualmente no están industrializados.

Debido a que los ingresos aumentan y la medicina progresa, las familias tienen menos hijos y la gente vive más años. En conjunto estas fuerzas han sido causa de que el coeficiente de dependencia de los ancianos aumente en muchos países. Este "envejecimiento" de la población significa que una población decreciente en edad de trabajar tiene que mantener a un número creciente de ancianos.

Presentada a consideración del honorable Senado de la República por el honorable Senador Luis Eduardo Vives Lacouture.

Cordialmente,

El Presidente Comisión Séptima Senado de la República,

Luis Eduardo Vives Lacouture.

NOTA: OCDE = Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía).

ANEXOS: Ver folios 1-6 expedidos por la doctora María Eulalia Arteta Manrique Directora del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, que contiene lo siguiente:

Folios 2 = Cuadro l. Personas ocupadas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

Folios 3 = Cuadro 1. Personas ocupadas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

Folios 4 = Cuadro 2. Personas desocupadas, que reciben o no pensión por grupos de edad según dominio geográfica Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

Folios 5 = Cuadro 2. Personas desocupadas, que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

Folios 6 = Cuadro 3. Personas inactivas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio 2001.

Folios 7 = Cuadro 3. Personas inactivas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio 2001.

Bogotá, D. C., septiembre 7 de 2001

25500

Doctor

LUIS EDUARDO VIVES LACOUTURE

Honorable Senador de la República

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Ciudad

En respuesta a la solicitud dirigida al doctor Alvaro Suárez, referente al número de personas mayores de 65 años que gozan de pensión enviamos la siguiente información:

• Cuadro número 1. Personas ocupadas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

• Cuadro número 2. Personas desocupadas, que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

• Cuadro número 3. Personas inactivas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico. Resultados del trimestre abril-junio de 2001.

Cordialmente,

La Directora,

María Eulalia Arteta Manrique.

Anexo: Lo anunciado.

CUADRO 1

Personas ocupadas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

		Sin pensión			Con pensión		
Nacional	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total nacional	15.955.285	15.743.628	15.088.359	655.269	211.657	152.159	59.498
Cabecera	11.525.811	11.332.215	10.953.945	378.269	193.597	139.495	54.102
Resto	4.429.473	4.411.413	4.134.413	277.000	18.060	12.664	5.396

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

CUADRO 1

Personas ocupadas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

Areas		Sin pensión			Con pensión		
Metropolitanas	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total 13 áreas metropolitanas	7.107.344	6.971.079	6.802.846	168.234	136.264	95.786	40.478

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

CUADRO 2

Personas desocupadas, que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

		Sin pensión			Con pensión		
Nacional	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total nacional	2.743.917	2.718.783	2.687.783	30.999	25.134	22.648	2.486
Cabecera	2.408.101	2.383.833	2.359.143	24.690	24.268	21.782	2.486
Resto	335.815	334.950	328.641	6.309	866	866	

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

CUADRO 2

Personas desocupadas, que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

Areas		Sin pensión			Con pensión		
Metropolitanas	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total 13 áreas metropolitanas	1.576.767	1.555.206	1.539.897	15.310	21.561	19.072	2.489

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

CUADRO 3

Personas inactivas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

		Sin pensión			Con pensión		
Nacional	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total nacional	12.634.949	11.834.314	10.354.973	1.479.340	800.635	325.277	475.358
Cabecera	8.851.112	8.082.491	7.032.435	1.050.056	768.620	308.865	459.756
Resto	3.783.837	3.751.822	3.322.538	429.284	32.015	16.413	15.602

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

CUADRO 3

Personas inactivas que reciben o no pensión por grupos de edad, según dominio geográfico

Resultados del trimestre abril-junio de 2001

Areas		**Sin pensión**			**Con pensión**		
Metropolitanas	**Total**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**	**Total**	**Menos de 65**	**Mayor e igual a 65**
Total 13 áreas metropolitanas	5.061.884	4.542.267	3.979.638	562.629	519.617	234.315	285.301

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogota, D. C., septiembre 13 de 2001

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 106 de 2001 Senado, *por la cual se reconoce un subsidio consistente en medio salario mínimo legal vigente a Adultos Mayores de 65 años que actualmente no gocen de pensión alguna modificándose la Ley 100 de 1993 en el Libro Cuarto artículos 257, 258, 259, 260, 261, 262,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaria General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogota, D. C., septiembre 13 de 2001

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

Cúmplase.

El Presidente,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 2001 SENADO

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., septiembre 11 de 2001

Honorable Senador

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Ref.**:** Informe ponencia para primer debate al Acto legislativo número 02 de 2001 Senado, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.*

Señor Presidente:

En cumplimiento de mi designación como ponente del proyecto en referencia, someto a su consideración y a la de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera el siguiente escrito.

La legislación colombiana a lo largo de la historia ha buscado mantener un sistema pensional y de seguridad social cercano a las realidades sociales colombianas. Esto se evidencia a través del desarrollo y evolución del cual ha sido objeto esta materia desde el año 1945 cuando se expide la Ley 6ª, buscando una protección para los empleados oficiales y una norma transitoria en espera de la organización de los seguros sociales, además se ordena a los patronos reconocer determinadas prestaciones sociales.

En 1946 se expide la Ley 90 por medio de la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS). Es de anotar que esta ley nace al amparo del artículo 19

de la Constitución Política de 1886 en el cual se definía la asistencia pública como una función del Estado. Desde entonces se inician los esfuerzos por incorporar dentro de la Carta fundamental el concepto "seguridad social" como la base de protección de los derechos de los trabajadores y del grupo familiar.

La Constitución Política de 1991 finalmente incorpora el término a través del artículo 48, fundamentándose en la declaración de Colombia como un Estado Social de Derecho cuyo objetivo fundamental radica en ofrecer a la actividad estatal un amplio despliegue dentro del ámbito de las relaciones sociales con el fin de hacer de la igualdad una realidad.

Este propósito se logra mediante la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de las estructuras injustas y el encuadramiento de todas las relaciones sociales en un marco jurídico. Este tipo de organización estatal, postulado originalmente por constitucionalistas como H. Séller, 0. Bachuf, E. Fechner, R. Baumlin y W. Kõgi, busca lograr la síntesis entre la democracia y los fines sociales de toda estructura institucionalizada de poder.

De esta manera se define la seguridad social como un derecho fundamental de toda persona a la cobertura integral de sus contingencias. Es un servicio público prestado por instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades para proporcionar a las personas la cobertura de sus necesidades en especial aquellas que menoscaban la salud y la capacidad económica. "Siendo la obligatoriedad una de sus principales características y una de las pocas que no han sufrido modificaciones (las demás dentro de las que se encuentran el campo de aplicación, financiación, limitaciones, etc., han sido objeto de reformas), a través del tiempo desde su iniciación en Alemania en el año de 1883 con la asunción del primer seguro de enfermedades hasta nuestros días"[1]. Razón por la cual el tratadista español Carlos G. Posada afirma que los seguros sociales son obligatorios o no son nada.

A pesar de estos planteamientos teóricos ideales, la realidad hoy en día es otra ya que son muchos los afectados por la ineficacia del sistema. La Ley 100 de 1993 establece los principios a los cuales se debe sujetar el servicio de la seguridad social, siendo estos la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. Estos principios son un mecanismo de protección al cumplimiento de diferentes objetivos tales como la mejor utilización de los recursos disponibles, el acceso a este servicio de toda la población sin distinción alguna, la mutua ayuda, la cobertura de todas las contingencias, la articulación de políticas, regímenes e instituciones para alcanzar los fines de la seguridad social y la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios.

Pero, ¿realmente se cumple con estos principios en el desarrollo de las funciones del Estado en el ámbito de estudio? La respuesta se encuentra en la simple observación de los hechos cotidianos. Para superar esta dificultad el Estado debe generar opciones y una de ellas es obligarlo a nivel constitucional, no sólo legal, a establecer claramente y con anterioridad las partidas necesarias para el pago de las mesadas pensionales para cumplir con el objetivo de consolidación del sistema de seguridad social de acuerdo a la evolución de las realidades sociales y en aras al mantenimiento de un sistema estable, saneado y equilibrado.

En cuanto al proyecto como tal pueden apreciarse claramente un objetivo y un método. El primero de ellos es lograr que el Estado, a través de las instituciones competentes, se obligue a cumplir con los pagos pensionales de los ciudadanos que los requieren como forma de sostenimiento vital, en vista del cumplimiento de su derecho fundamental.

El método que propone el proyecto para el logro de este objetivo es el de incluir las partidas de dichos pagos en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las diferentes entidades territoriales.

La Corte Constitucional en diversas sentencias ha señalado que la seguridad social es un derecho fundamental por conexidad y en el caso de las personas de la tercera edad es un derecho fundamental *per se,* en la medida en que está estrechamente relacionado con el mínimo vital, que es ese conjunto de recursos indispensables para que una persona tenga una vida digna.

De esta manera se presentan una serie de argumentos, esencialmente en lo referente a los perjuicios ocasionados a las personas de tercera edad, para justificar la incorporación de un nuevo aparte en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Conviene reiterar aquí la jurisprudencia en la que ha sustentado el autor del proyecto su exposición de motivos para este proyecto de acto legislativo, como es la sentencia T-107 de 1998, en la cual la Corte señala que:

"*En reiterada jurisprudencia, la Corte ha establecido que, si bien el derecho a la seguridad social no tiene, en principio, el carácter de derecho fundamental puede llegar a tenerlo cuando su vulneración o amenaza pongan en peligro o afecten algún derecho fundamental per se. Sin embargo, esta Corporación ha considerado que en el caso de las personas de la tercera edad, el derecho a la seguridad social, que se hace efectivo a través del pago de las correspondientes mesadas pensionales y la prestación de los servicios médico-asistenciales, adquieren el carácter de derecho fundamental, como quiera que el mínimo vital de los ancianos, quienes se encuentran excluidos del mercado laboral o hayan serias dificultades para acceder a un empleo depende por entero de los recursos que se percibe por concepto de las pensiones*".

"*Esta Corporación ha estimado que la falta o el retraso en el pago de las mesadas pensionales o de las cotizaciones en salud a que tienen derecho las personas de la tercera edad, les ocasiona un perjuicio irremediable que autoriza la procedencia transitoria de la acción de tutela, mientras se resuelven los recursos y acciones ordinarios respectivos. Con respecto a lo anterior, esta Sala de Revisión ha sentado la siguiente doctrina:*

"*En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su trasgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.*

Sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular el Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud de manera total que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social".

"*De igual forma, la Corte ha considerado que el mínimo vital de las personas de la tercera edad no solo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas. Así, como por ejemplo, si en materia de salarios en ciertos casos –básicamente aquellos en los cuales resulta comprometido el mínimo vital del trabajador– la Corte ha entendido que el retraso en su pago vulnera su derecho a una subsistencia digna, con mayor razón esta vulneración se produce si lo que no se cancela oportunamente son las mesadas pensionales de las que depende por entero la subsistencia de las personas de la tercera edad*".

Estas sentencias concluyen que la cesación de pago y el retraso injustificado de las mesadas pensionales se comportan como una violación a un derecho fundamental de aquellas personas que requieren de esta para subsistir y de los que dependen de ellos, puesto que dicho pago es la única forma de manutención con que cuentan, atentándose así contra el derecho a la vida digna con el que cuentan estos ciudadanos. De esa

---

[1] RENGIFO ORDOÑEZ, JESUS MARIA. Tratadista y Catedrático de Seguridad Social.

forma se justifica la implementación de un mecanismo de obligatorio cumplimiento para el Estado y el proyecto sería una herramienta para garantizar el cumplimiento de ese derecho.

Según la Constitución el Estado tiene dos fines sociales básicos: el logro del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Conforme al inciso 3° del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

"En aplicación de este postulado constitucional y del principio de igualdad real y efectiva se ha ordenado mediante fallos de tutela el restablecimiento del pago de pensión suspendida como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. De manera que el no reconocimiento de las prestaciones a su favor por las entidades de previsión social, su no pago oportuno o la suspensión de éste pueden significar un atentado contra los aludidos derechos y principios"[2].

Respecto al tema la especialista, directora de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, doctora Myriam Ávila Roldán, afirma: "La especial protección que el Estado debe brindar a las personas de la tercera edad se justifica por la pérdida de su capacidad laboral, o por sus limitaciones y por la imposibilidad de procurarse unos ingresos económicos que les garanticen un mínimo vital y unas condiciones de vida digna".

El derecho a la seguridad social de todas las personas sin discriminación alguna, especialmente de la tercera edad, comporta la obligación de todos los estamentos oficiales de hacer realidad y traducir en hechos concretos los postulados fundamentales del Estado. Por ello ha dicho la Corte Constitucional: "Las entidades de previsión social, con actos unilaterales, provenientes de procedimientos administrativos internos, o a veces de equivocadas interpretaciones legales puede llegar a conculcar derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la subsistencia o a la seguridad social, lo cual provoca daños o perjuicios irremediables".

El propósito fundamental de este proyecto de acto legislativo es garantizar el pago efectivo de las pensiones. Es esencial que quienes se encuentran retirados de la vida laboral y han adquirido el derecho a recibir una pensión, tengan una garantía a que la misma sea presupuestada debidamente, avalando su pago oportuno así como un incremento anual razonable, que permita soportar las alzas, también anuales, en el costo de vida en Colombia.

Llegó el momento de abordar iniciativas que permitan que el sistema de seguridad social cumpla de manera efectiva con los objetivos y fines que motivaron su creación. Teniendo en cuenta que entonces se justifica una discusión con el fin de analizar profundamente las posibilidades de un proyecto de este tipo, solicito que se le dé primer debate al Proyecto de Acto legislativo 02 de 2001 Senado, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.*

Del señor Presidente y honorables Senadores,

Cecilia Rodríguez González-Rubio,

Senadora Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 04 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se crea la Consejería Presidencial para los Pensionados dentro de la estructura interna de la Presidencia de la República.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República de Colombia

Respetado doctor Trujillo:

Cumpliendo con el encargo que me ha sido conferido de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley 04 de 2001, *por medio de la cual se crea la Consejería Presidencial para los Pensionados dentro de la estructura interna de la Presidencia de la República,* presentado por el honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer, me permito dar cumplimiento al reglamento del Congreso Nacional, no sin antes agradecer la designación como ponente, cuyo análisis, someto a consideración de esta célula legislativa:

A. **Objeto y estructura del proyecto**

Este proyecto tiene por objeto crear la Consejería Presidencial para Pensionados dedicada a la atención y protección sus derechos. Se pretende entonces mediante una acción positiva, propiciar un escenario que "promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva"[1], en estos casos.

En el marco de las funciones de la Consejería para Pensionados se establecen entre otras las de promoción y coordinación de las acciones dirigidas a garantizar la adecuada y oportuna promoción de los derechos de los pensionados, tomando las medidas necesarias, promoviendo acciones positivas, coordinando dichas políticas con las Instituciones responsables del tema, denunciando y haciendo seguimiento a las quejas presentadas por los afectados en caso de flagrantes violaciones, es decir garantizando el ejercicio pleno de los derechos que les asisten, dando cumplimiento al mandato constitucional que establece el artículo 13 que consagra el derecho a la igualdad.

Establece que dicha Consejería hará parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y que ejercerá sus funciones con la supervisión inmediata de la Vicepresidencia de la República a fin de dar cumplimiento a su cometido.

De igual forma el proyecto plantea la adopción de una política Nacional seria y comprometida con el tema, motivado por la necesidad de proteger en especial a este segmento de la población que a diario ve conculcados sus derechos, derivados de los abusos y las violaciones que constantemente sufren las personas pensionadas, que por sus condiciones están en muchos de los casos en incapacidad física o mental de hacer valer sus derechos.

B. **Necesidad del proyecto**

Sin duda alguna, los fundamentos axiológicos y teleológicos del proyecto en estudio, corresponden a una exigencia y un sentir de una población vulnerable que se encuentra en situación desventajosa frente a otros sectores, debido al incumplimiento de los entes estatales responsables de su atención.

C. **Naturaleza y constitucionalidad del proyecto**

En su concepción integral el proyecto tiene dos propósitos:

• El primero orientado a la creación de una Consejería Presidencial para Pensionados, como parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y bajo la supervisión de la Vicepresidencia de la República.

• El segundo propósito va dirigido a la promoción, defensa y garantía de los derechos de los pensionado.

Respecto del primer punto hay que resaltar que este proyecto tiene un origen parlamentario, pese a que por su naturaleza requiere de iniciativa gubernamental, entrando así, en contravía con lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo 189, numerales 14 y 16 que señalan:

..."14. Crear, fusionar, conforme a la ley, los empleos que demanden la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan al monto global fijado por el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales"... (Rayas fuera del texto).

..."16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (Rayas fuera del texto)

Cabe anotar que en la exposición de motivos del proyecto, el autor hace referencia a que éste cuenta con el aval de Gobierno, sin que aparezca anexo proyecto; por esta razón, Despacho consultó con varios

---

[2] Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 de 1994.

[1] Sentencia T-427 de 1992, Corte Constitucional.

Ministerios, sin obtener respuesta hasta la fecha y con la Oficina Jurídica de Presidencia de la República, donde conceptuaron que el proyecto de la referencia adolecería de un vicio de inconstitucionalidad, dado que no existe el aval del Gobierno y que, así entonces, el órgano legislativo se estaría inmiscuyendo en un asunto de competencia privativa del ejecutivo, lo cual está expresamente prohibido en el numeral primero del artículo 136 de la Carta Política.

En desarrollo de lo dispuesto por los numerales 14 y 16 del artículo 189 de la Carta política, la Ley 5ª de 1992 "Reglamento interno del Congreso" en su artículo 142 relaciona los temas que deberán ser de iniciativa privada del Gobierno y en su numeral 3, expresa que uno de ellos sería la "**creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional**".

De igual forma la Ley 489 de 1998, establece el marco dentro del cual el Presidente de la República puede ejercer las funciones establecidas por los numerales 14 y 16 de la norma citada, en su artículo 43, que consagra los sistemas administrativos. "**El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación**". Se reitera legalmente el mandato constitucional.

Así las cosas se deduce claramente que el proyecto de ley de la referencia adolece de un vicio de inconstitucionalidad, puesto que lo que dispone la Constitución es que es el Primer mandatario el encargado de desarrollar directamente las competencias de regulación normativa respecto de las materias que le han sido confiadas como atribución constitucional propia, las cuales mal podrían requerir de una norma legal como la que se propone, cuando la propia Constitución las ha radicado en el Ejecutivo.

Respecto del segundo propósito cabe anotar que, si bien es cierto, es el Estado el encargado de propiciar las acciones tendientes a establecer un estado de igualdad entre todos los segmentos de la población como lo consagra el artículo 13 Constitucional "**Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.**

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan", también es cierto, que es en cabeza del ejecutivo donde está depositada la responsabilidad de propiciar acciones tendientes a garantizar el derecho a la igualdad.

D. **Proposición**

En consideración a lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta la inconstitucionalidad de su articulado, como ponente solicito el archivo del presente proyecto de ley, *por la cual se crea la Consejería Presidencial para los pensionados dentro de la estructura interna de la Presidencia de la República.*

Carlos Arturo Angel Arango,
Honorable Senador.

CONTENIDO

Gaceta número 463-Viernes 14 de septiembre de 2001
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 105 de 2001 Senado, por medio de la cual se establece la fortificación con las vitaminas: Acido Fólico B1, B2 y B12 a los productos alimenticios de consumo básico pertenecientes al grupo de las harinas y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de ley número 106 de 2001 Senado, por la cual se reconoce un subsidio consistente en medio salario mínimo legal vigente a adultos mayores de 65 años que actualmente no gocen de pensión alguna modificándose la Ley 100 de 1993 en el Libro Cuarto artículos 257, 258, 259, 260, 261, 262. 2

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Acto legislativo número 02 de 2001 Senado, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. 5

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 04 de 2001 Senado por medio de la cual se crea la Consejería Presidencial para los Pensionados dentro de la estructura interna de la Presidencia de la República. 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2001