REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 484 Bogotá, D. C., jueves 11 de junio de 2009 EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 310 DE 2009 SENADO

por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio 11 de 2009

Honorable Senador

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ ARROYAVE

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia primer debate al Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado.

Palabras clave: Ley de honores, aniversario funcionamiento, Colegio San José de Guanentá, municipio de San Gil, departamento de Santander.

Instituciones clave: Municipio de San Gil, departamento de Santander, Departamento Nacional de Planeación.

Respetado Presidente, honorables Senadores:

Me ha correspondido rendir ponencia, para primer debate, sobre el Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado, *por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones.*

El análisis realizado, el cual se estructura de la siguiente manera:

0. Introducción.

1. Descripción del Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado.

2. Viabilidad constitucional.

2.1 Facultad general del Congreso para rendir un homenaje como el que se propone.

2.2 Concordancia del proyecto con el principio de legalidad del gasto público.

2.3 Coherencia del proyecto con la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales.

2.4 Coherencia del proyecto con el principio de planeación.

3. Viabilidad fiscal.

4. Pliego de modificaciones.

5. Texto completo con las modificaciones propuestas.

6. Concepto

7. Proposición

0. ***Introducción***

La honorable Senadora Yolanda Pinto Afanador presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado, *por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones*.

La exposición de motivos que respalda al proyecto resalta los principales períodos de la historia de la institución.

1. **Descripción del Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado**

Sin incurrir en una trascripción del texto del proyecto, las acciones sustanciales que este comprende son:

• La vinculación de la Nación al aniversario 185 de la fundación del Colegio San José de Guanentá, en el municipio de San Gil, Santander.

• Autorización al Gobierno Nacional para que incorpore las partidas presupuestales necesarias para concurrir a la realización de algunas obras de interés público.

2. **Viabilidad constitucional**

Tal y como hemos tenido oportunidad de decirlo frente a proyectos similares a este, su viabilidad constitucional tiene cuatro dimensiones:

2.1 La facultad general del Congreso de rendir un homenaje como el que se propone.

2.2 La concordancia del proyecto con el principio de legalidad del gasto público.

2.3 Su coherencia con la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

2.4 Su conformidad con el principio de planeación.

2.1 **Facultad general del Congreso para rendir un homenaje como el que se propone**

De conformidad con el artículo 150 numeral 15 de la Constitución Política, el Congreso puede exaltar a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria. Tanto la práctica parlamentaria como la del ejecutivo han reconocido la posibilidad de que tales homenajes recaigan sobre personas jurídicas de derecho público o privado, como lo demuestra el amplio número de normas de esta naturaleza que han sido promulgadas, así como el hecho de que al ser objeto de revisión constitucional, habitualmente como consecuencia de objeciones presidenciales, estas se limitan al tema de legalidad del gasto público sin atacar el homenaje propuesto, a título de ejemplo están las Sentencias C-554 de 2005[1] y C-015A de 2009[2].

2.2 **Concordancia del proyecto con el principio de legalidad del gasto público**

El artículo 345 prevé que ningún gasto público podrá hacerse si no ha sido previamente aprobado por el Congreso; el artículo 346 dispone que en la ley de apropiaciones sólo podrán incluirse partidas presupuestales que hayan sido reconocidas conforme a una ley anterior, aquellas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto propuesto por el Gobierno Nacional; el artículo 154 prevé que las leyes por las cuales se establezcan las rentas nacionales y los gastos de la administración son de iniciativa del Gobierno Nacional.

Una lectura sistemática de estas tres disposiciones plantean las reglas que orientan la actividad del legislador en esta materia:

• La iniciativa para la inclusión de un gasto público en la Ley Anual de Presupuesto o Ley de Apropiaciones está en cabeza del Gobierno Nacional (artículos 154 y 346).

• La aprobación de tal iniciativa está a cargo del Congreso (artículos 154, 345 y 346).

• El Congreso está facultado para decretar acciones que generen gasto público, pero no para modificar o adicionar la Ley de Presupuesto o de Apropiaciones (artículos 345 y 346).

La jurisprudencia constitucional ha reconocido esta interpretación de las disposiciones anotadas en sentencias como[3] la C-616 de 2008 y la C-507 de 2008[4].

2.3 **Coherencia del proyecto con la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales**

En cuanto a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, relacionada con la posible financiación de una serie de obras de utilidad pública (construcción de un auditorio, pintura general y cambio de la red eléctrica, cerramiento de talleres y modernización y mantenimiento de talleres y laboratorios), el marco jurídico relevante son los artículos 288, 356 y siguientes de la Constitución y la Ley 715 de 2001[5].

En este contexto normativo a la Nación le corresponde "[i]mpulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes **y proyectos de inversión de orden nacional** en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo"[6] (negrilla no hace parte del texto original).

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos y la página de Internet del Ministerio de Educación Nacional, el Colegio San José de Guanentá es una institución educativa oficial de carácter nacional, por lo que su funcionamiento es responsabilidad de la Nación.

2.4 **Coherencia del proyecto con el principio de planeación**

La planeación es un principio que subyace a la acción del Estado pues es requisito para lograr la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad que se espera de la función administrativa (artículo 211 de la Constitución) y que se hace evidente en el Capítulo II del Título XII de la Constitución al desarrollar el tema de los planes de desarrollo.

El proyecto al autorizar la participación de la Nación en la financiación de las obras mencionadas en el proyecto genera el riesgo de crear un título jurídi-

---

1 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-554/05, 26 de mayo de 2005. Ref.: OP. 079. M.P.: Jaime Araújo Rentería. La sentencia analiza las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 223 de 2003 Senado y 109 de 2002 Cámara que dio origen a la Ley 966 de 2005, "por la cual la Nación se vincula a la celebración de los sesenta (60) años del Instituto Caro y Cuervo, rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras".

2 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-015A/09, 22 de enero de 2009. Ref.: OP. 114. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia analiza las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, que dio origen a la Ley 1293 de 2009, "por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras".

3 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616/08, 25 de junio de 2008. Ref.: Expediente OP-097. M. P.: Dr. Humberto Sierra Porto.
COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-507/08, 21 de mayo de 2008. Ref.: Expediente D-6987. M. P.: Doctor Jaime Córdoba Triviño.

4 Estas sentencias a su vez se remiten a las Sentencias C-488 de 1992, C-57 de 1993, C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-685 de 1996, C-581 de 1997, C-197 de 2001, C-859 de 2001, C-1249 de 2001, C-1319 de 2001, C-483 de 2002, C-399 de 2003, C-1113 de 2004, C-1047 de 2004 y C-985 de 2006. Otras sentencias al respecto: C-695 de 1996, C-442 de 2001, C-1249 de 2001.

5 Al respecto ver las Sentencias: C-685 de 1996, C-17 de 1997, C-581 de 1997, C-568 de 1998, C-197 de 2001, C-486 de 2002, C-399 de 2003, C-1047 de 2004, C-1113 de 2004 y C-731 de 2008.

6 Ley 715 de 2001.

co que desconozca el principio de planeación al no hacer explícita referencia a la normatividad vigente en materia de planeación y acceso a los recursos de cofinanciación.

Es conveniente recordar que el registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión – BPIN, es un requisito legal previo para que un proyecto pueda acceder a los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, tal y como lo establecen los artículos 31 de la Ley 189 de 1989[7] (modificado por la Ley 179 de 1994) y el artículo 49 de la Ley 152 de 1994[8]. El registro no sólo constituye una garantía sobre la viabilidad del proyecto sino que es un mecanismo transparente para evaluar la distribución y uso de los recursos nacionales[9].

2.5 **Análisis y conclusión**

Teniendo presente las anteriores consideraciones es claro que el objeto del proyecto, previsto en el artículo 1° (rendir un homenaje al Colegio San José de Guanentá, localizado en el municipio de San Gil, Santander) es constitucionalmente viable. De igual forma es responsabilidad de la Nación (artículo 2°) financiar las obras de interés público de conformidad con las normas generales en materia de competencias.

Por otra parte, consideramos que los artículos 3° y 4° se muestran insuficientes para garantizar la coordinación suficiente de esta ley con la planeación estatal en la materia, razón por la cual se propondrá una modificación al articulado.

3. ***Viabilidad fiscal***

Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, especialmente las Sentencias C-731 de 2008[10] y C-502 de 2007[11], el cumplimiento de los requisitos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sólo son aplicables a los proyectos que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios hipótesis que no se configuran toda vez que este proyecto se limita a autorizar el gasto manteniendo el Gobierno la autonomía de incorporarlo o no en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto.

4. **Pliego de modificaciones**

De conformidad con lo previsto en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, se presenta la siguiente enmienda parcial del articulado del Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado:

Modificar los artículos 1°, 2°, del proyecto de ley, los cuales quedarán así:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al Colegio San José de Guanentá, en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento de esta institución como colegio público. **De igual forma exalta el compromiso por la excelencia de la comunidad educativa.**

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 228, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, **y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal y los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo** ~~asigne en el~~ **incorpore dentro del** Presupuesto General de la Nación ~~y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación,~~ las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar **o concurrir en la realización de** las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del Colegio San José de Guanentá:

– Construcción de un auditorio que pueda albergar 3.500 estudiantes y padres de familia.

– Pintura general del plantel educativo.

– Cambio de la red eléctrica.

– Cerramiento de los talleres o sede F.

– Modernización y mantenimiento de los talleres de electrónica, electricidad, informática, metalistería, ebanistería, dibujo técnico, fundición, mecánica industrial y tecnología.

Sustituir los artículos 3° y 4°, los cuales quedarán así:

Artículo 3°. ~~Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades ques e produzcan en cada vigencia fiscal.~~

Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley, lo anterior previa inscripción de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación y el cumplimiento de las demás disposiciones legales para acceder a recursos del presupuesto nacional.

Artículo 4°. ~~La presente ley rige a partir de su promulgación.~~ Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento de Santander y el municipio de San Gil.

Adicionar un artículo 5°, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación.

5. ***Texto completo con las modificaciones propuestas.***

---

7 Ley 38 de 1989 artículo 31 (Modificado por la Ley 179 de 1994, artículo 23). No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

8 L. 152 de 1994. Artículo 49. (…) 5. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.

9 En la Sentencia C-685 de 1996, la Corte Constitucional dejó sentado que al establecerse dentro de una ley la posibilidad de acudir a los mecanismos de cofinanciación implicaba ajustarse a los procesos y normas legales relativas a la planeación y definición del presupuesto.

10 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-731 de 2008, 23 de julio de 2008, Ref.: Expediente OP-101. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

11 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-502 de 2007, 4 de julio de 2007, Ref.: Expediente PE-028. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

PROYECTO DE LEY NUMERO 310 DE 2009
SENADO

por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al Colegio San José de Guanentá, en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento de esta institución como colegio público. De igual forma exalta el compromiso por la excelencia de la comunidad educativa.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 228, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal y los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar o concurrir en la realización de las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del Colegio San José de Guanentá:

– Construcción de un auditorio que pueda albergar 3.500 estudiantes y padres de familia.

– Pintura general del plantel educativo.

– Cambio de la red eléctrica.

– Cerramiento de los talleres o sede F.

– Modernización y mantenimiento de los talleres de electrónica, electricidad, informática, metalistería, ebanistería, dibujo técnico, fundición, mecánica industrial y tecnología.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley, lo anterior previa inscripción de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación y el cumplimiento de las demás disposiciones legales para acceder a recursos del presupuesto nacional.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento de Santander y el municipio de San Gil.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación.

6. ***Concepto***

Se ha podido explicar en esta ponencia que existen razones de constitucionalidad que hacen viable el proyecto con algunas modificaciones. En consecuencia, se emite **concepto favorable con las modificaciones propuestas.**

7. ***Proposición***

Por las razones expuestas en esta ponencia, **propongo** a los miembros de la Comisión **dar primer debate** al Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado, *por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Juan Manuel Galán Pachón,
Senador ponente (PLC).

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO

(Aprobado en sesiones ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, de fechas mayo 26 y 27 de 2009, según Actas números 37 y 38)

PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es reformar la norma rectora de la forma asociativa conocida como Fondos de Empleados para adecuarla a las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que determinan el quehacer de estas empresas.

Artículo 2°. *Vínculo de asociación*. El artículo 4° del Decreto-ley 1481 de 1989 quedará así:

"Los Fondos de Empleados podrán ser constituidos por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación".

Artículo 3°. *Aplicación del excedente.* Adiciónase el artículo 19 del Decreto-ley 1481 de 1989, con el siguiente numeral:

"2. El diez por ciento (10%) como mínimo para crear un fondo de **desarrollo** empresarial solidari**o**, **en cada fondo de trabajadores, el cual podrá destinarse a los programas aprobados por más del cincuenta por ciento (50%) de la asamblea de asociados o delegados según sea el caso**".

Artículo 4°. *Responsabilidad ante terceros.* El artículo 21 del Decreto-ley 1481 de 1989, quedará así:

"**Artículo 21.** Los Fondos de Empleados responderán ante terceros con la totalidad de su patrimonio".

Artículo 5°. Modifícase el inciso 2° del artículo 32 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

"El número de los delegados, en ningún caso será menor de veinte (20) y su período deberá establecer-

se en el Estatuto del Fondo de empleados. El procedimiento de elección deberá ser reglamentado por la Junta Directiva en forma que garantice la adecuada información y participación de los asociados".

Artículo 6°. Modifícase el inciso 2° del artículo 34 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

"En todo caso la reforma de los estatutos y la imposición de contribuciones obligatorias para los asociados, requerirán del voto favorable de por lo menos el setenta por ciento (70%) de los presentes en la asamblea. La determinación sobre la fusión, escisión, incorporación, transformación, disolución y liquidación, deberá contar con el voto de por lo menos el setenta por ciento (70%) de los asociados hábiles o delegados convocados".

Artículo 7°. Modifícase el inciso 3° del artículo 38 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

"Estas se encabezarán con su número y contendrán por lo menos la información sobre lugar, fecha y hora de reunión; forma y antelación de la convocatoria; nombre y número de asistentes; los asuntos tratados; las decisiones adoptadas y el número de votos emitidos en favor, en contra o en blanco. Las actas serán aprobadas de acuerdo al reglamento de cada órgano obligado a tenerlas y firmadas por el Presidente y el Secretario del órgano correspondiente".

Artículo 8°. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 39 del Decreto-ley 1481 de 1989, así:

"Parágrafo Igualmente, el Estatuto de los Fondos de Empleados podrá establecer el número de suplentes del gerente que considere necesarios, así como el período, la forma de designación y sus facultades".

Artículo 9°. Modifícase el inciso 3° del artículo 55 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

"El orden de prelación en que se aplicarán las retenciones y entrega de dineros, cuando la misma persona natural o jurídica deba efectuar dos o más retenciones respecto del mismo trabajador, jubilado o pensionado, en favor de varias de las entidades solidarias titulares de este beneficio, se establecerá a partir del principio general del derecho de que la primera en el tiempo será la primera en el derecho".

Artículo 10. Modifícase el artículo 69 del Decreto-ley 1481 de 1989, el cual quedará así:

"**Artículo 69.** Las materias y situaciones no reguladas en la presente ley ni en sus decretos reglamentarios, se resolverán aplicando las disposiciones legales vigentes para las entidades de la economía solidaria y, en subsidio, las previstas en el Código de Comercio para sociedades, siempre y cuando no se afecte la naturaleza de los fondos de empleados, ni su carácter de no lucrativos".

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige desde la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los artículos 4°, 7°, 8°, 9° y los incisos 2° y 3° del artículo 44 del Decreto-ley 1481 de 1989.Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Jesús Antonio Bernal Amorocho, Germán Antonio Aguirre Muñoz, Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día veintiséis (26) de mayo de 2009, fue considerada y sustentada la ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de ley número 187 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones* y se leyó, sin aprobación, la proposición con que termina el informe.

En la sesión ordinaria de mayo 27 de 2009, una vez aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración la aprobación del articulado del texto propuesto para primer debate. El honorable Senador Germán Antonio Aguirre Muñoz propuso la aprobación en bloque del articulado, lo cual fue aceptado; en consecuencia, el articulado se aprobó en bloque por unanimidad, con excepción del artículo 3°, el cual se aprobó de acuerdo a la proposición presentada por el honorable *Senador Jesús Bernal Amorocho*, la cual reposa en el expediente.

Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado por unanimidad de la siguiente manera: *por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones.*

Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, esta respondió afirmativamente, siendo designados ponentes para segundo debate, los honorables Senadores *Jesús Antonio Bernal Amorocho* y *Germán Antonio Aguirre Muñoz*. Término reglamentario (15 días).

La relación completa del primer debate se halla consignada en las Actas números 37 y 38, de fechas mayo 26 y 27 de 2009, respectivamente.

El anuncio del Proyecto de ley número 187 de 2008 Senado, se hizo en las siguientes sesiones: mayo 13 de 2009, según Acta número 34; mayo 19 de 2009, según Acta número 35; mayo 20 de 2009, según Acta número 36 y, finalmente, en mayo 26 de 2009, según Acta número 37, conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 01 de 2003 (último inciso artículo 160 Constitución Política).

Iniciativa: Honorable Senador *Gabriel Zapata Correa*.

Publicación Proyecto: ***Gaceta del Congreso*** número 766 de 2008.

Publicación Ponencia para Primer Debate Senado: ***Gaceta del Congreso*** número 938 de 2008.

Número de Artículos Proyecto Original: Once (11) artículos.

Número de Artículos Texto Propuesto: Once (11) artículos.

Número de Artículos Aprobados: Once (11) artículos.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de junio del año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República, del texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima de Senado, el 27 de mayo de 2009, en cuatro (4) folios, al Proyecto de ley número 187 de 2008 Senado, *por la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 127 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se introducen modificaciones a los artículos 33, 35 y 143 de la Ley 100 de 1993, en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud de los pensionados y se crea la pensión familiar.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2009

Doctor

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Asunto: Proyecto de ley número 127 de 2008 Senado, *por medio de la cual se introducen modificaciones a los artículos 33, 35 y 143 de la Ley 100 de 1993, en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud de los pensionados y se crea la pensión familiar.*

Señor Secretario:

Cursa en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia la cual está pendiente de discutir ponencia en primer debate; en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la perspectiva del Sector de la Protección Social, tomando como documentos base el texto del proyecto y el informe de ponencia para primer debate, publicados en las ***Gacetas del Congreso*** números 554 y 938 del 27 de agosto y del 12 de diciembre de 2008, respectivamente.

I. **Análisis de constitucionalidad**

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es establecer estímulos para quienes buscan pensionarse, facilitando el lleno de los requisitos mínimos, garantizando la capacidad adquisitiva de las pensiones, el acceso al servicio de salud y disminuyendo cargas en las cotizaciones a salud para quienes están disfrutando de la pensión, consideramos que la iniciativa legislativa se ajusta a lo dispuesto en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

No obstante lo anterior, estimamos que el artículo 1º de la iniciativa contraría los artículos 48 y 13 de la Carta Política que consagran en su orden, el principio de solidaridad y el derecho a la igualdad, al pretender que los pensionados que obtuvieron u obtengan la pensión a partir del 1° de abril de 1994, disminuyan progresivamente la cotización al Sistema de Salud, hasta dejar de cotizar, asignando tal obligación a los afiliados activos del Sistema General de Pensiones.

El principio de solidaridad se considera vulnerado, pues como lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 2000, al resolver la demanda de inexequibilidad contra el artículo 143 que hoy se pretende modificar, **este es un deber constitucional que tenemos todas las personas, por el sólo hecho de hacer parte de una comunidad**.

A continuación citamos apartes de la referida sentencia en la que expresó:

" (...)

... en múltiples ocasiones, esta Corte ha mostrado la importancia que tiene el principio de solidaridad. Ver, entre otras, las Sentencias T-125 de 1994 y T-277 de 1999, que constituye tanto un deber exigible a las personas, en ciertas situaciones (C. P. artículo 95 ord 2º), como un principio que gobierna el funcionamiento de determinadas instituciones en el Estado Social (C. P. artículos 1º y 48). Además, esta Corporación ha precisado que ese principio constituye un criterio hermenéutico útil para especificar el alcance y sentido de ciertas disposiciones y situaciones fácticas. Igualmente, esta Corte ha indicado que la solidaridad hace referencia al deber que tienen las personas, por el solo hecho de hacer parte de una determinada comunidad humana, de contribuir con sus esfuerzos a tareas comunes, en beneficio o apoyo de los demás asociados o del interés colectivo. Ver, entre otras, las Sentencias T-389 de 1999 y T-550 de 1994. Por consiguiente, ***en materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto***.

9. En esas condiciones, si la solidaridad constituye uno de los principios básicos de la seguridad social, pero el Legislador goza de una considerable libertad para optar por distintos desarrollos de este sistema, una consecuencia se sigue: la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad en este campo. Por consiguiente, en tal contexto, bien puede la ley establecer que el pensionado debe cancelar en su integridad la cotización en salud. En efecto, en la medida en que la persona se pensiona, cesa la relación laboral y el patrono deja de sufragar las dos terceras partes de la cotización del trabajador. Es obvio que para asegurar

la viabilidad financiera del sistema de salud, algún agente debe abonar esa suma, que era anteriormente cubierta por el empleador. Por ende, el Congreso decidió que esta fuera asumida directamente por el pensionado, lo cual es un desarrollo legal posible...

(...)".

Así las cosas, estima esta Cartera que la modificación del artículo 143 de la Ley 100 de 1993 que se pretende, desconoce el principio de la solidaridad que es uno de los pilares básicos del Sistema de Seguridad Social Integral, conforme lo dispone el artículo 48 de la Carta Política.

De igual manera, estimamos que la propuesta desconoce el derecho a la igualdad y el principio de equidad respecto de los afiliados activos del Sistema General de Pensiones, a quienes se les impondría la obligación de cotizar para personas diferentes a él y su grupo familiar, sin que a su vez los pensionados que se van a beneficiar con la medida, hayan realizado durante su vida laboral el mismo esfuerzo, cotizado a favor de otras personas.

Ahora bien, el artículo 2º del proyecto adiciona un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993 creando la pensión familiar y disponiendo en su inciso segundo que mientras se reconoce la pensión de sobrevivientes al beneficiario, este tendrá derecho a que la Entidad Promotora de Salud a la cual se encuentra afiliado como tal, le continúe prestando los servicios médicos y odontológicos, lo cual podría lesionar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, pues el beneficio sólo se predicaría respecto de quienes sean titulares de la pensión familiar, no de los demás beneficiarios de la pensiones de sobrevivencia, a quienes se les suspende la prestación de los servicios médico asistenciales si no pagan los aportes correspondientes, mientras se define el derecho a dicha prestación.

Por otra parte, el artículo 3° del proyecto de ley dispone que las pensiones hasta de dos salarios mínimos se aumentarán anualmente con base en el IPC; no obstante, estimamos que la norma como tal contraviene el inciso 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 de la Constitución Política, según el cual, el Estado debe garantizar **la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**, la cual no se asegura, toda vez que no determina la fuente de financiación con la que se asumiría el incremento adicional para el grupo poblacional que se vería beneficiado con la iniciativa.

II. **Análisis de conveniencia**

Sin perjuicio de las razones de constitucionalidad que hacen inviable la iniciativa, consideramos procedente hacer referencia las siguientes objeciones de carácter técnico y financiero.

Para dar viabilidad a la propuesta de exonerar del pago del aporte en salud a los pensionados, se hace alusión a lo previsto en el inciso segundo del artículo 143 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone:

"La cotización para salud establecida en el Sistema General de Salud para los Pensionados está, en su totalidad, a cargo de estos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral".

A juicio de este Ministerio, el citado inciso tiene como finalidad permitir que el trabajador laboralmente activo pague anticipadamente la cotización al sistema de salud que le va a corresponder cuando esté pensionado, mediante un aporte complementario destinado al pago de su propia cotización, no para pagar las cotizaciones de otras personas, como se pretende en el proyecto.

Así lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 2000 antes citada, en la que manifestó:

"...la norma señala que, mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral, el propio trabajador podrá cancelar anticipadamente esa cotización en salud. Por ende, si una persona quiere evitar la reducción de su ingreso efectivo, cuando sea pensionado, puede recurrir a ese sistema de anticipos" (...)

Respecto del artículo 2º denominado "Pensión Familiar" se constituiría en un avance en la protección de los derechos de los afiliados al Sistema General de Pensiones, en la medida que muchas familias podrían obtener una pensión que les permitiera gozar de una mejor calidad de vida, sin que a primera vista se afecte el equilibrio financiero del Sistema General de Pensiones, pues para obtener el reconocimiento a la pensión entre ambos cónyuges o compañeros, se debe acreditar el número mínimo de semanas de cotización y al menos uno de ellos, acreditar la edad establecida por la ley para acceder a la pensión en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, o un ahorro conjunto que les permita obtener una pensión igual o superior al 110% de un salario mínimo, en el Régimen de Ahorro Individual de Solidaridad.

Sin embargo, es al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al que le corresponde analizar el verdadero impacto financiero de la propuesta, especialmente en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, toda vez que el reconocimiento de las pensiones en este régimen conlleva necesariamente un subsidio contra el fondo común de naturaleza pública.

Por otra parte, el citado artículo 2º prevé que mientras se reconoce la pensión de sobrevivientes al beneficiario, este tenga derecho a que la Entidad Promotora de Salud a la cual se encuentra afiliado como tal, le continúe prestando los servicios médicos y odontológicos que requiera, aspecto que requiere las siguientes precisiones:

1. Las personas con capacidad de pago deben estar afiliadas al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador; si no se tiene capacidad de pago, las personas pueden estar afiliadas al Sistema bien como beneficiarias al amparo de un cotizante, o a través del régimen subsidiado, en el cual se les subsidia total o parcialmente la cotización. Bajo estos parámetros, no se puede obligar a las Entidades Promotoras de Salud a prestar los servicios contemplados en el POS del régimen contributivo sin que medie el pago de una cotización que cubra los costos que estos demandan, mientras se resuelve una solicitud de pensión de sobrevivencia; pues puede suceder que la persona que presente tal solicitud no tenga derecho a

la misma, y en consecuencia no existiría un aporte que ampare los servicios de salud que fueron prestados.

2. Los servicios asistenciales a los que tienen derecho los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud se encuentran determinados en el Plan Obligatorio de Salud – POS, por lo que se considera que cuando se haga referencia a los beneficios de este Sistema, debe remitirse al POS.

Respecto del artículo 3º conviene señalar, sin perjuicio del argumento de constitucionalidad esbozado en el acápite pertinente, que no atiende lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 según el cual, "**En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley**, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, **deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.**

Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior…".

La incorporación de beneficios a los pensionados sin que se establezcan los mecanismos a través de los cuales se obtendrán los recursos necesarios para cubrir los nuevos costos, implica a mediano o largo plazo, la posibilidad de que se afecte el pago oportuno y completo de las mesadas pensionales o las metas de aumento de cobertura del Sistema General de Pensiones.

Estas medidas que en principio parecen plausibles, pues buscan mejorar la situación económica de los pensionados individualmente considerados, pueden tener el efecto contrario al que se buscaba al momento de su implementación, si no se garantiza su sostenibilidad financiera.

En efecto, en el proyecto, no se especifica a cuantos pensionados le beneficiaría la medida, pues si bien señala que en Colombia el 77% de los pensionados devenga menos de dos (2) salarios mínimos, no indica cuantos de ellos devenga más de un (1) salario mínimo y hasta dos (2), que serían los destinatarios del reajuste, como tampoco el valor adicional que debería destinar el Sistema General de Pensiones anualmente para cubrir el incremento previsto en el proyecto, como tampoco las fuentes de financiación para poder atender los mayores costos que implicaría esta nueva alternativa.

Por las anteriores razones, especialmente las de orden constitucional, consideramos inconveniente continuar con el trámite de expedición del Proyecto de ley número 127 de 2008 Senado y en consecuencia, de manera respetuosa solicitamos considerar la posibilidad de su archivo.

Cordial saludo,

Diego Palacio Betancourt,

Ministro de la Protección Social.

C.C. Senadores Ponentes doctores Rodrigo Lara, Claudia Rodríguez de Castellanos, Jorge Ballesteros y Germán Aguirre.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de junio año dos mil nueve (2009)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República, el Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social, suscrito por el doctor *Diego Palacio Betancourt*, en seis (6) folios, frente, al Proyecto de ley número 127 de 2008 Senado, *por medio de la cual se introducen modificaciones a los artículos 33 y 143 de la Ley 100 de 1993, en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud de los Pensionados y se crea la pensión familiar.* Autoría del Proyecto de ley de Los honorables Senadores: *Germán Antonio Aguirre Muñoz, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Claudia Yadira Rodríguez Castellanos y Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 484 - Jueves 11 de junio de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 310 de 2009 Senado, por la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al Colegio San José de Guanentá en el municipio de San Gil, en el departamento de Santander, con motivo de la celebración de los 185 años de funcionamiento como colegio público y se dictan otras disposiciones..... 1

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto definitivo (Aprobado en sesiones ordinarias de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, de fechas mayo 26 y 27 de 2009, según Actas números 37 y 38) al Proyecto de ley número 187 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones..... 4

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto juridicos del Ministerio de la Proteccion Social al Proyecto de ley número 127 de 2008 Senado, por medio de la cual se introducen modificaciones a los artículos 33, 35 y 143 de la Ley 100 de 1993, en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud de los pensionados y se crea la pensión familiar..... 6

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009