REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(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 XIX - Nº 1.097 Bogotá, D. C., martes, 14 de diciembre de 2010 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Honorables Representantes:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la comisión, el informe de ponencia favorable, para el segundo debate **al Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara,** ***por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989***, cuyos autores son los honorables Senadores Jorge Eliécer Guevara, Bérner Zambrano Erazo, para su correspondiente trámite.

Fundamentos constitucionales

Considero que en relación con el título de la ley e iniciativa, el texto del proyecto de ley y su marco legal es constitucional, toda vez que cumple con lo dispuesto en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política.

El artículo 25 de nuestra Carta Política reza.

Artículo 25. *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

Resulta claro que el régimen de cesantías de los docentes no contempla el interés que debe pagar el empleador por el auxilio anual no retroactivo liquidado, como sí se encuentra reconocido para los trabajadores en general de acuerdo a las disposiciones vigentes. En dicho régimen la forma de liquidarlos está dentro de un régimen prestacional y de seguridad social diferente al esquema general de prestaciones sociales y de esa manera lo dispuso el legislador, pero también resulta bastante claro que en su momento y cuando se estudió el proyecto de ley que generó tal hecho, no se percibió que la disposición resultaría desfavorable frente a la fórmula para liquidar las cesantías del resto de los trabajadores.

De haberse previsto tal circunstancia, se hubiese contemplado la más favorable para los docentes, no solo acorde a los objetivos del legislador que en su momento crearon la norma, sino de acuerdo a los preceptos constitucionales, pues sin duda alguna el Estado debe generar circunstancias de protección y favorabilidad hacia los trabajadores colombianos, frente a la posibilidad de aplicar dos regímenes diferentes. Es por ello que resulta razonable, buscar la aplicación de un sistema de reconocimiento y pago de los intereses de cesantías de los docentes, que produzcan mejor rentabilidad, como existe para los trabajadores en general.

Por otro lado y de acuerdo al derecho a la igualdad, contemplado en nuestra Constitución Política frente a la posibilidad de tener las mismas oportunidades en un mundo caracterizado por diferencias de todo tipo (culturales, económicas, sociales, laborales, políticas), entendemos que tal disposición se debe convertir en norma, generando la misma protección y trato, sin que haya lugar a discriminación frente a una prestación social que haciendo un análisis comparativo, obedece a los mismos criterios y sin justificación razonable genera dos regímenes diferentes, uno para los docentes y otro para los trabajadores en general.

Así mismo, frente al carácter de derecho fundamental que tiene la Seguridad Social, el Estado

debe darle absoluta prelación en las normas internas acorde a la consagración en la Constitución Política y a los tratados internacionales ratificados por Colombia; es por ello, que ante la existencia de una ley que resulta injusta y por tanto no procedente constitucionalmente, surge la obligación por parte del legislador de generar modificaciones.

Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el ordinal b), del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en el sentido de liquidar los intereses anuales de las cesantías para los docentes oficiales, como se liquidan actualmente para el resto de trabajadores del país, de acuerdo a la ley laboral de carácter general, específicamente el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Consideraciones

De acuerdo a la Legislación Laboral de Colombia, la justificación de regímenes laborales especiales, encuentra su explicación en la protección de derechos adquiridos, conforme al artículo 58 de la Carta Política. Sin embargo, resulta de vital importancia resaltar que los regímenes especiales, deben garantizar un nivel de protección igual o superior a los denominados generales, de lo contrario se estarían vulnerando los derechos básicos de los trabajadores.

Por tal razón, en caso de observar una desmejora en el tema salarial o prestacional, se debe realizar el estudio sobre si esta es real o aparente y si eventualmente puede llegar a vulnerar el derecho a la igualdad.

De otro lado el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, asigna al Congreso de la República la función de expedir el Estatuto del Trabajo y demás normas laborales pertinentes.

En el caso de estudio, la liquidación de interés a la cesantía para los trabajadores de la docencia, se liquida con base en el promedio de la tasa comercial de captación del Sistema Financiero DTF, cuyo promedio anual en la actualidad no supera el 6,4%, caso contrario al de los trabajadores cobijados con el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que son liquidados con el 12% anual, perdiendo así los docentes entre 6 y 7 puntos porcentuales al año, respecto del resto de los trabajadores.

La Corte Constitucional considera que para establecer si el derecho a la igualdad se ve vulnerado o no, debe ser aplicado: un concepto racional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende, merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan. La aplicación del principio de igualdad en los términos referidos, tiene como finalidad determinar, en cada caso concreto, si existe discriminación en relación con una de las situaciones o personas puestas en plano de comparación, entendida la discriminación como el trato diferente a situaciones iguales o simplemente el trato diferente que no tiene justificación.

En este caso no existe una justificación normativa, que lleve al legislador a tratar de manera disímil el tema de cesantías de los trabajadores, actuar de manera contraria vulneraría el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia. Por lo tanto, se debe buscar para el caso de la liquidación de los intereses de cesantías, que se dejen de aplicar para los docentes las normas especiales que ordenan liquidar los intereses a las cesantías, con base en el promedio de la tasa comercial de captación del sistema financiero DTF y en su lugar se apliquen las normas nacionales de carácter general. Las estadísticas muestran que la DTF ha tenido un comportamiento dinámico y ha disminuido de un 38,64% en 1990, 7,19% en 2005 y 7,66% a marzo 19 de 2007, de esta manera el docente se ve perjudicado puesto que la liquidación de los intereses a las cesantías es inferior al 12% anual como lo dispone la Ley 50 de 1990, para el resto de trabajadores.

La norma que se trata de modificar está contenida en el ordinal b), del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que a la letra dice:

Para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre el saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

En sentido práctico esta norma exige liquidar los intereses de las cesantías de los docentes vinculados a la nómina oficial a la tasa DTF, que como insistimos ha bajado desde un 38,64% en 1990, al 7,66% en marzo de 2007.

Antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, la liquidación de las cesantías que le hacían a los docentes les incorporaban el sistema retroactivo lo que evidentemente era más favorable en relación con la liquidación anual de intereses, por lo que redujeron su monto de manera ostensible haciendo más considerable su pérdida con la baja de la DTF a menos de un dígito.

La forma de liquidar los intereses anuales de las cesantías para el resto de trabajadores del país, está fijada por leyes laborales de carácter general y

se encuentra contenida en el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, que reza lo siguiente: ¿El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente?

Al cotejar las dos normas citadas para liquidar los intereses a las cesantías en el país, se encuentra que los docentes, hoy reciben entre 6 y 7 puntos menos que el resto de los trabajadores. Sin embargo, hoy las exigencias laborales para los docentes son mucho más grandes, dado el nuevo sistema de vinculación, la implantación de las nuevas metodologías de planeación y de administración, que demandan mucho más tiempo, la obligatoriedad de permanecer en los centros docentes más horas, la fusión de centros escolares que aumentó significativamente la carga académica, la participación creciente del maestro en el diseño de proyectos educativos con proyección a la comunidad, que inclusive le demanda trabajar en horas extras y festivos, la exigencia de procesos de evaluación y finalmente cabe destacar que actualmente están prácticamente suspendidos los ascensos en el escalafón docente.

Todas estas nuevas exigencias, demandan entonces una mejora en las condiciones de remuneración de las prestaciones sociales de los docentes y, por lo tanto, esta norma representa una pequeña compensación al desequilibrio existente.

Finalmente, la honorable Corte Constitucional, al estudiar los regímenes prestacionales especiales, respecto de los de carácter general, afirma que en estos casos deben prevalecer las normas prestacionales de carácter general, siempre y cuando le sean más favorables al trabajador.

Esta doctrina está contenida en diferentes sentencias, entre otras, en la C-182 de 1997, sobre la aplicación de las normas generales sobre las especiales en materia prestacional, y es del siguiente tenor. Ha señalado esta Corporación en relación con el establecimiento de los llamados Regímenes Excepcionales que ellos se ajustan al ordenamiento constitucional, en cuanto suponen la existencia de unas condiciones prestacionales más favorables para los trabajadores a quienes comprende y cuya finalidad es la preservación de los derechos adquiridos. Pero, cuando consagren para sus destinatarios un tratamiento inequitativo frente al que se otorgue a la generalidad de los trabajadores cobijados por la Ley 100 de 1993, estas regulaciones deberán ser descalificadas en cuanto quebrantan el principio constitucional a la igualdad.

La modificación de incorporar un nuevo literal al numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es sugerencia del Ministerio de Educación Nacional, el cual en concepto emitido el día 2 de diciembre del 2010, no se opone al proyecto de ley.

La modificación sugerida por el Ministerio fue acogida en su totalidad el cual quedará así:

c) Los docentes que se vinculen al servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro y solicitar a su entidad nominadora el depósito de sus cesantías en dicha entidad.

Esta incorporación de este numeral le ofrece a los docentes nuevos la posibilidad de consignar sus cesantías en el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) y tener acceso a planes de vivienda, algo que no es posible actualmente a través del Fondo de Prestaciones del Magisterio y que tiene gran impacto en el bienestar de los docentes.

Proposición

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los integrantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se apruebe en segundo debate el **Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989,*** con su pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Elías Raad Hernández,

Honorable Representante a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

1. Modifíquese el artículo 1°, el cual quedará así:

Artículo 1º. El literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así:

b) Para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento **(12%) o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías que generen a partir de la entrada en vigencia de esta ley.**

2. Artículo 2º. Agregar al numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 el literal c), quedará así:

c) Los docentes que se vinculen al servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro y solicitar a su entidad nominadora el depósito de sus cesantías en dicha entidad.

Elías Raad Hernández,

Honorable Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así:

b) Para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento **(12%) o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías que generen a partir de la entrada en vigencia de esta ley.**

La cancelación de los intereses a los docentes, sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, se pagará antes del 15 de febrero del año siguiente al de su causación. La sanción por mora en el pago de estos, consistirá en un día de salario por cada día de retardo, la cual será pagada por la entidad territorial certificada, sin perjuicio del ejercicio de la acción de repetición y las acciones disciplinarias contra el o los funcionarios responsables de la mora.

Artículo 2º. Agregar al numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 el literal c), quedará así:

c) Los docentes que se vinculen al servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media, podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro y solicitar a su entidad nominadora el depósito de sus cesantías en dicha entidad.

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

Elías Raad Hernández,

Honorable Representante a la Cámara.

TEXTO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2010 CÁMARA

(Aprobado en la sesión del día 30 de noviembre de 2010 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), *por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.*

El Congreso de la República de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1º. El literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así:

b) Para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento (12%) **o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías que generen a partir de la entrada en vigencia de esta ley.**

La cancelación de los intereses a los docentes, sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, se pagará antes del 15 de febrero del año siguiente al de su causación. La sanción por mora en el pago de estos, consistirá en un día de salario por cada día de retardo, la cual será pagada por la entidad territorial certificada, sin perjuicio del ejercicio de la acción de repetición y las acciones disciplinarias contra el o los funcionarios responsables de la mora.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Elías Raad Hernández,

Representante a la Cámara.

SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

El Proyecto de ley número 060 de 2010, fue radicado en la Comisión el día 31 de agosto de 2010. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponente para primer debate del proyecto de ley en mención al honorable Representante *Elías Raad Hernández.*

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 543 de 2010 Cámara y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 952 de 2010. El Proyecto de ley número **060 de 2010 Cámara** fue **anunciado** en la sesión del día 25 de noviembre de 2010, Acta número 6 de Sesiones Conjuntas.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 30 de noviembre de 2010, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del **Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.* **Autores:** honorable Senador *Jorge Eliécer Guevara* y el honorable Representante *Bérner Zambrano Erazo.*

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación la proposición con que termina el informe de ponencia el cual es aprobado por 14 honorables Representantes.

El honorable Representante *Víctor Raúl Yépez Flórez,* presenta un impedimento el cual es sometido a consideración y votación de los honorables Representantes, siendo negado por 9 votos por el No y 4 por el Sí.

El honorable Representante *Pablo Sierra León,* presenta una proposición de aplazamiento del Proyecto en mención, que es sometido a consideración y votación siendo negado por 8 votos por el No y 6 por el Sí.

La honorable Representante *Lina María Barrera Rueda*, presenta una proposición modificativa al artículo 1°. Siendo aprobada por 12 honorables Representantes. El literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, quedará así:

b) Para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero solo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1° de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, el cual será del doce por ciento (12%) **o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantías. Este valor se cancelará sobre las cesantías que se generen a partir de la entrada en vigencia de esta ley.**

La comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número **060 de 2010** Cámara, para primer debate, que consta de (2) dos artículos, se aprobó votar en bloque por unanimidad, con votación positiva de 12 honorables Representantes.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera ***por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989*** con votación positiva de 12 honorables Representantes. Igualmente la Presidenta pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designado como ponente para segundo debate el honorable Representante *Elías Raad Hernández.* La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

La relación completa de la aprobación en primer debate del **Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara,** ***por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989*** consta en el Acta número 15 del 30 de noviembre de 2010 de la Sesión Ordinaria del Primer Periodo de la Legislatura 2010-2011.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

A los (30) treinta días del mes de noviembre del año 2010, en la presente fecha fue aprobado el Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara, ***por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989,*** con sus dos (2) artículos.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2010 CÁMARA Y 114 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

Bogotá, D. C., diciembre 13 de 2010

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara y 114 de 2009 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.*

Respetado señor Secretario,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y acatando el Reglamento del Congreso en sus artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos ponentes nos permitimos rendir informe para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, al **Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara de Representantes,** *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989,* teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 114 de 2009 aprobado en Senado de la República, de iniciativa de los honorables Senadores *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez, Jesús Bernal Amorocho, Piedad Córdoba, Dilian Francisca Toro, Héctor Helí Rojas, Jorge Eliécer Guevara, Carlos Ferro, Carlos Julio González Villa, Samuel Arrieta, Víctor Velásquez, Yolanda Pinto* y *Luis Fer-*

nando Velasco, y Proyecto número 296 de 2010 Cámara, por el asunto de la materia, fue repartido a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes y la Mesa Directiva, en ejercicio de sus funciones, designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes: *Alba Luz Pinilla Pedraza, Carlos Alberto Escobar Córdoba, Holger Horacio Díaz Hernández, Luis Fernando Ochoa Zuluaga, Lina María Barrera y Diela Liliana Benavides Solarte.*

En desarrollo de esta designación, el pasado 27 de octubre del año en curso se realizó en la sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente una audiencia pública con el fin de conocer de primera mano las posiciones respecto de la materia objeto del proyecto de ley, por parte de los diferentes actores involucrados, a saber: Representantes del Gobierno, Secretaría de Educación de Bogotá, Magisterio y Organizaciones sindicales. Asimismo, se llevaron a cabo foros en los departamentos de Nariño y Boyacá.

Este proyecto de ley fue sometido a discusión y votación el día 30 de noviembre de 2010 en la sesión ordinaria de la Comisión Constitucional Permanente en la cual fue aprobado por unanimidad y sin modificación alguna.

En atención al oficio fechado 30 de noviembre del presente año se designaron los mismos ponentes y se incluyó a la honorable Representante Yolanda Duque Naranjo. En este orden de ideas, sometemos a consideración a la Plenaria de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia.

II. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley tiene por objeto, buscar que el Congreso de la República, en uso de sus facultades, realice una interpretación de manera directa, del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, en los términos de los artículos 14 y 25 del Código Civil, en el sentido de que se entienda que los tiempos nacionales son computables para efectos del reconocimiento de la pensión gracia y por lo tanto los educadores nacionales puedan acceder a esta, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, aunque su pensión ordinaria sea a cargo total o parcial de la Nación.

Es de resaltar, que la Ley 91 de 1989 establece en el numeral A del artículo 15 que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 166 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. ***Esto nos indica que la pensión de gracia a la que se refiere la norma sólo podrá concederse a docentes vinculados hasta 31 de diciembre de 1980 por prescripción legal sin que sea posible colegir que este proyecto de ley pretende crear un régimen especial nuevo.***

Lo anterior de conformidad con la Constitución Política, artículo 48 adicionado por el Acto Legislativo 001 de 2005, artículo 1° que establece: "A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República, y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo".

III. **CONTENIDO Y ALCANCES**

El proyecto de ley cuenta con un único artículo, mediante el cual se pretende interpretar el literal a), del numeral 2, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en el sentido de que los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, serán beneficiarios de la pensión gracia, aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

IV. **CONSIDERACIONES**

El proyecto de ley sometido a consideración, está dirigido a aplicar el principio Constitucional de igualdad, y en concreto, el principio del derecho laboral según el cual debe existir identidad en el trato a las personas que desarrollen las mismas funciones en iguales condiciones. En este sentido, el proyecto aclara y determina legalmente los destinatarios de la pensión de gracia.

El legislador al momento de expedir la norma que va a ser objeto de interpretación tuvo en cuenta la labor que cumplían los educadores, y quiso establecer una pensión gracia, para mejorar las condiciones de aquellos frente a sus ingresos económicos.

Pasemos a desarrollar la evolución normativa de la pensión gracia. La Ley 114 de 1913, dio origen a una pensión de jubilación especial en favor de los maestros de escuela, es decir, de los educadores de primaria, rezando en su artículo 1º:

"Artículo 1º. Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley". (Negrillas fuera de texto).

El artículo 4º de dicha ley dispuso:

"**Artículo 4º. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:**

3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un departamento". (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Consecuencia de lo antes descrito, en el marco de la Ley 114 de 1913, los únicos tiempos válidos para los efectos de la pensión gracia, eran los prestados en los departamentos, municipios o distritos especiales, lo que se deducía de un correcto entendimiento del artículo 4º, numeral 3, de la mencionada ley.

Se deduce entonces que era requisito para él que pretendiera la pensión gracia la comprobación que no recibía **"otra pensión o recompensa de carácter nacional".**

La conclusión era acertada, porque si el docente percibía una pensión de carácter nacional, era porque sus servicios los había prestado a un ente del orden nacional. Pero aquella conclusión, que repetimos, tiene respaldo en la Ley 114 de 1913 era además coherente con la Ley 39 de 1903, ley orgánica sobre instrucción pública, según la cual la educación primaria costeada con fondos públicos, estaba a cargo de los departamentos, así:

"La instrucción primaria costeada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria. Estará a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los gobiernos de los departamentos, en consonancia con las ordenanzas expedidas por las asambleas respectivas, e inspeccionada por el poder ejecutivo nacional". (Negrillas fuera de texto).

Debe tenerse en cuenta que conforme a la misma Ley 39 de 1903, artículo 13, orgánica sobre instrucción pública, en cada departamento debe existir una escuela normal para varones y otra para mujeres costeada por la Nación. Adicionalmente por la misma ley de Instrucción Pública número 39, artículo 4°, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación sin perjuicio que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos concurrieran a dicha enseñanza secundaria.

Por lo tanto, si la pensión gracia, creada para educadores de primaria oficial, sólo era incompatible con una pensión de carácter nacional, era posible afirmar que la pensión gracia era compatible con una pensión ordinaria departamental, de donde surgió el concepto que los docentes de primaria tenían derecho a una doble pensión jubilatoria.

Pero la afirmación según la cual, para la pensión gracia, sólo se pueden tener en cuenta tiempos departamentales, municipales o distritales, o dicho de otra manera, que no se pueden tener en cuenta tiempos nacionales, no se puede aceptar dentro de un marco histórico legislativo, pues con una interpretación sociológica de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, analizadas a la luz de la Ley 39 de 1903, debe concluirse que el legislador extendió la pensión de gracia a educadores que registraran tiempos nacionales.

En efecto, mediante **Ley 116 de 1928**, la pensión se extiende en favor de empleados y profesores de las escuelas normales y de inspectores de instrucción pública, y si la instrucción normalista y la inspectoría eran servicio nacional, debe por lógica inferencia concluirse que el legislador de 1928, quiso hacer partícipe de la pensión gracia a educadores que dependían de la Nación. El texto es el que se transcribe a continuación:

"Artículo 6º Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella lo que implica la inspección". (Negrillas fuera del texto).

Ahora bien, todo ordenamiento jurídico está obligado a procurar una coherencia interna, es decir, que una norma no dé soluciones contradictorias. Cuando ello resulta, surge lo que denominamos **antinomia jurídica,** siendo esta, la contradicción real o aparente de las leyes con el sistema jurídico, o consigo mismas, o respecto de otras leyes.

Este fenómeno jurídico se presenta en la Ley 116 de 1928, en su artículo 6º, pues concede la pensión de gracia a educadores que dependían de la Nación así: **"Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, tienen derecho a la jubilación",** pero a la vez les cercena el derecho al expresar: **"en los términos que contempla la Ley 114 de 1913"**, pues esta remisión normativa, se les concedía siempre y cuando se comprobara **"Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional,**" por lo tanto, al ser docentes nacionales y recibir su pensión ordinaria de carácter nacional, no podían recibir la de gracia, presentándose la incongruencia o antinomia en la misma norma.

Posteriormente, la Ley 37 de 1933, introduce una nueva modificación a la Ley 114 de 1913 y a la Ley 116 de 1928, ya que en el marco de estas dos normas, los servicios prestados en secundaria, no tenían aptitud para el otorgamiento de la pensión gracia y con dicha norma, se aceptan tiempos de servicio en dicho nivel, así:

"Artículo 3º. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por Decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria". (Negrillas fuera del texto).

La misma antinomia que se reseñó con respecto de la Ley 116 de 1928, se presentó con el artículo 3° de la Ley 37 de 1933, dado que, como ya se indicó atrás, los educadores de secundaria, por regla general, dependían de la Nación, luego sus vínculos laborales eran nacionales de donde se deducía que la pensión ordinaria, común y corriente, estaba a cargo de su empleador la Nación, y si conforme a Ley 114 de 1913, la pensión gracia sólo era compatible con una pensión ordinaria de carácter departamental o municipal, resultaba que esta norma, así como la Ley 116 de 1928, estaba extendiendo la gracia a unas tipologías de educadores sin que estos pudieran hacerla efectiva. La contradicción normativa era evidente: se otorgaba un derecho, pero no podía ser disfrutado, se plasmaba un derecho cuya realización era imposible.

Las antinomias reseñadas en la Ley 116 de 1928 y en la Ley 37 de 1933, vistas en relación con la Ley 114 de 1913, fueron objeto de análisis por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, jurisdicción que en su momento indicó que los profesores de normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes de secundaria tendrían derecho a la pensión gracia a pesar de que sus vínculos fueran nacionales y que consecuencialmente su pensión ordinaria fuera de carácter nacional y a tal conclusión se llegó por la vía de la aplicación del principio interpretativo de utilidad normativa y del principio de favorabilidad, aplicable en materia laboral.

Con motivo de la nacionalización de la educación, que venían prestando los departamentos, intendencias, comisarías, municipios y Distrito Especial de Bogotá, contenida en la Ley 43 de 1975, comenzó a discutirse si los educadores, tenían derecho a la pensión gracia, dado que por el efecto nacionalizador todos los maestros pasaban a tener vínculo nacional, en consecuencia su pensión ordinaria era también acompañada del carácter nacional y por allí la prédica de la incompatibilidad. Los problemas generados, quedaron resueltos con la expedición de la Ley 91 de 1989, que en su artículo 15, numeral 2, literal a) expresó:

"a) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, y 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaron a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación**".** (Subrayas fuera de texto).

La norma pre-transcrita permitió que la Caja Nacional de Previsión, reconociera de manera directa la pensión de gracia con vínculos nacionales, bien para profesores de normales nacionales, bien para inspectores, nombrados por el Ministerio de Educación Nacional o bien para docentes de secundaria de planteles nacionales. Pues la norma analizada era clara en afirmar la compatibilidad de la pensión gracia con la pensión ordinaria de jubilación aun en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación. O sea, que la Ley 91 de 1989 vino a aclarar, normativamente, la antinomia generada en las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, antinomia que había sido resuelta en fallos jurisprudenciales. Muchos educadores nacionales lograron su pensión gracia, bien en aplicación de interpretación jurisprudencial o bien en aplicación directa de la norma.

El anterior panorama fue uniforme hasta cuando el Consejo de Estado en Sentencia de agosto 26 de 1997, proferida en el Expediente S-699, afirmó:

"No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos;

b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933, tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones". Y en su artículo 1° se prescribe hacia el futuro: "La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la Nación". (Negrillas fuera del texto).

Sobre esta jurisprudencia es importante resaltar, que el Consejo de Estado, después de transcribir la norma impetrada, afirma que dicha disposición "**se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización**". (Negrillas fuera del texto).

Así las cosas, fueron tres los argumentos esgrimidos en la sentencia parcialmente transcrita para indicar que la pensión gracia no podría ser predicable con tiempos nacionales. En su orden se abordarán estos argumentos.

1. **Que las Leyes 116 y 37 no introdujeron modificación alguna.** Este argumento es fácilmente deleznable, pues es evidente que en la Ley 114 de 1913, la pensión gracia sólo se creó para educadores de primaria oficial, mientras que por la Ley 116 de 1928, dicho derecho se extendió a empleados y profesores de normales, y a inspectores de instrucción, de un lado y de otro, por la Ley 37 de 1933 se permitió completar los años de servicio, con tiempos prestados en la educación secundaria.

2. **Que la educación secundaria no era totalmente nacional.** Este argumento fue objeto de contradicción por parte del ex Consejero de Estado Javier Díaz Bueno, quien en salvamento de voto a la sentencia que se viene analizando dijo:

"Al extenderse por virtud de esta ley (se refiere a la Ley 37 de 1933) la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, igualmente cobijó a estos servidores la posibilidad de percibir dos pensiones de carácter nacional, toda vez que por mandato de la Ley 39 de 1903, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio de que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos suficientes, sostuvieran establecimientos de enseñanza secundaria, es decir, que tenían derecho a la pensión gracia los maestros de enseñanza secundaria, ya fueran nacionales, departamentales o municipales".

3. **Que la Ley 91 de 1989 se refiere de manera exclusiva a docentes departamentales, regionales y municipales.** No es cierto que el artículo 15 numeral 2 literal a), de la Ley 91 de 1989 se refiera exclusivamente a docentes departamentales, regionales o municipales, pues dicho normativo utiliza el genérico "los docentes" y es evidente que en este vocablo quedan comprendidos los departamentales, regionales y municipales, que fueron nacionalizados por la Ley 43 de 1975, así como los nacionales. De este modo, si la norma no distingue, no le es dable al intérprete hacer distinción.

Adicionalmente, para profundizar en argumentos que respalden la anterior afirmación en el sentido que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no hace referencia únicamente al personal docente nacionalizado (departamental, regional y municipal) sino que cobija también al personal docente nacional, resaltamos que no solo en dicha norma, sino que toda la ley, cuando es necesario hacer claridad acerca de sus receptores, los califica expresamente, bien como docentes nacionales o bien como docentes nacionalizados y en otras menciones del articulado se utiliza el vocablo "docentes", pero sin que esta adjetivación signifique que la ley que la consagra esté dirigida de manera particular al docente nacionalizado.

Es así, que al consultar los numerales contenidos en el artículo 2° de la Ley 91 de 1989, se denota que están dirigidos al personal docente nacional o al personal docente nacionalizado, veamos:

"Artículo 2°. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, la Nación y las Entidades Territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. Las prestaciones sociales del personal nacional causadas (…)

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas (…)

3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado (…)

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado (…)

5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado (…)".

(Negrillas fuera del texto).

Así mismo, el artículo 15 de la norma en mención cuando hace referencia a docentes nacionales y nacionalizados en sus numerales e incisos queda establecido de manera explícita.

De igual manera, en el numeral 1 del artículo 5° de la Ley 91 de 1989, consagra:

"**Artículo 5°. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:**

1. Efectuar el pago de prestaciones sociales del personal afiliado". (Negrillas fuera del texto).

Ahora bien, la Ley 37 de 1933 no predicó la posibilidad de completar los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria **exclusivamente para los planteles departamentales**, con lo cual podemos concluir, que si el legislador no distinguió la aplicación de tal proveído, exclusivamente en beneficio de educadores de secundaria departamental, es porque **también quiso que el normativo se aplicase para los educadores nacionales**, pues si existiendo distinción, el legislador no distingue, tampoco le es dable al intérprete aplicador del normativo abstracto, hacer distinción alguna, ya que si el intérprete pudiera hacer distinción, no autorizada por el legislador, aquel se tornaría en un legislador y en consecuencia en usurpador de una competencia privativa del Órgano Legislativo del Poder Público.

Con los anteriores argumentos se demuestra que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no sólo está dirigido al personal docente nacionalizado, sino también, al personal docente nacional, para quienes, por esta misma razón, se hace extensivo el derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia.

La Sentencia del Consejo de Estado de fecha agosto 26 de 1997, ha traído como consecuencia que a unos educadores nacionales se les desconozca el derecho pensional de gracia, mientras que a otros se les ha reconocido, con lo cual respecto a los primeros se consagra una clara violación del principio de igualdad, contenido en el artículo 13 constitucional, pues es evidente que respecto de los nacionales, estando en igualdad de circunstancias fácticas, reciben tratos diferentes, con evidente discriminación para quienes no se les concede dicha pensión. Esta circunstancia obliga a que el legislador se pronuncie para que el principio de igualdad no sea un mero enunciado formal, sino que la igualdad alcance el concepto de igualdad real, material y efectiva.

Es de tener en cuenta que la interpretación de las normas se hace de manera genérica por tres vías: Doctrinaria, jurisprudencial y legislativa, conocida esta como interpretación por vía de autoridad legislativa.

El artículo 25 del Código Civil indica:

"Artículo 25. Interpretación por el legislador: la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador".

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-820 de 2006, analizando la constitucionalidad del artículo trascrito expresó que:

"(…) *Efectivamente, la facultad legislativa para interpretar la ley es evidente en el artículo 150 de la Constitución al disponer, como primera de las funciones asignadas al Congreso de la República al hacer las leyes, la de* '*interpretar, reformar y derogar las leyes*'. *Luego, es indiscutible que el legislador tiene a su cargo la tarea interpretativa de la ley. Entonces, el hecho de que la norma que ahora se impugna exprese que el legislador puede interpretar la ley oscura es constitucional, pues no sólo tiene expreso respaldo en el artículo 150, numeral 1, de la Carta, sino que resulta de su libertad de configuración política. (...) Con base en lo expuesto, para la Sala es claro que, además del legislador, la Corte Constitucional también interpreta la ley para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general y obligatoria. Sin embargo, ello no significa que la Corte Constitucional asume la posición de órgano legislativo, pues simplemente se limita a cumplir con su función jurídica de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 superior). En efecto, a diferencia de la labor legislativa, cuyo origen es la conveniencia y libertad de configuración política, la labor de esta Corporación surge del proceso judicial y de la aplicación de normas jurídicas que resultan obligatorias y vinculantes para todas las autoridades, inclusive, obviamente, para la propia Corte. Entonces, mientras el fundamento de la decisión legislativa es la conveniencia y la oportunidad política, el de la decisión judicial es el proceso y la norma jurídica que impone su cumplimiento en forma preferente y obligatoria".*

Por su parte, el artículo 14 del Código Civil expresa:

"Artículo 14. ***De las leyes que declaran el sentido de otras leyes*****. Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio)""**".

En síntesis, este proyecto de ley busca que el Congreso de la República, como legislador, de manera directa haga una interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, en los términos de los artículos 14 y 25 del Código Civil y que en consecuencia se entienda que los tiempos nacionales son computables para efectos de la pensión gracia y por tanto los educadores nacionales puedan acceder a esta pensión, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, aunque su pensión ordinaria sea a cargo total o parcial de la Nación.

No obstante lo anterior, cabe advertir, que si bien como lo expresa la Corte Constitucional en la sentencia citada a continuación, no se trata de pedirle permiso al Gobierno Nacional para el desarrollo de las iniciativas legislativas, sino que el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos entre ellos la Ley 819 de 2003, constituyen el garante de una efectiva protección a los derechos que aquí se pretenden reivindicar y llevarlos al plano de la igualdad real y efectiva. Ya que todos los que hemos tenido el privilegio de acceder a la educación en Colombia, sabemos del importante papel que representan nuestros educadores de básica primaria y secundaria en nuestro desarrollo formativo.

Finalmente, este proyecto no requiere estudio de impacto fiscal, dado que se trata de una ley interpretativa, no de creación o extensión de un derecho, por lo que se presume que el impacto fiscal está incorporado en las leyes anteriores y específicamente en la ley que se interpreta y por lo mismo no se requiere diseñar un espectro fiscal de sostenibilidad financiera como lo impetra el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Soporta esta decisión lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 cuando expone:

"(…) *Evidentemente, las normas contenidas en el art*ículo *7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país***"**.

(...)

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país –de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho– que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios –administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

(...)

Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley".

(...)

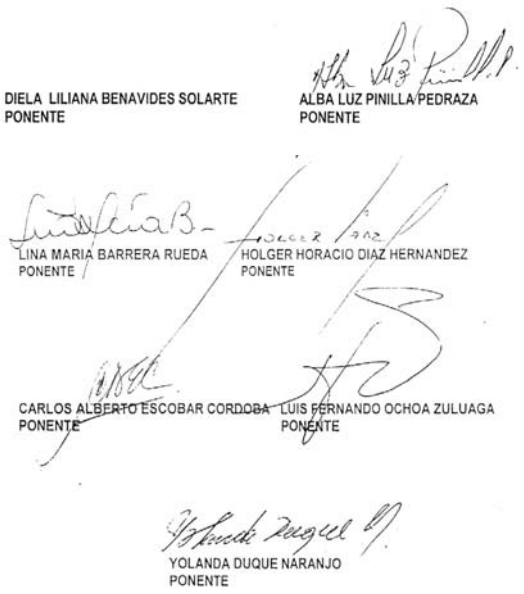
Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –o las bancadas– tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

V. **Proposición final**

En armonía con lo antes escrito, proponemos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se apruebe **en segundo debate el Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara y 114 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989,* con el texto propuesto que viene de Senado, el cual se adjunta.

Atentamente,

Representantes Ponentes,



TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.* Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

Artículo 2º. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



TEXTO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2010 CÁMARA, 114 DE 2009 SENADO

(Aprobado en la sesión del día 30 de noviembre de 2010 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes), *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.*

El Congreso de la República de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1º. *Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.* Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

Artículo 2º. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Ponentes.



Diela Liliana Benavides Solarte *Alba Luz Pinilla Pedraza,*

Lina Maria Barrera Rueda *Holger Horacio Díaz Hernández*

Carlos Alberto Escobar Córdoba Luís Fernando Ochoa Zuluaga.

SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2010 CÁMARA, 114 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

El Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara, 114 de 2009 Senado, fue radicado en la Comisión el día 6 de julio de 2010. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes Diela Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda, Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz Hernández, Carlos Alberto Escobar Córdoba y Luis Fernando Ochoa Zuluaga.

El proyecto en mención fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 791 de 2009 Cámara y la ponencia para primer debate de Cámara, en la ***Gaceta del Congreso*** número 815 de 2010. El Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara, 114 de 2009 Senado fue **anunciado** en la sesión del día 25 de noviembre de 2010, Acta número 6 de Sesiones Conjuntas. Sobre este proyecto se realizó Audiencia Pública, el día 27 de octubre de 2010

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 30 de noviembre de 2010, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara, 114 de 2009 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.* Honorables Senadores: *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Jorge Eliécer Guevara, Piedad Córdoba* y otros.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara, 114 de 2009 Senado para primer debate, que consta de dos (2) artículos, se aprobó votar en bloque por unanimidad, con votación positiva de 13 honorables Representantes. El honorable Representante *Víctor Raúl Yepes Flórez*, presenta un impedimento el cual es negado por 7 votos por el no, y 4 por el sí.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989* "con votación positiva de 13 honorables Representantes. Igualmente la Presidenta pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados como Ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Diela Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda, Alba Luz Pinilla Pedraza, Holger Horacio Díaz Hernández, Carlos Alberto Escobar Córdoba, Luis Fernando Ochoa Zuluaga y Yolanda Duque Naranjo*. La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara, 114 de 2009 Senado, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989* consta en el Acta número 15 del 30 de noviembre de 2010 de la Sesión Ordinaria del Primer Periodo de la Legislatura 2010-2011.

La Presidenta,

Diela Liliana Benavides Solarte.

La Vicepresidenta,

Alba Luz Pinilla Pedraza.

El Secretario Comisión Séptima,

Rigo Armando Rosero Alvear.

CONTENIDO

Gaceta número 1.097 - Martes, 14 de diciembre de 2010
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 060 de 2010 Cámara, por medio de la cual se modifica el literal b), numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 1

Ponencia para segundo debate y texto al Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara y 114 de 2009 Senado, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010