REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 - Nº 85 | Bogotá, D. C., martes, 12 de marzo 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 243 DE 2013 CÁMARA

por medio del cual modifica el parágrafo 1° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 48 de la Constitución Nacional así:

Parágrafo 1°*. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán causarse pensiones superiores a diez* ***(10) salarios*** *mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos del Régimen de Prima Media.*

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Nacional así:

Parágrafo transitorio: *El tope máximo de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al que se refiere el Parágrafo 1º de este artículo, no se aplicará para aquellas personas que al 31 de julio de 2010 tuvieren 47 o más años, en el caso de los hombres y 42 o más años en el caso de las mujeres. Para estas personas el tope máximo continuará en veinticinco (25) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.*

Artículo 3°. *Vigencia y derogaciones.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Didier Burgos Ramírez,

Representante a la Cámara Partido de La U.

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Senador de la República Partido de la U.

Apoyan esta iniciativa los honorables Representantes a la Cámara. Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual modifica el parágrafo 1° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, no se ha promovido por el Gobierno Nacional otra reforma estructural al Sistema de Pensiones Colombiano, que garantice su sostenibilidad y la adecuada asignación de los recursos públicos que se destinan a financiar las pensiones del régimen público o régimen de prima media (administrado actualmente por el ISS en liquidación y en el futuro por la recién creada entidad llamada Colpensiones).

Lo anterior resulta más apremiante, si se consideran las conclusiones de diversos estudios que advierten sobre la existencia de subsidios pensionales en el régimen de prima media que termi-

nan favoreciendo a los quintiles más altos de la población, subsidios que son financiados con los recursos del presupuesto nacional, esto es, con los impuestos que pagan todos los colombianos.

En efecto, del estudio "El Sistema Pensional en Colombia: Retos y Propuestas de Reforma" realizado por Fedesarrollo en el 2010 y liderado por el actual Director de Planeación Nacional, Mauricio Santamaría, se concluyó que:

(…)

1- El Régimen de Prima Media es fiscalmente insostenible. *"Según cifras del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Gobierno Central para cubrir el déficit generado por el RPM llegaron a 3.5% del PIB en 2008 y 2009, con una participación de 3.1% del PIB en 2010. Es decir, desde el punto de vista del presupuesto general de la nación (PGN) es uno de los gastos más grandes, solo superado, muy de cerca, por el Sistema General de Participaciones (las llamadas "transferencias" a las regiones) y por el gasto en defensa".*

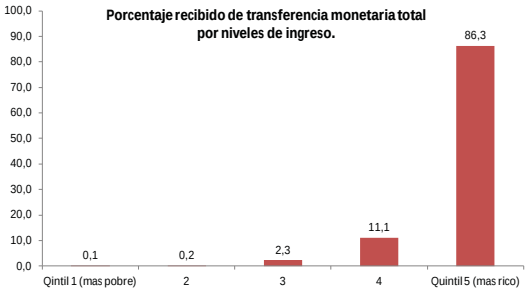
2- El Régimen de Prima Media es altamente inequitativo. Mientras que en el sistema de salud el 40% de la población de menores ingresos reciben un poco más del 68% de los subsidios otorgados por el sistema, en el sistema pensional, este grupo de población recibe el 2.3% de los subsidios y el 80% de los subsidios se concentran en el 20% de mayores ingresos, generando así un proceso de redistribución altamente regresivo.

3- El Sistema General de Pensiones mantiene una baja cobertura tanto en la fase de acumulación como en la fase de desacumulación.

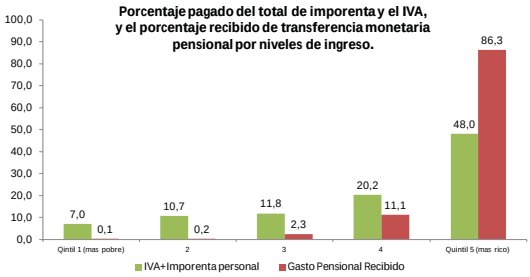
Por su lado el Banco Mundial[1] también ha señalado que durante el 2011 los pagos del gobierno destinados al financiamiento de pensiones ascendieron a $20.6 billones o 3.3% del PIB y sólo beneficiaron a 1.4 millones de personas. Este gasto equivale a cerca del 90% del recaudo de IVA del 2011[2].

A su vez, el Banco Mundial citando un estudio realizado por Jairo Núñez y Carlos Castañeda[3] de Fedesarrollo, ratifica la regresividad del régimen público de pensiones dado que únicamente los hombres de los 3 deciles de mayores ingresos y las mujeres del quintil de mayores ingresos alcanzan a acumular las semanas para acceder a una pensión en el Régimen de Prima Media.

Al considerar que únicamente la población que accede a pensión recibe estos beneficios, no es extraño que, como menciona el Banco Mundial, más del 80% de los subsidios otorgados por el Régimen Público sean destinados a pagar las pensiones del 20% de la población de mayores ingresos, y el 20% menos favorecido de la población reciba únicamente el 0.1% de estos:



Lo anterior indica que se está destinando la mayor parte del IVA, que es pagado por toda la población, para financiar las pensiones de las poblaciones de ingresos más altos; en esta gráfica presentada por el Banco Mundial, se explicó la magnitud de la regresividad del régimen público de pensiones:



El gráfico muestra el contraste entre los aportes del quintil de menores ingresos pues mientras estos representan el 7% del recaudo del Estado por conceptos de IVA e impuesto a la Renta, este grupo poblacional únicamente recibe el 0.1% de los recursos destinados al pago de pensiones, mientras que, por el otro lado, el quintil de mayores ingresos contribuye con el 48% del recaudo y recibe cerca del 86.3% de los subsidios.

Esta situación explica los resultados de un estudio realizado por el economista colombiano Hugo López, quien calcula que únicamente del 8.7% de la población colombiana accedería a una pensión en caso de que sólo existiera el Régimen de Prima Media. Adicionalmente los pensionados coinciden con las poblaciones de mayores ingresos y con mayores niveles de educación[4].

De acuerdo con Fedesarrollo estos resultados son una consecuencia directa de la desactualización de los parámetros del Régimen de Prima

[1] Presentación Lars Moller, Economista Senior Banco Mundial, Seminario Temático Anif-Asofondos, Informalidad Laboral, Equidad y Seguridad Social, Medellín, 5 de Septiembre, 2012.

[2] Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo (2012: páginas 81 y 185).

[3] Presentación Lars Moller, Economista Senior Banco Mundial, Seminario Temático Anif-Asofondos, Informalidad Laboral, Equidad y Seguridad Social, Medellín, 5 de Septiembre, 2012.

[4] El Mercado Laboral y el Problema Pensional en Colombia. Hugo López Castaño y Francisco Lasso Valderrama. Banco de la República - Medellín.

Media, que aún no incorporan variaciones de las características demográficas como la actualización de las tablas de mortalidad en Colombia por parte de la Superintendencia Financiera por medio de la Resolución 1555 de 2010, las cuales reflejan un incremento de las esperanzas de vida al nacer de 7 y 4 años respectivamente para hombres y mujeres. La desactualización de los parámetros ha desvinculado el valor de los beneficios con el valor de las cotizaciones haciendo que las personas que acceden a pensión reciban beneficios excesivos con respecto a sus aportes al sistema.

Otros parámetros como limitar el periodo de cálculo del Ingreso Base de Liquidación de la pensión a 10 años y permitir mesadas pensionales hasta de 25 salarios mínimos también han contribuido a la desigualdad actual del sistema.

Consideremos el siguiente ejemplo que explica los subsidios que reconoce el régimen público a los pensionados de mesadas altas:

1. Es el caso de un afiliado que a sus 62 años de edad solicita una mesada pensional estando casado con una mujer de 57 años y se le calcula un Ingreso Base de Liquidación de su mesada pensional igual a 25 salarios mínimos, siendo este el resultado del promedio de sus últimos 10 años de ingresos, según los requisitos del régimen público.

2. Al haber cotizado 1.800 semanas (alrededor de 35 años y un número mayor de las 1.300 semanas exigidas en el RPM) se calcula que este afiliado habría aportado 573 millones (con una rentabilidad real del 4%). Su nivel de Ingreso Base de Liquidación y sus semanas acumuladas le permitirían acceder a una tasa de reemplazo del 68% de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, *por lo cual su mesada pensional ascendería a 16 Salarios Mínimos.*

3. El costo total de la pensión[5] *tendría un costo de $1.990 millones, mientras que el individuo únicamente financió $573 millones, de forma que el Estado le estaría dando un subsidio de 1.417 millones lo que es igual a 2.5 veces el valor ahorrado por el afiliado.*

Este ejemplo permite dar un orden de magnitud de los subsidios que están recibiendo los individuos de mayores ingresos en el sistema público, mostrando que la mayoría de sus costos pensionales son asumidos por el Estado con cargo a los recaudos de impuestos que financia toda la población.

Al evaluar el mismo ejemplo limitando la mesada pensional a 10 salarios mínimos el subsidio se reduciría a $640 millones, siendo aún alto con respecto al valor cotizado pero significativamente inferior al subsidio calculado en el escenario anterior. Este nuevo escenario muestra parte de las bondades en términos de redistribución del ingreso que generaría la reducción del límite máximo de mesada mediante el cual se podrían restringir los subsidios otorgados por el Régimen de Prima Media a los individuos de mayores ingresos y así generar un sistema menos regresivo.

Este ejemplo se puede resumir en el siguiente cuadro en el cual se evidencia que las pensiones de altos ingresos están financiadas por medio de subsidios (cerca del 71% del costo de la pensión corresponde a subsidio del Estado), y que estos subsidios se reducirían en más del 50% al establecer un límite máximo a la pensión de 10 salarios mínimos:

	Tope 25 SMLV	Tope 10 SMLV
Semanas	1800	1800
IBL 10 años	$ 13.552.655	$ 13.552.655
Coeficiente	69%	69%
Pension	$ 9.289.326	$ 5.667.000
Costo pensión	$ 1.988.568.358	$ 1.213.136.138
Subsidio	**$ 1.416.289.730**	**$ 640.857.510**
Subsidio %	71%	53%

La Superintendencia Financiera reporta que a julio de 2012 se estaban pagando cerca de 2.365 pensiones con mesadas superiores a 16 salarios mínimos que de acuerdo con el ejercicio anterior tienen un subsidio por lo menos de $ 1.400 millones. De esta forma 2.365 personas están recibiendo al menos $ 3.3 billones en subsidios a sus pensiones.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

El Acto Legislativo 01 de 2005 reforzó la protección constitucional contenida en el artículo 48 de la Constitución Política del derecho a la seguridad social y adicionó importantes principios constitucionales aplicables al Sistema de Seguridad Social Colombiano, como es el de sostenibilidad financiera y la equidad en el sistema pensional.

En efecto, la Sentencia C- 228 de 2011, en relación con los principios de sostenibilidad financiera y equidad, señaló que:

"...según la exposición de motivos la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social asegurando la efectividad y la eficiencia de este. Al mismo tiempo se dijo que el acto legislativo introduce dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, ***que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema,*** *los cuales se incluyen "...por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho…" (la negrilla y el subrayado es nuestro).*

[5] Este pensionado tiene una expectativa de vida de 83 años según las tablas de mortalidad RV08, es decir, que la mesada de 16 millones será reconocida durante aproximadamente 21 años.

"…Por otra parte considera la Corte que el cambio legal de número de semanas y monto de la pensión de los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003 tuvo una explicación necesaria, idónea y proporcional de parte del legislador, que fue el sostenimiento del sistema de pensiones, sostenimiento que se relaciona con los principios de eficiencia, universalidad y equidad del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la C.P…" (la negrilla y el subrayado es nuestro).

Es imperativo modificar el tope máximo de pensiones contenido en el parágrafo 1° del artículo 48 de la Constitución Política, pues mantener un máximo de pensión de 25 salarios mínimos en el régimen público de pensiones, contraviene los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, dado que, como ya se explicó, las pensiones más altas reconocidas en este régimen y que llegan al tope, no guardan proporcionalidad con las contribuciones que se requieren para financiar estas pensiones, y en los términos de la Sentencia C-228 de 2011, los recursos son limitados y deben ser distribuidos a la población más vulnerable, que no son precisamente los beneficiarios de pensiones altas que devengan hasta 25 salarios mínimos.

No resulta ajustado a los principios de sostenibilidad financiera y equidad del Acto Legislativo 01 de 2005, destinar $20.18 billones para el pago de la deuda pensional, para beneficiar tan sólo a 1.4 millones de pensionados, máxime cuando un porcentaje importante de estos recursos públicos se destinan a financiar las pensiones altas del régimen de prima media, como ya se mencionó en la justificación del proyecto.

Si bien la Corte Constitucional ha señalado que en los Sistemas de Pensiones, no existe una relación estrictamente proporcional entre la cotización del afiliado al sistema y lo que recibe como beneficio, esta relación *si debe guardar un factor de proporcionalidad que respete el principio de equidad. Es decir, que el beneficio o la pensión no pueden romper un mínimo factor de equilibrio, pues esto violaría los principios de equidad y sostenibilidad financiera.*

En este sentido, las pensiones altas que se reconocen en el régimen de prima media, como lo vimos en la justificación del proyecto, rompen este factor de proporcionalidad y resultan excesivas y violatorias de los principios de equidad y sostenibilidad.

Recordemos por ejemplo, que una pensión de 16 salarios mínimos, de conformidad a lo establecido en la metodología de cálculo de pasivos pensionales, tiene un costo de $1.990 millones de pesos. Si el beneficiario de esta pensión aporta incluso más de las 1.300 semanas exigidas en el régimen de prima media y cotiza 1.800 semanas con un ingreso base de cotización de 25, en los últimos diez (10) años, es decir, su Ingreso Base de Liquidación es de 25 salarios mínimos, y estos aportes rentan al 4% real en el Régimen Público, alcanzaría a acumular tan sólo $573 millones, lo que quiere decir que está recibiendo un subsidio de 1.417 millones de pesos, y la mínima relación de proporcionalidad entre lo que efectivamente aportó y el beneficio que recibirá se rompe al recibir una pensión que le costará 3.5 veces lo efectivamente aportado.

La Sentencia C-1054 de 2004 señala con absoluta claridad la necesidad de preservar un mínimo factor de proporcionalidad entre lo que se aporta y lo que se cotiza, así:

"*…En los sistemas de seguridad social no se presenta una relación contractual sinalagmática o estrictamente conmutativa entre lo que aporta el contribuyente al sistema y lo que posteriormente recibe, realidad que permite que no se dé una relación estrictamente proporcional entre la cotización obligatoria y el monto de la pensión,* ***criterios de ponderación judicial hacen que la Corte no pueda dejar de tener en cuenta un factor de mínimo de equidad que impone mantener cierto balance entre la cotización y la pensión****…" (la negrilla y el subrayado es nuestro).*

En relación con la posibilidad de modificar y fijar topes máximos a la pensión, la Corte Constitucional ha reiterado la potestad del legislador para definir estos topes máximos, señalando además, que los Convenios de la OIT avalan la posibilidad de establecerlos. En este sentido, la Sentencia C-551 de 2003 mediante la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, ley del Referendo, aclaró:

"…289-El numeral 8° del proyecto de articulado propone adicionar el artículo 187 de la Constitución con normas que regulan lo atinente a las pensiones. En términos generales, la disposición prohíbe pensiones con cargo a recursos públicos, superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales; se eliminan los regímenes pensionales existentes que sean especiales, exceptuados, adoptados por cualquier norma o por acuerdo entre nacionales; se establece que el sistema pensional estará regulado únicamente por una Ley General de Pensiones, prohibiéndose separarse de dicha ley en virtud de norma o acuerdo entre nacionales; se fija la edad mínima para pensionarse; se ordena la revisión de pensiones otorgadas en contra del ordenamiento vigente; se congelan por dos años (2005 y 2006) los sueldos y pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales, que sean pagados con recursos públicos y, finalmente, se establece una excepción a la fuerza pública…".

"…Estos topes máximos o edades mínimas para las pensiones no parecen incompatibles con las regulaciones de la OIT en la materia. Así, el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, a pesar de que no ha sido

ratificado por Colombia, es relevante para este análisis, y señala que corresponde a los Estados definir la edad para obtener la pensión, siempre y cuando esta no supere los 65 años, e incluso admite que en ciertas condiciones puedan establecerse edades superiores (art. 14). Ahora bien, el límite señalado por el numeral 8° es bastante menor, pues establece que "no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad...".

*"...Ese mismo convenio **autoriza** que los Estados impongan topes máximos a la mesada pensional (art. 26), siempre y cuando no se afecten a las mesadas bajas. Por ello, la Comisión de Expertos de la OIT ha admitido que, dentro de ciertos límites, estos topes son admisibles [lxxvi], límites que se reflejan en el numeral 8 pues sólo afecta las pensiones altas, esto es, superiores a 25 salarios mínimos…".*

"...Por consiguiente, el numeral 14 no afecta el derecho a las pensiones, tal y como se encuentra reconocido a nivel internacional y mucho menos constituye una sustitución de la Constitución..." (la negrilla y el subrayado es nuestro).

De igual forma, la Sentencia C-155 de 1997, ratificó la potestad del legislador para definir el monto máximo y mínimo de las pensiones, teniendo en cuenta que en el sistema de pensiones se administran recursos limitados, y que por tanto, los recursos existentes deben asignarse preferentemente a quienes devengan menores ingresos. Sobre esto señaló la sentencia:

*"...**Al establecer unos topes máximos a la mesada pensional, el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones, a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en una escala económica inferior**. Al limitar el monto máximo de la mesada pensional a quince o a veintidós salarios mínimos, según el caso, el legislador emplea una justificación objetiva, clara y razonable: dar especial protección a aquellos pensionados que devengan una pensión inferior a 15 salarios mínimos; ello en virtud a que el derecho a la seguridad social se ve desarrollado a través del principio de solidaridad, para proteger la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones y mantener el uso racional de los recursos económicos esencialmente limitados…"(la negrilla y el subrayado es nuestro).*

En la Sentencia C-529 de 1996, la Corte, al analizar la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, mediante el cual se definió un límite de 15 veces el salario mínimo legal mensual, a las mesadas de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ratificó nuevamente la potestad del legislador para definir límites máximos a las pensiones, en aras de proteger los recursos existentes para el pago de las pensiones y revalida la importancia de asignar los recursos a quienes se encuentren en condiciones más desfavorables.

Señaló la Corte Constitucional en la sentencia mencionada:

*"...7- La norma acusada busca entonces un fin legítimo y utiliza un criterio relevante de diferenciación entre los pensionados de acuerdo al objetivo perseguido. **Además, el medio empleado es adecuado, pues el parágrafo acusado establece un tope máximo a la asignación de la mesada adicional, con lo cual el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en peor situación**. Por último, la medida no es desproporcionada, pues la ley no excluye del beneficio de la mesada adicional a quienes devengan altas pensiones sino que simplemente limita el monto máximo de la misma a quince salarios mínimos, con lo cual, se favorece a los pensionados de menores recursos, pero no injustificadamente como alega el demandante, sino con justa razón, por cuanto se trata de personas que se encuentran en una situación fáctica diferente.*

"...Todo lo anterior lleva a esta Corte a concluir que el tratamiento distinto que establece la norma demandada tiene una justificación objetiva, clara y razonable: dar especial protección a aquellos pensionados que devengan una pensión inferior a quince salarios mínimos y que, por ende, se encuentran, por razones económicas, en situación de desventaja material. El tope establecido para la mesada adicional no viola entonces la Constitución por cuanto es una medida pensada por el legislador para buscar que el ingreso de los pensionados conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna. De esta manera cumple el legislador con el propósito ordenado por la Constitución de promover las condiciones requeridas para que la igualdad sea real y efectiva, como también proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica o física se encuentran en situación de debilidad manifiesta…" (la negrilla y el subrayado es nuestro).

De este marco constitucional y jurisprudencial se puede concluir: **1)** El legislador tiene amplia potestad de configuración en materia de seguridad social que le permite, entre muchos otros parámetros, definir y fijar límites máximos a las pensiones. **2)** Esta potestad tiene justificación en la Constitución, en la medida que se busca asignar de forma eficiente los limitados recursos existentes para el Sistema de Pensiones. **3)** Adicional a preservar el principio de eficiencia, se busca focalizar estos recursos en las personas, que por razones económicas se encuentran en una situación de desventaja material. **4)** El límite máximo para

pensiones de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005, vulnera los principios de sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia, toda vez que estas pensiones no respetan un factor mínimo de equidad y proporcionalidad entre lo que se cotiza y lo que se recibe y por el contrario, el régimen público les reconoce un subsidio con cargo a recursos del presupuesto nacional, esto es, con los impuestos, para financiarlas. **5.)** Por tanto, se hace necesario, con el fin de preservar el principio de equidad y sostenibilidad financiera, modificar el actual tope a las pensiones de 25 smlm a 10 smlm.

3. MARCO LEGAL

Desde antaño, el legislador ha fijado topes máximos para las pensiones que se aplican a los trabajadores del sector privado y público. Los límites fijados por el legislador han sido variables y expresados tanto en valor monetario como lo estableció la Ley 6ª de 1945 como en salarios mínimos mensuales, lo cual se evidencia desde la Ley 4ª de 1976.

Para el caso de la Ley 77 de 1956, el límite máximo de las pensiones era de $1.350 pesos que para el año 1959 es equivalente a 8.8 salarios mínimos en el sector urbano, y 12.5 salarios mínimos en el sector rural; y para 1961 es equivalente a 6.9 salarios mínimos en el sector urbano y 10.4 salarios mínimos en el sector rural.

Posteriormente, el artículo 2° de la Ley 4ª de 1976, establecía que el valor de la pensión no podría ser inferior al salario mínimo mensual más alto ni superior a veintidós (22) veces ese mismo salario. Esta ley fue modificada por el artículo 2° de la Ley 71 de 1988, según el cual "Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.

Por su parte, el Decreto número 1160 de 1989, reglamentario de la Ley 71 de 1988, para efectos de la denominada pensión de jubilación por aportes, fijó como monto máximo quince (15) salarios mínimos legales.

Norma	Límite a la pensión
Ley 6ª de 1945 (arts. 14, 17 y 33)	Máximo $200 pesos
Ley 77 de 1959 y Ley 171 de 1961. (art. 6° y art. 3°, respectivamente)	Máximo $1.350 pesos
Ley 4ª de 1976. (art. 2°)	Máximo 22 smmlv
Ley 71 de 1988 (art. 2°)	Máximo 15 smmlv
Ley 100 de 1993 (art. 18 original)	Máximo 20 smmlv
Ley 797 de 2003, art. 5°, modifica el art. 18 de la Ley 100 de 1993	Máximo 25 smmlv
Acto Legislativo 001 de 2005 (parágrafo 1°)	Máximo 25 smmlv, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Resulta relevante citar la Sentencia C-155 de 1997, mediante la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 71 de 1988 dado que bajó el tope máximo contenido en la Ley 4ª de 1976 de 22 smm a 15 smm, encontrando la Corte Constitucional dicha medida ajustada a la Constitución Política, teniendo en cuenta la potestad de configuración del legislador en el diseño de la seguridad social y la necesidad de adaptar las normas al contexto económico, social, demográfico y otras variables que definen el Sistema de Seguridad Social.

Afirmó la Corte Constitucional en esta sentencia:

"…Así las cosas no se advierte contradicción entre los artículos 2° de la Ley 71 de 1988 y 4° de 1976 y la Carta Fundamental, en cuanto al cargo relacionado con la existencia de topes máximos, porque el derecho a la seguridad social no resulta desconocido ni conculcado y además, porque el legislador puede, tomando en cuenta las circunstancias y necesidades económicas y sociales de la población que son esencialmente variables, introducir reformas al sistema de seguridad social, en cuanto a los elementos normativos de las pensiones. Las garantías que la Constitución contempla a favor de los pensionados no puede interpretarse en el sentido de recortarle al legislador el ejercicio de la función que la propia constitución le ha confiado, pues ello sería petrificar el ejercicio dinámico de legislar sobre grupos determinados de individuos…" (se subraya).

Las nuevas circunstancias económicas, sociales, demográficas, financieras, tributarias y en especial la inclusión de los principios de sostenibilidad financiera y equidad, le imponen al legislador el deber de ajustar los parámetros del régimen público que comprometen estos principios constitucionales. En este sentido, modificar el tope máximo de pensión de 25 salarios mínimos a 10 salarios mínimos, se hace necesario.

Para complementar este análisis, también resulta relevante citar la regulación internacional, en países con mayor ingreso per cápita que Colombia para comparar nuestra legislación frente a la de otros países desarrollados y lo que se encontró es que los países desarrollados han fijado límites máximos de pensión muy por debajo del límite colombiano.

País	Pensión máxima
Luxemburgo	4.735 euros/mes
Noruega	2.040 euros/mes
Austria	2.220 euros/mes
Bélgica	1.295,25 euros/mes
Francia	1.134,55 euros/mes
España	1.827 euros/mes (14 mesadas)
Irlanda*	122 euros/semana
Reino Unido	Entre 428 y 840 euros/mes
Dinamarca	1.020 euros/mes
Grecia	2.058 euros/mes
Portugal	1.199 euros por matrimonio
Colombia	6.191 euros por mes (13 mesadas)

Fuente: Benefits Report 2003, Watson Wyatt.

En el ámbito latinoamericano, Perú reconoce en el sistema público una pensión máxima de S/857,36 Soles nuevos, lo cual, expresado en salarios mínimos, es equivalente a 1.4 Salarios Mínimos peruanos[6].

[6] Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú.

Inclusive la comparación internacional sugiere que el tope máximo de pensión de 25 smlv resulta excesivo para el contexto nacional.

4. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Siguiendo la línea jurisprudencial relativa al establecimiento de condiciones normativas precisas que protejan los derechos adquiridos o en vía de consolidación de los trabajadores[7], este proyecto de acto legislativo contempla la protección por el transito normativo del tope a las pensiones, a las personas que a la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo, no puedan trasladarse de régimen por tener 10 años o menos de la edad mínima de pensión por estar bajo la restricción de traslado de régimen prevista en el literal e) del artículo 13 de la Ley 793 de 2003.

La población definida dentro del régimen de transición que prevé el presente acto legislativo, se sustenta en la protección no solamente de aquellas personas que tienen un derecho consolidado, como inicialmente dictaba la Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional[8] sino aquellas que poseen una expectativa legítima con base en la jurisprudencia desarrollada a partir de la Sentencia C-789 de 2002, que señaló:

"…*Conforme al principio de proporcionalidad, el legislador no puede transformar de manera arbitraria las expectativas legítimas que tienen los trabajadores respecto de las condiciones en las cuales aspiran a recibir su pensión, como resultado de su trabajo. Se estaría desconociendo la protección que recibe el trabajo, como valor fundamental del Estado (C.N. preámbulo, art. 1º), y como derecho-deber (C.N. art. 25). Por lo tanto, resultaría contrario a este principio de proporcionalidad, y violatorio del reconocimiento constitucional del trabajo, que quienes han cumplido con el 75% o más del tiempo de trabajo necesario para acceder a la pensión a la entrada en vigencia del sistema de pensiones, conforme al artículo 151 de la Ley 100 de 1993 (abril 1º de 1994), terminen perdiendo las condiciones en las que aspiraban a recibir su pensión"*.

Con lo anotado la Corte estableció 3 situaciones o poblaciones diferentes, a saber:

Derechos adquiridos: Aquellas personas que ya han consolidado un derecho aun cuando el mismo no haya sido declarado[9].

---

7 **Sentencia Corte Constitucional T 013-11** *(...)* ***Regímenes de transición, derechos adquiridos, excepciones contempladas en los regímenes de transición y regímenes especiales.***

"18. Los regímenes laborales de transición consisten en la previsión de condiciones muy precisas, que se establecen en nuevas leyes sobre la materia, que modifican condiciones preexistentes, con el fin de proteger derechos adquiridos por los trabajadores o en vía de adquisición, los cuales de no haber sido promulgada la nueva ley, se verían más favorecidos por la normatividad anterior en virtud de la cual venían consolidando sus derechos.

"Por ejemplo, así se refirió la Corte en la sentencia T-235 de 2002[23] respecto del régimen de transición en pensiones introducido por la Ley 100 de 1993:

"La sustitución de una norma por otra exige la necesidad de un régimen de transición. La existencia de normas transitorias es indispensable en la legislación sobre seguridad social en pensiones porque hay derechos en vía de adquisición.

"Se trata de un derecho ex -lege porque nace de una norma que expresamente lo establece y que señala criterios razonables para gozar de la excepcionalidad.

"Una vez entre en vigencia la norma que establece el régimen transitorio, las personas que reúnen los requisitos para adquirirlo consolidan una situación jurídica concreta que no puede ser menoscabada. Es además un auténtico derecho subjetivo que le da a su titular el derecho a que se le reconozca la prestación en las condiciones establecidas en la normatividad anterior y a acudir ante la jurisdicción en caso de incumplimiento".

8 *Igualmente se debe resaltar que la valoración y la diferenciación entre "meras expectativas", "derechos adquiridos" y "expectativas legítimas" ha ido evolucionando. En una primera instancia la Corte estableció que únicamente se podía aplicar el principio de no regresividad en materia de pensiones cuando se trataba de derechos adquiridos y no de meras expectativas. Así por ejemplo en la Sentencia C-168 de 1995 en donde la Corte hizo el control de constitucionalidad de algunos apartes de los artículos 11 y 36 de la Ley 100 de 1993, en los cuales se aumentaba la edad y el tiempo de servicio para acceder a la pensión de vejez, se disminuía el monto de esta, y se creaba un régimen de transición en donde se aplicaban algunos de los elementos del régimen anterior a quienes se encontraban más cerca de cumplir con la edad para la jubilación. En este caso la Corte estableció la regla de que el principio de progresividad no se debe aplicar en materia de pensiones cuando se trata de "meras expectativas", ya que dicho principio solo se puede aplicar cuando se trata de derechos plenamente consolidados o adquiridos y se dijo que,*

"El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada 'condición más beneficiosa'. Se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante".

2.12. *Del mismo modo la Corte utilizó la diferenciación entre "meras expectativas" y "derechos adquiridos" en la Sentencia C-189 de 1996 cuando resolvió la demanda del artículo 8° del Decreto número 1282 de 1994 que establece que "Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994 se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993". En este caso la Corte consideró que no se violaba la expectativa de que a los aviadores civiles que ingresaran con posterioridad al 1° de abril de 1994 se les aplicara un régimen más favorable en razón del alto riesgo y desgaste físico de los aviadores, ya que siguiendo la regla establecida en la Sentencia C-168 de 1995 no se pueden reconocer derechos sobre "meras expectativas" sino sobre derechos adquiridos y consolidados."*

9 **Sentencia Corte Constitucional T 013-11** *y* **Sentencia T-235 de 2002.**

Meras expectativas: *"(...) aquella en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador"*[10]

Expectativas legítimas: "*(...) concepto que se refiere a que en determinados casos se puede aplicar el principio de no regresividad a las aspiraciones pensionales de los trabajadores cuando se trata de un cambio de legislación abrupto, arbitrario e inopinado, que lleven a que se vulnere el derecho al trabajo de manera desproporcionada e irrazonable*"[11].

Con ello las expectativas legítimas cobran una vital importancia como se reconoce en la Sentencia C-663 de 2007 en donde la Corte señaló, respecto del régimen de transición de manera especial en el ámbito pensional, que:

"*…los regímenes de transición en el ámbito pensional han sido entendidos como mecanismos de protección previstos por el legislador, mediante los cuales se pretende que los cambios introducidos por una reforma normativa no afecten excesivamente a quienes tienen una expectativa próxima de adquirir un derecho, por estar cerca del cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a él, en el momento del cambio legislativo.*

La consagración de tales regímenes, le permite al legislador ir más allá de la protección de los derechos adquiridos de las personas, para salvaguardar incluso ´las expectativas de quienes están próximos por edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas a adquirir el derecho a la pensión de vejez, lo que corresponde a una plausible política social que en lugar de violar la Constitución, se adecua al artículo 25 [de la Carta] que ordena dar especial protección al trabajo…"

Los regímenes de transición, en consecuencia, (i) recaen sobre expectativas legítimas de los asociados y no sobre derechos adquiridos; (ii) su fundamento es el de salvaguardar las aspiraciones de quienes están cerca de acceder a un derecho específico de conformidad con el régimen anterior y (iii) su propósito es el de evitar que la subrogación, derogación o modificación del régimen anterior, impacte excesivamente las aspiraciones válidas de los asociados, especialmente si existe la posibilidad de minimizar esa incidencia y de armonizar las expectativas ciudadanas y los cambios legislativos a través de un régimen de transición" (Subraya y negrilla fuera de texto).

Del avance jurisprudencial anotado, se determina que son objeto de protección del cambio normativo:

• Las personas que tienen una situación consolidada.

• Aquellas que ya encuentran definidas las condiciones normativas del tope máximo de las pensiones.

Con el Acto Legislativo número 01 de 2005, se contempló el respeto y garantía de los derechos adquiridos. En desarrollo de esto, las personas que se encontraban en régimen de transición, bajo el cumplimiento de condiciones determinadas por el mismo acto legislativo, conservan la aplicación de las condiciones normativas del régimen pensión que traían antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, incluyendo el tope máximo de pensión.

Ahora bien, el Acto Legislativo número 01 de 2005, determinó en 25 salarios mínimos tope máximo de pensión a partir del 31 de julio de 2010, creando con ello la aspiración legítima de aplicación de dicho tope a aquellos afiliados del sistema general que se encuentran cercanos a la edad mínima de pensión, los cuales requieren una protección frente a la disminución del tope pensional, pues aplicarlo implicaría un impacto excesivo en las condiciones establecidas a partir del 31 de julio de 2010.

Dado lo anterior, todas aquellas personas que a partir del 31 de julio de 2010, que no se hayan pensionado en los términos del Acto Legislativo 01 de 2005 y que les falte menos de 15 años para llegar a las edades de jubilación, esto es, que tengan 47 o más años para hombres y 42 o más años para mujeres, se les aplicará el tope máximo de los 25 salarios mínimos. Quienes no se encuentren en esta situación, se les aplicará el nuevo tope máximo de pensión de 10 salarios mínimos legales vigentes. Se considera que el grupo de personas que se encuentra en la restricción de traslado por contar con 15 años o menos de la edad mínima de pensión, esto es que ya no pueden hacer un cambio de régimen pensional, cuentan con la aspiración legítima de acceder a una pensión, en caso de cumplir los requisi-

2.12. *Del mismo modo la Corte utilizó la diferenciación entre "meras expectativas" y "derechos adquiridos" en la Sentencia C-189 de 1996 cuando resolvió la demanda del artículo 8° del Decreto número 1282 de 1994 que establece que "Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994 se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993". En este caso la Corte consideró que no se violaba la expectativa de que a los aviadores civiles que ingresaran con posterioridad al 1° de abril de 1994 se les aplicara un régimen más favorable en razón del alto riesgo y desgaste físico de los aviadores, ya que siguiendo la regla…*

10 *Sentencia C-789 de 2002.*

11 *Sentencia C-228 de 2011. Reitera el concepto de Expectativa legítima.*

tos legales, de conformidad con las condiciones normativas del tope máximo de pensión vigentes a la fecha.

Con ello, para que se consolide el derecho a la transición de la aplicación del tope máximo de pensión en 25 salarios mínimos la persona deberá[12], a la fecha exacta de la expedición del acto legislativo, tener 15 años o menos de la edad mínima de pensión.

De esta manera se amplía la protección, ya que además de proteger del tránsito normativo a las personas que tienen una situación consolidada, se ampara a aquellas personas que ante la imposibilidad de traslado por la edad, ya encuentran definidas las condiciones normativas bajo las que pueden acceder a una pensión incluyendo su tope máximo.

Por lo expuesto anteriormente, solicitamos al honorable Congreso de la República y a las bancadas que lo conforman, el voto favorable para esta iniciativa y se convierta en Acto Legislativo.

De los señores Senadores y Representantes,

Didier Burgos Ramírez, Representante a la Cámara Partido de la U; *Carlos Enrique Soto Jaramillo,* Senador de la República Partido de la U.

Apoyan estas iniciativas honorables Representantes a la Cámara. Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual modifica el parágrafo 1° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia*.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de marzo de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 243 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante *Didier Burgos Ramírez,* honorable Senador *Carlos Soto,* honorable Representante *Atilano Giraldo*, y otros honorables Representantes.

La Secretaria General,

Flor Marina Daza.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 242 DE 2013 CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras medidas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 79 de la Ley 1098 de 2006 quedará así:

Defensorías de Familia. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las Defensorías de familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un Psicólogo, un Trabajador Social y/o un Profesional en Desarrollo Familiar y un Nutricionista. Los con-

---

12 **Sentencia Corte Constitucional T 013-11** *(...) 22. Sin embargo, la Corte también ha aclarado que para que se consolide el derecho en vía de adquisición, es necesario que las condiciones existentes para adquirirlo se cumplan antes de que opere el tránsito legislativo, lo que en términos más concretos quiere decir que los requisitos se deben consolidar antes de que entre en vigencia la nueva ley.*
En la Sentencia C-789 de 2002[28], sostuvo que "configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona". Aclarando posteriormente que "la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales".
23. En síntesis, cuando los trabajadores cumplen con las condiciones establecidas en el régimen de transición, quedan exceptuados de que se les aplique el nuevo estatuto y por tanto, no tienen que cumplir requisitos más gravosos introducidos por la reciente ley, para acceder al mismo derecho; tampoco tienen que esperar, para consolidar su derecho, más tiempo del que habían previsto conforme a la regulación bajo la cual este comenzó a formarse.
24. Uno de los casos en que con mayor frecuencia se estipula un régimen de transición en materia laboral es cuando el requisito de la edad de jubilación se aumenta, respetando así, la expectativa de quienes ya están a punto de alcanzarla, precisamente mediante la excepción de aplicabilidad de las condiciones que impone el nuevo régimen.

ceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

Artículo 2°. El artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, quedará así:

Creación, composición y reglamentación. Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los concejos municipales.

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de comisario, un psicólogo, un trabajador social y/o un profesional en Desarrollo Familiar, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad de población. Las Comisarías tendrán el apoyo permanente de la Policía Nacional. El Gobierno nacional reglamentará la materia con el fin de determinar dichos municipios.

En los municipios donde no fuere posible garantizar el equipo mencionado en el inciso anterior, la Comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajan directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 3°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar incluirá a los profesionales en Desarrollo Familiar, en los perfiles de cargos en los niveles profesional especializado o profesional universitario.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Carlos Uriel Naranjo Vélez,

Honorable Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIÓN

La familia es una institución básica de la sociedad que se ha mantenido a lo largo de la historia de la humanidad, con características particulares de acuerdo con el tiempo y el lugar en el cual se ha desarrollado; todo ser humano ha tenido la experiencia de vivir en una familia, independiente del sentimiento que esto le genere. La familia ha sido y seguirá siendo el escenario, por excelencia, de socialización de los individuos. Por ello, cumple un papel fundamental en el desarrollo de cada ser humano. Así mismo, la familia se constituye en el enlace entre los individuos y la sociedad; en ella se forman las personas como sujetos de derechos, deberes y obligaciones, de ahí que sea un espacio privilegiado para la construcción de ciudadanía, de respeto por el otro y en donde se cimentan o no las primeras nociones de equidad, justicia y democracia.

En consecuencia, se admite que las familias cumplen un papel fundamental en el desarrollo de los individuos y la sociedad; por ello, la Universidad de Caldas, en 1983, y la fundación Universitaria Luís Amigó, en 1994, asumen el reto de crear y consolidar un programa académico de pregrado comprometido con el estudio y el trabajo con los grupos familiares en diversos contextos y situaciones de vida. Desarrollo Familiar, como formación profesional reglamentada mediante la Ley 429 de 1998, reconoce la capacidad que poseen las familias y sus integrantes para actuar sobre situaciones que vulneran su desarrollo integral, como la violencia intrafamiliar y de pareja, el desplazamiento forzado, la pobreza, el desempleo, la exclusión y la marginación social y económica, entre otras tantas problemáticas por las que atraviesa la sociedad colombiana, entre ellas la vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, siendo la familia escenario importante para la garantía de los mismos, en el marco de la corresponsabilidad que propone la Ley 1098 de 2006, todo lo anterior, incide en las condiciones y calidad de vida de estos grupos sociales.

En la experiencia investigativa y de trabajo de intervención familiar, llevada a cabo por el programa de Desarrollo Familiar y sus egresados, se ha evidenciado la existencia de familias que poseen y hacen uso de sus recursos emocionales, afectivos, materiales, de redes sociales y familiares para crear las condiciones que les permiten tener una vida digna; también se ha demostrado que las familias se involucran en el diseño y ejecución de proyectos de vida para alcanzar el bienestar individual y familiar. No obstante, también existen familias que no logran reconocer y desplegar estos recursos y se ven enfrentadas a situaciones y relaciones que vulneran e inciden de manera negativa en el bienestar de sus integrantes. Ambas realidades exigen la presencia de profesionales que contribuyan, en las primeras a fortalecer y afianzar esos procesos que ayudan a las personas a crecer y salir adelante; con las segundas, a llevar a cabo acciones que buscan el cambio y la trasformación de las situaciones que afectan negativamente a los miembros de las familias.

Para responder a las situaciones y problemáticas que presentan las familias en diferentes contextos y de esta manera contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida, desde el Estado se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar; en el actual Gobierno, este compromiso se refleja en los programas de Acción Social de la Presidencia de la República dirigidos a las familias vulnerables asentadas en todo el territorio nacional.

Los objetivos y fines definidos por el Sistema Nacional de Bienestar (SNBF), están en corres-

pondencia con los propósitos del Desarrollo Familiar como campo de estudio, disciplina y formación profesional. En correspondencia con lo expuesto, el desempeño "natural" de los profesionales en Desarrollo Familiar sería en el marco institucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y con ello, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad rectora del Sistema.

Sin embargo, el ejercicio de la profesión de más de mil cuatrocientos egresados de los programas de Desarrollo Familiar de la Universidad de Caldas y de la Fundación Universitaria Luis Amigó en sus diferentes sedes, se ve restringido en las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en tanto ha sido excluido de los cargos de las instituciones responsables de dar cumplimiento a los lineamientos y objetivos definidos por el SNBF.

Una irrefutable evidencia de lo anterior, se presenta en el momento de conformar los equipos profesionales de las Defensorías y las Comisarías de Familia en todo el país. Se argumenta que, por no aparecer explícito en la Ley 1098 de 2006 la profesión de Desarrollo Familiar y sus profesionales, no pueden ser considerados para hacer parte de esos equipos[1], situación que ha generado una exclusión sistemática en las convocatorias para la provisión de cargos. Así, se vulnera y restringe el ejercicio de esta profesión. Esta situación no debería existir por cuanto las competencias adquiridas por los egresados de estos programas académicos los habilitan para desempeñarse en ambas instituciones.

En este marco de reflexión, vale la pena señalar las competencias y campos de actuación del profesional en desarrollo familiar.

COMPETENCIAS Y CAMPOS DE ACTUACIÓN

Actúa como agente de cambio, con sentido humano, fundado en principios de libertad y responsabilidad, comprometido con las familias y los grupos sociales a los que históricamente les han sido negados y restringido sus derechos.

Investiga las condiciones del medio familiar, comunitario y social que posibilitan o restringen el desarrollo de sus miembros y propone alternativas de cambio.

Identifica, analiza e interpreta las relaciones, las dinámicas familiares y sociales, el desarrollo humano, la socialización y la organización económica de las familias, desde las perspectivas sistémicas, crítica y de género.

Interviene en los procesos familiares desde las perspectivas del pensamiento sistémico y sociocrítico.

Reflexiona y discute en equipos **interdisciplinarios** las situaciones individuales, familiares y sociales que inciden en el desarrollo de las familias y plantean estrategias de acción.

Construye argumentaciones científicas, orales y escritas, sobre los procesos de desarrollo y cambio que viven las familias en diversos ámbitos (político, económico, social, cultural, ambiental) escenarios (familia, escuela, trabajo, comunidad), contextos (urbanos, rurales) y niveles (municipal, departamental, regional y nacional).

Diseña, gestiona, ejecuta y evalúa proyectos de investigación, educación, acción e intervención familiar.

Formula, ejecuta, evalúa y sistematiza proyectos que pretenden generar desarrollo en las familias y las comunidades desde diversos ámbitos como: salud, educación, medio ambiente, empresarial, jurídico y laboral.

Diseña metodologías participativas que, fundamentadas en la educación, el pensamiento sistémico y sociocrítico, movilizan la capacidad de acción y cambio de los individuos, las familias y las comunidades en el ámbito local.

Propone a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas acciones integrales que lleven al reconocimiento y posicionamiento de las familias como actores protagónicos del desarrollo tal como lo plantea el artículo 42 de la Constitución Nacional.

CAMPOS DE ACTUACIÓN PROFESIONAL

La trayectoria del programa académico de Desarrollo Familiar y de sus profesionales da cuenta de la idoneidad, postura ética e interdisciplinar, capacidad de adaptación y creación, compromiso y responsabilidad con el buen desempeño laboral; así mismo, el acceso creciente a la formación avanzada, a través de universidades del ámbito nacional e internacional, a nivel de especializaciones, maestrías y doctorados en el campo de familia, desarrollo humano, gestión de proyectos de desarrollo, administración pública y educación, los cuales se han constituido en fortaleza que les otorga competitividad interdisciplinar a estos profesionales.

Así lo registran instituciones como: la Federación Nacional de Cafeteros, SENA, ICBF, Gobernaciones, Ministerios, Alcaldías, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Centros de Investigación, Comisarías de Familia, Instituciones de Educación Superior, Ecopetrol, Cajas de Compensación Familiar, Corporaciones Autónomas

[1] Llama la atención que tanto en el ICBF, como en las Comisarías de Familia recurren a los programas de Desarrollo Familiar para que provean practicantes, quienes asumen el trabajo con las familias de los diferentes programas de estas instituciones, trabajos que han sido altamente satisfactorios.

Regionales, Hogares Juveniles Campesinos, Centros de Rehabilitación, Smurfit-Cartón de Colombia, Fundación Luker, Fundación Carvajal, FUNOP, Hogares Claret, Acción Social - Red Juntos, entre otras.

De los honorables Representantes,

Carlos Uriel Naranjo Vélez,

Honorable Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 6 de marzo de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 242 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante *Carlos Uriel Naranjo Vélez.*

La Secretaria General,

Flor Marina Daza.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2011 CÁMARA, 247 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 12 de febrero de 2013

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el **Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones"*

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia, se exponen a continuación:

A. OBJECIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. El artículo 45 del Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado vulnera los artículos 151, 154, 345, 346 y 347 de la Constitución Política.

En primer lugar, es pertinente señalar que el artículo 45 del **Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones,* dispone:

*"**Artículo 45.** Será falta grave imputable a los funcionarios competentes no dar puntual cumplimiento a todas las disposiciones de la Ley 1478 de 2011 dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la presente ley".*

Por su parte, la Ley 1478 de 2011[1] establece:

"Artículo 1°. Como reconocimiento por el Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, la Nación, a través de los Ministerios correspondientes, podrá contribuir al fomento, y desarrollo de programas y proyectos que adelante el municipio de Armero, Guayabal.

Artículo 2°. La Nación, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Protección Social creará una Comisión que se encargará de estudiar y estructurar una forma mediante la cual el municipio de Armero, Guayabal pueda salir del pasivo pensional existente.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo del pasivo pensional, derivado de la carga prestacional trasladada del extinto municipio de Armero, al nuevo municipio de Armero, Guayabal.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo de las pensiones, derivadas de la carga prestacional trasladadas del extinto municipio de Armero, al nuevo municipio de Armero, Guayabal.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias".

Como puede observarse, el proyecto de ley de la referencia ha establecido una falta grave en caso de que los funcionarios competentes no den puntual cumplimiento a todas las disposiciones de la Ley 1478 de 2011, dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la ley.

[1] "Por medio de la cual se rinden honores al municipio de Armero, Guayabal con ocasión del Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero".

De las normas contenidas en la referida Ley 1478 de 2011 se encuentran, entre otras, la facultad de los Ministerios para contribuir al fomento y desarrollo de programas y proyectos que adelante el municipio de Armero, Guayabal, así como autorizaciones al Gobierno Nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo de las pensiones y del pasivo pensional, derivadas de la carga prestacional trasladadas del extinto municipio de Armero.

En tal sentido, nótese como el legislador ha dispuesto a través de la ley en comento, la facultad y autorización al Gobierno Nacional de contribuir y establecer algunas asignaciones en el Presupuesto General de la Nación, situación que se pretende alterar con lo dispuesto en el artículo 45 del proyecto de ley que nos ocupa, al obligar al Ejecutivo a su cumplimiento, en el término de dos meses, so pretexto de falta grave.

Sobre este punto, resulta conveniente señalar que tanto la Constitución Política de 1991, como el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996)[2], frente a la competencia para priorizar el gasto mediante la preparación y elaboración del proyecto de ley de presupuesto y frente a la inclusión de partidas en la ley de apropiaciones establecen respectivamente:

Constitución Política.

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150. (...)[3].

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. (...).

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados". (...)

Estatuto Orgánico del Presupuesto.

"Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993". (...).

Así, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes, serán incorporados al Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno Nacional, al momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto de tal modo, que no puede obligarse a este último a incluir partidas en el Presupuesto General de la Nación.

No pudiendo obligar al ejecutivo, el Congreso solo puede *autorizarlo* a incluir partidas en el proyecto de ley de presupuesto, tal como se verifica en los términos contenidos en la Ley 1478 de 2011 y a la posición que ha sostenido la honorable Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, sostuvo lo siguiente:

"corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, ***si así lo propone luego el Gobierno.***

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto número 111 de 1996–, preceptúa que "Los

---

[2] "Por el cual se compilan **la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".**

[3] Constitución Política. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (subrayas y negrillas propias).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal que *"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas* ***no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello"***[4] ***y*** que *"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo,* (...) ***igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (Artículo 346 C.P)"***[5]**.** (Subrayas y negrillas propias).

Atendiendo lo expuesto, el artículo debatido contraviene la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto al pretender obligar al Gobierno Nacional, so pena de falta grave, a incluir partidas dentro del Presupuesto General de la Nación. Dicha vulneración, se refleja a su vez en una violación del artículo 151 Superior[6], toda vez que la naturaleza del Estatuto Orgánico del Presupuesto corresponde al de una Ley Orgánica, cuya característica principal es la de sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, de modo que el artículo 45 del Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado, no puede desconocer el mandato establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

De otra parte, es pertinente resaltar nuevamente que el artículo 45 del Proyecto de ley de la referencia, establece el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1478 de 2011 dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la ley y en caso de incumplimiento los funcionarios competentes estarían frente a una falta grave.

Frente a esto, vale la pena señalar que siguiendo lo establecido en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 fue aprobado por esa honorable Corporación en el mes de octubre de 2012 y sancionado como Ley de la República con el número 1593 el 10 de diciembre de 2012.

Así, con el mandato perentorio que pretende establecer el artículo 45 del proyecto de ley se estaría promoviendo la afectación del presupuesto con apropiaciones que no fueron incluidas para el presupuesto de la presente vigencia fiscal o la realización de gasto por fuera del mismo.

Sobre este punto, el artículo 345 de la Constitución Política consagra:

"Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

El artículo 45 forzaría a los funcionarios de las entidades competentes a dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 1478 de 2011, para no verse avocados a cualquier tipo de investigaciones y sanciones por incurrir en una falta grave.

Por tanto, el fin pretendido con el artículo objetado vulnera el contenido del artículo 345 de la Constitución Política, ya que el cumplimiento de la Ley 1478 de 2011 demandaría la realización de erogaciones y asignación de partidas que no fueron incluidas en el Presupuesto General de la Nación.

2. El artículo 45 del Proyecto de ley 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado vulnera los principios de Continuidad, Identidad Relativa o Flexible y Unidad de Materia.

El artículo 45 de la iniciativa bajo examen fue incluido dentro de la discusión realizada en el cuarto (4°) debate del Proyecto de ley[7], la Comisión Accidental de Conciliación la acogió dentro del texto conciliado[8], no fue objeto de discusión

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara.

[6] ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Se subraya).

[7] ***Gaceta del Congreso*** No. 953 de 2012. Pág. 6.

[8] ***Gaceta del Congreso*** No. 940 de 2012. Pág. 28.

en ninguno de los debates anteriores y se trata de un tema sancionatorio, que nada tiene que ver con el objeto del Proyecto de Ley.

Lo anterior contraviene la Constitución Política, desde dos puntos de vista. Frente al principio de identidad relativa o flexible, la honorable Corte Constitucional ha reiterado su jurisprudencia en los siguientes términos[9]:

"(...) no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones 'remotas', 'distantes', o meramente 'tangenciales'. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser 'clara y específica'[20], 'estrecha',[21] 'necesaria',[22] 'evidente'.[23] En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la "adición" tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es inconstitucional.[24]

[...] Para la determinación de qué constituye "asunto nuevo" la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un Artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente,[25] (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido [26] (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; [27] (iv) no constituye asunto nuevo un Artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.[28] (...).

De lo anterior se colige que para incluir la sanción disciplinaria contemplada en el artículo 45 de la Iniciativa, era necesario que a lo largo de los 4 debates que surtió el Proyecto de Ley hubiese sido objeto de discusión, lo cual no sucedió en el presente caso.

Así mismo, no puede el Legislativo incluir en esta ley, por ser de honores para el municipio de Armero, una medida coercitiva para el cumplimiento de lo dispuesto en otra ley de honores para el mismo municipio. La relación no puede estar dada en términos de que ambas iniciativas legislativas se refieren al municipio de Armero, pues la Corte ha sido clara en señalar que la inclusión de la novedad debe guardar una relación clara y específica, estrecha, necesaria y evidente con la materia central tratada en el proyecto, esto es *"un conjunto de medidas administrativas, económicas y sociales"* para el municipio de Armero, porque mientras todo el texto del proyecto busca *"rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo",* el artículo 45 de la Iniciativa pretende lograr el cumplimiento en dos meses de las disposiciones de la Ley 1478 de 2011, vulnerando el artículo 334 de la Constitución Política, que consagra el criterio de sostenibilidad fiscal.

De otra parte, en cuanto al principio de unidad de materia, la Corte ha fijado unas pautas para examinar la vulneración del artículo 158 de la CP, así:

"(...) el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[1]. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado". [2]

Según lo expuesto y frente al caso que nos ocupa, vale la pena realizar estas precisiones: el título del Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado es *"por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones",* y el articulado del mismo, se dirige a reivindicar la dignidad de la ciudad, promoviendo el turismo, la preservación del medio ambiente, el desarrollo industrial a través de estímulos para la creación de nuevas empresas y proyectos productivos y la capacitación de la mano de obra, Por lo anterior, no se explica cómo una norma de carácter sancionatorio guarda relación con la materia central de la iniciativa; es claro que rompe con el principio de unidad de materia, puesto que no tiene una coherencia temática, ni una correspondencia lógica con el título del proyecto ni con su cuerpo normativo, a la luz de los criterios expuestos por la jurisprudencia.

[9] Corte Constitucional. Sentencia C-277 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3. El artículo 15 (parcial) del proyecto de ley vulnera el artículo 158 de la Constitución Política

El Gobierno Nacional objeta por razones de inconstitucionalidad el aparte final del inciso segundo del artículo 15 del proyecto de ley por violación del principio de unidad de materia, El fragmento objetado señala: «... y de las demás víctimas de las diferentes catástrofes naturales».

El artículo 158 constitucional prevé que «Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella».

La Corte ha interpretado la norma como una medida de depuración y orden de la actividad legislativa, creada para impedir la desarticulación del sistema jurídico mediante la inserción de normas que no tienen conexión material con el eje temático de la ley que las incorpora. El propósito del principio de unidad de materia es "evitar que haya normas que carezcan de todo tipo de relación o conexión con los asuntos que hayan sido abordados por el legislador en la ley de que se trate". La Corte ha dicho que no se trata de una conexidad estricta, pero sí de una vinculación material que dote de un común denominador a las leyes y elimine el riesgo de sorpresas normativas en legislaciones a las cuales no deberían estar incorporadas.

En el caso de la norma objetada, es claro que el proyecto de ley que la contiene se encamina a rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la ciudad de Armero, desaparecida por una avalancha en el año de 1985. Tal como se infiere del contenido de la ley, el fin de la norma se restringe a la recuperación de la memoria de esa ciudad y al beneficio de sus ciudadanos, con miras a proyectar el nombre Armero en la conciencia nacional. No obstante, el hecho de que la ciudad haya sido destruida por un fenómeno natural no habilita a la ley para comprometer al Estado en la realización de eventos, homenajes y reconocimientos a las víctimas de cualquier catástrofe natural ocurrida en el país.

La regla contenida en el aparte objetado no limita su aplicación a los habitantes de Armero, sino que extiende la obligación estatal a cualquier víctima de cualquier hecho natural catastrófico ocurrido en Colombia, lo cual excede, sin lugar a dudas, el objeto de la ley. El punto de encuentro entre el contenido de la ley y el propósito del segmento objetado es, claro está, la fuerza destructiva de la naturaleza, pero de allí no se sigue que por virtud de una norma que pretende recuperar de la memoria un episodio de esta índole, el Estado asuma el compromiso de dar el mismo tratamiento a todos los hechos en que las potencias de la tierra dejaron víctimas en nuestro país. El fin del segmento objetado supera en mucho el objetivo de la norma y, por tanto, el ámbito de su aplicación no tiene que ver directamente con la razón de ser del proyecto de ley.

Es esta la razón por la cual el Gobierno Nacional objeta por inconstitucionalidad el texto correspondiente.

4. Objeciones al artículo 19

El capítulo IV del proyecto de ley contempla, para lograr los objetivos del proyecto de ley, aspectos tales como alinderamiento del casco urbano de la desaparecida ciudad de Armero y el Registro Único de Propietarios Urbanos. De la atenta lectura del texto del Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara de Representantes, 247 Senado, se advierte que la finalidad de la restitución jurídica de los predios que conformaban el área urbana de Armero es que la Nación mediante la enajenación voluntaria o por expropiación administrativa ostente la titularidad del derecho del dominio de estos con el propósito de realizar las obras a las que hace alusión el capítulo V de aquel.

El artículo 19 delega en el Gobierno la potestad de determinar el trámite legal que el Estado deberá seguir para adquirir por enajenación voluntaria o por expropiación los terrenos del casco urbano de la desaparecida ciudad de Armero, y otorgar la compensación correspondiente o la indemnización individual por vía administrativa a los correspondientes propietarios.

Dicha disposición contraviene el ordenamiento constitucional, toda vez que compete al legislador regular los procedimientos relacionados con derechos constitucionales, mas aun cuando dichos procedimientos involucran su limitación, como ocurre con la expropiación administrativa o judicial.

Fíjese que la Constitución Política, en el artículo 58, establece que se garantizará la propiedad privada y los derechos adquiridos de conformidad con las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Sin embargo, tal protección no es absoluta ya que puede ser limitada por motivos de utilidad pública o interés social previamente defendidos por el legislador, circunstancia que legitima la expropiación.

Así las cosas, se evidencia que la expropiación, administrativa o judicial, tiene como objetivo primordial que el titular de un derecho de dominio lo transfiera en favor de la Nación para satisfacer necesidades de utilidad pública o de interés social en contraprestación y para compensar los perjuicios que esto pueda ocasionarle le asiste el deber al Estado de pagar una indemnización.

De lo anterior deviene que le corresponde al legislador regular el aspecto sustancial y procedimental de la expropiación, ya sea judicial o administrativa, como quiera que este tema se encuentre relacionado con la limitación de un derecho constitucional. Así las cosas, la función legislativa no

se puede circunscribir solamente a determinar cuáles son los motivos de utilidad pública o de interés social o cuándo se debe adelantar por vía administrativa, toda vez que se debe respetar el principio de legalidad[10].

El proyecto de ley no desarrolla el procedimiento que debe agotarse para llevar a cabo a) la restitución jurídica de los terrenos urbanos de Armero; b) su enajenación voluntaria y c) la expropiación por vía administrativa. Se entiende que es del resorte exclusivo del legislador regular estos temas, como quiera que se encuentran inescindiblemente vinculados al derecho de propiedad privada y no se evidencia en la exposición de motivos las razones jurídicas y fácticas por las cuales no se normalizaron estos aspectos para llevar a cabo tales medidas y la justificación para delegarlo en la Rama Ejecutiva, ya que simplemente se indica que la "nacionalización" es una cuestión de orden público, de reparación de víctimas y una carta de navegación "para el resurgimiento de un pueblo del lodo, las cenizas y los escombros y la desidia"[11].

Así entonces, resulta contrario al ordenamiento jurídico delegar la reglamentación de los aspectos anteriormente mencionados al Gobierno Nacional, "toda vez que la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros"[12].

En el caso concreto, existe una indebida delegación de la competencia legislativa en el Gobierno que da lugar a la inconstitucionalidad de la norma.

B. OBJECIONES DE INCONVENIENCIA

1. Artículo 15

El Gobierno Nacional también se permite objetar por razones de inconveniencia el artículo 15 del proyecto de ley.

La norma establece una obligación compartida entre los Ministerios de Educación, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Tecnologías de la información y la Comunicación, relativa al fortalecimiento de los procesos pertinentes al conocimiento del riesgo desde una mirada integral, que contribuya a su comprensión como producto del desequilibrio en las relaciones humanas y la naturaleza.

No obstante, este tema ha sido desarrollado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009. En cumplimiento de esta previsión se expidió el Decreto número 1967 del 2012 por el cual se reglamenta el artículo 82 de la Ley 1523 de 2012, mediante el cual se fijan las obligaciones de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones relacionadas con el acceso de las redes e infraestructura en casos de desastres naturales.

En este sentido, se entiende que el tema viene siendo liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que resulta inconveniente que se asigne la responsabilidad a otros ministerios.

2. Artículos 30 y 31

El artículo 30 del proyecto de ley establece que una vez realizadas las obras de que tratan los capítulos V a IX, el Gobierno declarará el Parque Nacional Temático Jardín de la Vida como patrimonio cultural de la Nación y gestionará ante la Unesco su reconocimiento como región histórica y patrimonio de la humanidad.

Con la expedición de la Ley 1185 de 2008 el Estado colombiano pretendió salvaguardar el patrimonio cultural de la Nación. La expedición de la ley busca fijar procedimientos para la protección de dicho patrimonio, mediante la articulación de diferentes entidades y la priorización del interés general, evitando la promoción de políticas públicas inconsultas con las comunidades involucradas.

De otro lado, es de anotar que el Patrimonio Cultural de la Nación no requiere declaratoria que lo reconozca como tal: todos los bienes y manifestaciones característicos de una región o municipio son "expresión de la nacionalidad colombiana", que la cultura es fundamento de la nacionalidad (art. 70 C. P.). Así, todas las manifestaciones culturales y los bienes a los que se atribuya especial interés histórico, artístico, científico, estético, etc., se constituyen entonces en patrimonio cultural de la Nación.

La existencia de un régimen especial de salvaguarda o protección garantiza que los bienes y manifestaciones amparadas están cobijados por unas medidas de protección que promueven su sostenibilidad, no solo de los bienes y manifestaciones concretas, sino del sistema nacional.

De otro lado, la Ley 1185 establece que "La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según

[10] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-059 de 2001. M. P. María Victoria Sáchica.

[11] http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6498/#tab=2

[12] Corte Constitucional sentencia C-227 de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley".

El reconocimiento de patrimonio cultural de la Nación a través de la adopción de leyes genera un profundo quebrantamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tal como fue concebido por el legislador de la Ley 1185 de 2008, generando mucho riesgo para las manifestaciones culturales que pretenden protegerse con la adopción de estos instrumentos.

Del mismo modo, los proyectos de interés cultural que se presentan ante la Unesco exigen un cuidadoso estudio y valoración a fin de cumplir con las Directrices Prácticas y la Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972, por lo que resulta inconveniente que se comprometa al Estado con esta solicitud sin el soporte de análisis correspondiente.

MAURICIO CÁRDENAS SANTA MARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

RUTH STELLA CORREA
Ministra de Justicia y del Derecho

DIEGO MOLANO VEGA
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA
Ministra de cultura

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS AL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY 031 DE 2011 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Proyecto de ley 031 de 2011 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001.*

Respetado señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de discutir en plenaria de la Cámara. En consecuencia, damos a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector de Salud y Protección Social, tomando como base el texto aprobado en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 331 de 2012.

Contenido del proyecto de ley

Del articulado del proyecto de ley de la referencia y de su exposición de motivos, se observa como finalidad la de focalizar la inversión de los recursos del Fondo para el Desarrollo de la Guajira (Fondeg), en el área geográfica donde tiene lugar el hecho generador, esto es, el Departamento de la Guajira. Específicamente, en cuanto al sector salud, el parágrafo 5° del artículo 1° que se propone adicionar al artículo 18 de la Ley 677 de 2001, artículo este modificado por los artículos 1° de la Ley 1087 de 2006 y 109 de la Ley 788 de 2002, prevé la destinación no inferior al diez por ciento (10%), durante cinco (5) años, del total del recaudo por concepto de las importaciones de mercancía a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, para financiar la sostenibilidad financiera y fiscal del Hospital San José de Maicao.

Consideraciones generales respecto de la iniciativa y análisis de constitucionalidad

Frente al destino de recursos para la financiación de la salud o, en concreto, para ciertos hospitales, este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones cuando se ha pretendido la creación de estampillas con dicho propósito[1]. En principio, los esfuerzos por arbitrar recursos para la salud son deseables. No obstante, también resulta necesario dotarlos de racionalidad con el fin de que no se conviertan en falsos paliativos para situaciones estructurales.

Esto significa que en ciertas regiones del país, sea necesario adoptar medidas específicas para garantizar la sostenibilidad financiera, tal y como lo dispuso el parágrafo 2° del artículo 26 de la Ley 1122 de 2007, en concordancia con el artículo 79 de la Ley 1438 de 2011.

En tal sentido, debe anotarse que las rentas de destinación específica, como es el caso de las generadas por concepto del impuesto en cuestión, son constitucionalmente válidas (artículo 359 C. P.)[2].

1 Por ejemplo P. L. 25/12, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro hospitales de Bolívar.

2 *"ARTÍCULO 359* no *habrá rentas nacionales de destinación específica.*

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las medidas que se adopten para garantizar la sostenibilidad financiera de entidades del sector salud, deben estar guiadas por criterios de prestador único e insuficiencia en los ingresos.

En relación con la inversión social, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"(...)

"Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de "inversión" y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiende a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento. Sin embargo la Corle considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos.

Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos –como si éstos fueran valiosos en sí mismos– sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (C. P. art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (C. P. arts. 324, 350, 357 y 366). Así, el artículo 366 de la Carta señala que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben "inversiones" en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social"[3].

Así mismo, respecto de las rentas de destinación específica, la jurisprudencia constitucional[4] ha señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

a) La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales;

b) Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución;

c) La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario;

d) La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo;

e) La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.

Comentarios específicos respecto de la iniciativa

La iniciativa plantea lo que puede ser visibilizado de la siguiente manera:

Ley 677 de 2001	Ponencia para primer debate
Artículo 18, modificado por el artículo 109 de la Ley 788 de 2002 y por el artículo 1° de la Ley 1087 de 2006. Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, salvo lo dispuesto en el parágrafo 2° de este artículo estarán sujetas únicamente al pago de un Impuesto de ingreso de mercancía, el cual será percibido, administrado y controlado por la Dirección de Impuestos y Aduanas	**Artículo 1°.** Adiciónese el parágrafo 4° y 5° al artículo 18 de la Ley 677 del 3 de agosto de 2001, el cual quedará así: **Artículo 18.** Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure, salvo lo dispuesto en el parágrafo 2° de este artículo estarán sujetas únicamente al pago de un Impuesto de Ingreso de Mercancía, el cual será percibido, administrado y

Se exceptúan:
1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. *Las destinadas para inversión social.*
(...)".

[3] Sentencia C-151/1995 del 5 de abril de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz.

[4] Sentencia C-009/02 del 23 de enero de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Ley 677 de 2001	Ponencia para primer debate
Nacionales. El valor de los recaudos nacionales será cedido por la Nación al departamento de La Guajira, el cual será destinado exclusivamente a inversión social dentro de su territorio.	controlado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El valor de los recaudos nacionales será cedido por la Nación al departamento de La Guajira, el cual será destinado exclusivamente a inversión social dentro de su territorio.
La tarifa del impuesto de que trata el presente artículo será del cuatro por ciento (4%).	
Parágrafo 1°. Este impuesto se liquidará y pagará en la forma que establezca el Gobierno Nacional.	**Parágrafo 1°**. El impuesto se liquidará y pagará en la forma que establezca el Gobierno Nacional. La tarifa del impuesto de que trata el presente artículo será del cuatro por ciento (4%).
Parágrafo 2°. El Impuesto de ingreso a la mercancía señalado en este artículo, se causará sin perjuicio de la aplicación del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 o en las normas que lo adicionen o modifiquen, el cual deberá ser cancelado en puerto sobre los productos gravados que se vayan a introducir a la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribia y Manaure al resto del territorio nacional. El departamento ejercerá el respectivo control.	**Parágrafo 2°.** El Impuesto de ingreso a la mercancía señalado en este artículo se causará sin perjuicio de la aplicación del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 o en las normas que lo adicionen o modifiquen, el cual deberá ser cancelado en puerto sobre los productos gravados que se vayan a introducir a la Zona de Régimen Aduanero Especial Maicao, Uribia y Manaure al resto del territorio nacional. El departamento ejercerá el respectivo control.
Los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure bajo la modalidad de franquicia para ser destinados a terceros países mediante la factura de exportación, no generarán dichos tributos, y el certificado de sanidad, se entenderá homologado con el certificado sanitario o de libre venta, del país de origen.	Los productos extranjeros gravados con el impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 y que se introduzcan a la zona Aduanera Especial de Maicao, Uribia y Manaure bajo la modalidad de franquicia para ser destinados a terceros países mediante la factura de exportación, no generarán dichos tributos, y el certificado de sanidad, se entenderá homologado con el certificado sanitario o de libre venta, del país de origen.
Parágrafo 3°. Por lo menos el diez por ciento (10%) del total del recaudo se destinará a inversión social en la zona de Bahía Portete – municipio de Uribia.	**Parágrafo 3°.** Por lo menos el diez por ciento (10%) del total del recaudo se destinará a inversión social en la zona de Bahía Portete – municipio de Uribia.
	Parágrafo 4°. Por lo menos el veinte por ciento (20%) del total del recaudo se destinará a inversión en estudios superiores en posgrados y maestrías en la Universidad de La Guajira. La población objetivo es la base de egresados de esta universidad, así como los egresados de las Instituciones Educativas de Educación Básica y Media del departamento que hayan terminado su pregrado en cualquier universidad del país.
	Parágrafo 5°. Por lo menos el diez por ciento (10%) del total del recaudo por cinco años a partir de la promulgación de la presente ley se destinará a financiar la sostenibilidad fiscal y financiera del Hospital San José de Maicao. (Negrillas ajenas al texto original).

Lo primero que debe resaltarse es que la finalidad de la norma propuesta se enmarca en las disposiciones del artículo 80 de la Ley 1438 de 2011, es decir, en mitigar el proceso allí previsto.

Con el fin de guardar coherencia general con el proceso de salvamento que se viene adelantando y bajo el entendido que el Hospital de San José de Maicao ha sido catalogado como de riesgo alto en virtud de la Resolución 2509 de 29 de agosto de 2012 de este Ministerio, es decir, que entraría en el esquema de salvamento (Programa de Salvamento Fiscal y Financiero), previsto en los artículos 80 y ss de la Ley 1438 de 2011 y todo el trámite allí establecido, se considera que la modificación es conveniente y que este Ministerio la avalaría sí y sólo sí se dinamiza en los términos y condiciones de las citadas disposiciones, lo cual implica:

– En caso de riesgo medio o alto, someterse a un programa de saneamiento fiscal y financiero.

– Asumir las consecuencias del incumplimiento del plan.

– Estarse, en la ejecución del mismo, a lo que se determine a nivel nacional.

Con la presente, se deja expresada la posición de este Ministerio en lo relativo al **Proyecto de ley 031 de 2011(C)** *"por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001",* enfatizando que su conveniencia estaría dada por el hecho de que los recursos se ejecuten dentro de un programa de saneamiento fiscal y financiero en los términos de los artículos 80 y siguientes de la Ley 1438 de 2011.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

C.C. Honorables Congresistas Eduardo Pérez Santos y Fabio Amin Saleme.

CONTENIDO

Gaceta número 85 - Martes, 12 de marzo de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 243 de 2013 Cámara, por medio del cual modifica el parágrafo 1° y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 242 de 2013 Cámara, por la cual se modifican los artículos 79 y 84 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras medidas. 9

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 130 de 2011 Cámara, 247 de 2012 Senado, por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones. 12

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios al Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley 031 de 2011 Cámara, por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001. 18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013