



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 445

Bogotá, D. C., martes, 19 de junio de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY 196 DE 2018 SENADO Y 225 DE 2018 CÁMARA

“Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”

Doctor  
**MANUEL GUILLERMO MORA**  
Presidente Comisión Quinta  
Senado de la República  
E. S. D.

**Asunto:** Informe de ponencia positiva para dar segundo debate al Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara, “POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS – PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Apreciado Presidente,

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado, mediante oficio del 10 de abril de 2018, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

#### 1. *Iniciativa Legislativa*

El Proyecto de Ley en estudio fue presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor JUAN GUILLERMO ZULUAGA, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA, el día 16 de marzo de 2018.

**2. Objeto y Contenido**

El Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a la Agencia Nacional de Tierras, para que en el marco de sus funciones, otorgue el uso o adjudique los bienes baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales protectoras - productoras y de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin que sea necesario adelantar el trámite de sustracción señalado en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, con base en los siguientes lineamientos:

En tal sentido, en las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo A, B y C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

En las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar dichos bienes.

Tanto el otorgamiento de uso como la adjudicación se harán con el fin que se adelanten proyectos productivos, asociados al manejo forestal sostenible, para contribuir al cierre de la frontera agropecuaria; en caso contrario, se deberán adelantar los correspondientes trámites de sustracción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias

El Proyecto de Ley originalmente radicado, cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales que son susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, así como el control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento.

Así mismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Adicionalmente, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de formular: i) un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años y ii) un plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.

**3. Marco Jurídico.**

El Proyecto de Ley cumple con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, que estipula que, en principio, el Congreso de la República, a través de cualquiera de sus dos cámaras tiene la función y la facultad de incoar proyectos de ley. Dicha posibilidad también la tienen los ciudadanos, y el 30% de los concejales

y diputados. En materias relacionadas con sus funciones, de acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Constitución, también tendrán iniciativa legislativa la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República.

Cumple también con lo consagrado en el artículo 158, que establece que todos los proyectos de ley deben versar sobre una misma materia so pena de que el contenido que no guarde relación con el objeto del proyecto sea inadmitido, y lo contenido en el artículo 150 de la carta política, que establece como función del Congreso hacer las leyes.

Atendiendo al objeto del proyecto de ley, vale la pena resaltar que el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, le confiere al Congreso la potestad de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Dentro de los determinantes de dichas normas se encuentran el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

De igual forma, este proyecto de ley modifica y complementa el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", en el cual se establece la prohibición de la adjudicación de baldíos de las áreas de reserva forestal:

*"Artículo 209º. - No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.*

*Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.*

*No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código."*

Dicha prohibición se configura como objeto del presente proyecto, abriendo paso a la abolición de la misma.

De la misma manera, se modifican el artículo 76 de la Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones" y el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

#### 4. Consideraciones.

De acuerdo con el estudio efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) "la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento", por lo que Colombia se caracteriza por ser un país con una repartición desigual de la tierra rural. Esta situación ha dejado a la mayoría de la población sin la posibilidad de acceder a tierras en las que pueda desempeñar alguna labor de índole agropecuaria, que permita sufragar los costos mínimos para tener una vida digna.

De igual manera debido a dicha acumulación, usualmente no se cumple con la función social y ecológica de la propiedad, ya que los terrenos suelen ser usados para que, con el tiempo, incrementen su precio sin existir productividad o explotación alguna.<sup>2</sup>

Es innegable que uno de los factores generadores de violencia en nuestro país es la inequitativa distribución de la tierra causada por el acaparamiento de la misma. Como consecuencia de esta situación durante la segunda mitad del siglo XX se levantaron diferentes movimientos armados ilegales, teniendo como uno de sus objetivos una distribución más justa de los predios rurales; dicho mal, ha aquejado a Colombia hasta nuestros días.

Con el fin de conjugar diversos factores de injusticia social y generadores de violencia - entre ellos la mencionada inequitativa repartición de la tierra -, en nuestro país se han tomado diferentes medidas jurídicas, entre las que se encuentra la expedición de una nueva Constitución.

Desde el punto de vista de nuestra Carta Política, es pertinente afirmar entonces, que este proyecto de ley contempla preceptos del articulado supremo, tales como:

<sup>1</sup> El Tiempo. El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. [http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186\\_3/10/17](http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186_3/10/17).

<sup>2</sup> "Una de las razones por la que hay tierras improductivas en Colombia se da porque ha habido despojos de tierras. Los campesinos han sufrido el destierro, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de 4 millones de hectáreas. Pero el Estado es el que más ha sentido ese tipo de despojos, debido a que en solo el 20 % de las evaluaciones a tierras, 1 millón de hectáreas ha perdido el Gobierno, a través de maniobras irregulares como registros de pequeños predios en grandes hectáreas, personas fallecidas firmando compraventas, etc." Vásquez, Duvan La acumulación improductiva de tierras. [http://www.elmundo.com/portales/noticias/economia/la-acumulacion-improductiva-de-tierras.php#WqfRoz2WziU\\_3/10/17](http://www.elmundo.com/portales/noticias/economia/la-acumulacion-improductiva-de-tierras.php#WqfRoz2WziU_3/10/17).

- La dignidad humana, establecida en el artículo 1, debido a que el acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas les da la posibilidad de contar con un lugar idóneo para establecerse, morar, formar una familia y desarrollar actividades productivas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.

- El derecho al trabajo, consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio constitucional), ya que al adjudicar un baldío o entregarlo para su uso, se le proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial.

- El derecho a contar con un mínimo vital y móvil, estipulado en el artículo 53, puesto que con el trabajo de la tierra se obtienen los elementos básicos para la manutención de los habitantes de la ruralidad.

- La garantía del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, contemplada en el artículo 58, en la medida que este proyecto de normatividad legal busca que las tierras aptas para ser explotadas que se encuentran en las zonas de reserva forestal sean productivas para quienes las habiten.

Uno de los grupos ilegales alzados en armas formados en nuestro país después de la segunda mitad del siglo pasado, fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC - principales actores armados en el campo y diferentes ciudades colombianas; con el transcurrir de los años, diferentes mandatarios nacionales hicieron acercamientos con dicho actor armado para alcanzar la paz, siendo cada uno de esos intentos fallidos. No obstante, el presidente Juan Manuel Santos el día 24 de noviembre del 2016, consigue firmar con el secretariado de las FARC el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto.

Este Proyecto de Ley tiene por objeto desarrollar el primer punto de dicho Acuerdo de Paz, que busca crear el Fondo de Tierras y asignarle como función adjudicar terrenos (entre otras circunstancias) baldíos ocupados irregularmente, y adjudicar o entregar en uso tierras que se encuentren en zonas de Reservas Forestales.

El Fondo de Tierras se plantea en el punto 1.1.1., el cual busca "lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los

derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación". Dentro de las fuentes de las que se pretenda tomar dichas tierras se encuentran:

Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras; la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley se adecua a lo establecido en el Acuerdo Final, incluyendo a su vez los planes que garantizan la sostenibilidad social y ambiental.

En atención a la estipulación específica consignada en el inciso 2 del artículo 3 del proyecto de ley, que establece que "El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.", se debe tener en cuenta que:

- Bertalanffy 1976 y Ortega 2001, determinaron que el crecimiento de los árboles es producto de la acción enconstrada entre el anabolismo (fotosíntesis) y el catabolismo (respiración); dicho crecimiento, está influenciado por diversos factores ambientales, como la intensidad de luz, temperatura, concentración de CO<sub>2</sub>, vientos, nubosidad, suministro de agua y condiciones del suelo (Taiz & Zeiger 1991, Baker et al. 2003). Incluso las variaciones interanuales en el clima pueden llegar a explicar parcialmente las tasas de crecimiento de los árboles (Clark y Clark 1994)<sup>3</sup>.
- Las estimaciones de las tasas de crecimiento de los árboles en bosques tropicales son fundamentales, pues proveen información relevante sobre la ecología y la dinámica de las poblaciones arbóreas (Melo y Vargas 2003, Vallejo et al. 2005), lo cual permite mejorar considerablemente el manejo de éstos ecosistemas.<sup>4</sup>
- Una forma práctica de estimar a gran escala las edades de los bosques tropicales, ha sido por medio de extrapolación de las tasas de crecimiento,

<sup>3</sup> MOSQUERA Harley, HURTADO Flavio. Crecimiento de árboles en un bosque pluvial tropical del chocó y sus posibles efectos sobre las líneas de energía. En: Revista de Biología y Ciencias de la Tierra, Volumen 10 - Número 2 - 2º Semestre 2010, P.13.  
<sup>4</sup> Ibid., P. 13

sin embargo, por cuidadosas que sean las medidas, incluso bajo condiciones aparentes de uniformidad climática, el error en la muestra permanece relativamente alto debido a la variación a corto plazo en el contenido de agua en el tronco, lo mismo que los errores que contienen las medidas a largo plazo, a pesar que se disponga de parcelas permanentes bien establecidas (Vanclay, 1998).<sup>5</sup>

De esta manera y considerando el modelo de crecimiento desarrollado por Alder e Silva, 2000, citado por De Azevedo, 2006, para dos regiones de la Amazonia brasileña (Jari y Flona Tapajos en Santarem) considerando individuos de valor comercial con un DAP por encima de 45 cm, se encontró un crecimiento de 0,39 a 1,0 m<sup>3</sup>/ha/año para un periodo de 12 a 17 años, lo que permite definir que el tiempo de renovabilidad del recurso en términos productividad de los bosques húmedos tropicales, corresponde a ciclos mínimos de 25 años, el cual corresponde entonces al tiempo mínimo para regeneración del bosque y que este vuelva a tener una condición silvicultural apropiada para volver a ser cosechado.

Ahora bien, el artículo 7 del proyecto de ley, señala que el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto - Ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El Decreto - Ley 2811 de 1974, definió las áreas de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras - protectoras, la cual sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan garantizando para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos.

Así mismo, el artículo 210 del precitado decreto-ley, establece que "Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)".

<sup>5</sup> O. Melo & R. Rios. Op. Cit. P. 152.

presente artículo **no modifica el régimen constitucional**", es innecesaria debido a que: 1) el principio de la primacía constitucional establecido en el artículo 4 de nuestra Carta, indica que en caso de haber discrepancia entre una ley o norma, y preceptos constitucionales prevalecerán siempre las disposiciones constitucionales y; 2) como lo consagran los artículos 373 y 374 de nuestra norma suprema, el Congreso de la República es competente de reformar la Constitución mediante un acto legislativo (el cual tiene un procedimiento especial), y no mediante una ley ordinaria, como es el caso del proyecto de ley objeto de la presente ponencia.

El Proyecto de Ley se adecua a las necesidades que se han establecido en temas de baldíos, por cuanto se considera que el condicionamiento frente a los proyectos que podrían emprender los adjudicatarios de los bienes baldíos responden a la finalidad de las reservas forestales; es así como los proyectos asociados con el manejo forestal sostenible son pertinentes dentro del proceso. Además, se resalta la obligación encabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente al planteamiento del plan de zonificación ambiental, en el que como se establece en el proyecto se "**delimitará la frontera agrícola que permita actualizar de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial**".

En conclusión, este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo de preceptos constitucionales, el acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el presidente de la república y los integrantes de las FARC, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional; así mismo busca gestionar en favor de las comunidades campesinas y en función de la economía forestal, los conflictos de uso y tenencia que actualmente se vienen presentando al interior de las reservas forestales creadas a través de la Ley 2ª de 1959, reconociendo que las actividades que vienen desarrollando y que son incompatibles con las restricciones ambientales deben ser tenidas en cuenta con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que de ser necesario contemple su reconversión gradual.

##### 5. Trámite en comisiones quintas conjuntas.

Este proyecto de ley es una iniciativa de autoridad del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fue radicado en la secretaría general del Honorable Senado de la república el 16 de Marzo de 2018, y repartido por la mesa directiva a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado. El proyecto fue publicado en la

Por su parte, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976, "**Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones**", determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrían también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 5, y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, se consagró como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y las leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, "**... declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento**".

Posteriormente, el parágrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, prescribe que: "**Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realineación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate**".

Así las cosas, el objetivo del artículo no es otro que el de reiterar que para el desarrollo de actividades que impliquen un cambio en la vocación forestal de los suelos de las áreas de reserva forestales de la Ley 2ª de 1959, se deberá tramitar y obtener la correspondiente sustracción del área de reserva forestal para su ejecución. Tal es el caso de los proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura para cuya ejecución previa, al cumplimiento de los demás requisitos ambientales y legales a que haya lugar, están en la obligación de obtener la correspondiente sustracción, cuando su ejecución se localice al interior de las mencionadas áreas de reserva forestal.

Es pertinente aclarar que la estipulación hecha en el inciso segundo del artículo 6 del proyecto de ley, en la que se precisa que "**la formulación del plan de que trata el**

gaceta del congreso número 83 del año 2018. Posteriormente, el Gobierno Nacional emitió mensaje de urgencia para el proyecto de ley. A su vez, los Honorables Representantes Ciro Fernández, Alfredo Molina, Luciano Grisales, Ruben Darío Molano, Arturo Yepes, Inti Asprilla, y los honorables senadores Juan Diego Gomez Jimenez, Guillermo García Realpe, Gloria Stella Díaz, Daniel Alberto Cabrales, Daira Gálvis, Nora García y Jorge Enrique Robledo fueron nombrados como ponentes para el primer debate. La ponencia para este primer debate se publicó en la gaceta 275 del año 2018 y fue ponencia positiva.

El día martes 12 de junio de 2018 se designó la subcomisión integrada por las Senadoras Nora García, Daira Gálvis y el Representante Nicolás Echeverry, quienes remitieron el respectivo informe a las mesas directivas de las Comisiones Quintas.

El proyecto fue aprobado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Quinta de Cámara y Senado el día miércoles 13 de junio de 2018, con tres (3) proposiciones, se realizó votación nominal, y fue aprobada por unanimidad.

Posteriormente, la mesa directiva de plenaria de cámara designó como ponentes para segundo debate a los mismos Honorables Representantes y Senadores que actuaron como ponentes en primer debate.

Para primer debate fueron presentadas y aprobadas las siguientes proposiciones:

1. Adiciónese como inciso al parágrafo del artículo No. 1 el siguiente texto:

El Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Tierras, deberá realizar de manera gradual y progresiva el inventario de los baldíos adjudicables de la Nación que serán sometidos al otorgamiento de uso o a adjudicación, de que trata la presente ley.

**Firmante:** H. S. Guillermo García Realpe

2. Adiciónese al artículo No. 2 el parágrafo 4, cuyo texto se describe a continuación:

**Parágrafo 4:** De conformidad con las reglas contenidas en el artículo 74 del Decreto-Ley 902 de 2017, será deber de la Agencia Nacional de Tierras radicar el acto administrativo o contrato en el que se otorgue el uso o se conceda la titularidad del bien, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo, de acuerdo la norma que regula la materia. Estos actos estarán exentos de la tarifa por el ejercicio registral.

**Firmante:** H. S. Guillermo García Realpe

3. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 5:

Crease el comité de seguimiento del Congreso de la República, el cual estará integrado por los parlamentarios miembros de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuyo objetivo será verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional.

**Firmante:** H. S. Guillermo García Realpe

4. Adiciónese el término de "zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)" en el inciso primero del artículo 7, cuyo texto quedará así:

**Artículo 7. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.** El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, o para la constitución

de zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico Y Social (Zidres), entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

**Firmante:** H. S. Guillermo García Realpe

5. Modifíquese el inciso primero del artículo 3 del proyecto de ley y adiciónese un párrafo, como párrafo 2 al mismo, cuyos textos quedarán así:

Artículo 3. Beneficiarios. A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1 de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sujetos de ordenamiento social de la propiedad a título gratuito o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación.

Parágrafo 1. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta norma, se sujetarán a las disposiciones

contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.


Parágrafo 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Firmante:** H. S. Nora García  
H. S. Jorge Enrique Robledo

#### 6. *Proposición*

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la plenaria del Honorable Senado de la República **dar segundo debate** al Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara, "POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS – PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Cordialmente,

  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de la República  
Ponente

  
**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL**  
Senadora de la República  
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NO. 196 DE 2018 SENADO - 225 DE 2018 CÁMARA

“POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE  
USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS -  
PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN  
SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.


EL CONGRESO DE COLOMBIA

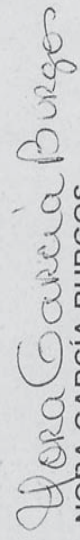
DECRETA

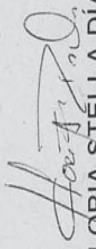
**Artículo 1. Habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.** En las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.


Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

•Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

  
**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**NORA GARCÍA BURGOS**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**GLORIA STELLA DÍAZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
 Senador de la República  
 Ponente

**DANIEL ALBERTO CABRALES**  
 Senador de la República  
 Ponente



•**Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

•**Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

**Parágrafo.** En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptaba en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6 de la presente ley.

El Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Tierras, deberá realizar de manera gradual y progresiva el inventario de los baldíos adjudicables de la Nación que serán sometidos al otorgamiento de uso o a adjudicación, de que trata la presente ley.

**Artículo 2. Adjudicación y uso sobre baldíos:** La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Parágrafo 1.** Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su

reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

**Parágrafo 2.** Las actividades a desarrollar en los predios baldíos adjudicados o con el otorgamiento de uso, podrán ser objeto de asociación con entidades del Estado o privados interesados en apoyar las actividades productivas.

**Parágrafo 3.** El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.

**Parágrafo 4.** De conformidad con las reglas contenidas en el artículo 74 del Decreto-Ley 902 de 2017 será deber de la Agencia Nacional de Tierras radicar el acto administrativo o contrato en el que se otorgue el uso o se conceda la titularidad del bien, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo, de acuerdo con la norma que regula la materia. Estos actos están exentos de la tarifa por el ejercicio registral y gastos notariales.

**Artículo 3. Beneficiarios.** A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1 de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sujetos de ordenamiento social de la propiedad a título gratuito o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación.

**Parágrafo 1.** Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta norma, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o derroguen.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo 4. Prohibición de adjudicación.** No podrán adjudicarse los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tampoco se podrán adjudicar o entregar el uso de aquellos catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.

**Artículo 5. Administración, control y seguimiento.** La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 y 8, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Crease el Comité de Seguimiento del Congreso de la República, el cual estará integrado por los parlamentarios miembros de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuyo objetivo será verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional.

**Artículo 6.** Estatuto o Plan de zonificación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el Estatuto o Plan de zonificación ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de qué trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.


**Artículo 7. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.** El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, o para la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

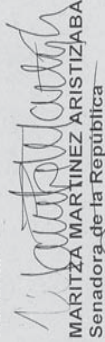
En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

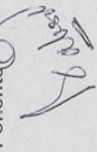
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la ley 2ª con fines de reforma rural integral.

**Artículo 8. Planes de sostenimiento social y ambiental.** Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.


**Artículo 9.** Vigencia. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 adquieran, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Senador de la República  
 Ponente

  
**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**NORA GARCÍA BURGOS**  
 Senadora de la República  
 Ponente

  
**GLORIA STELLA DÍAZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

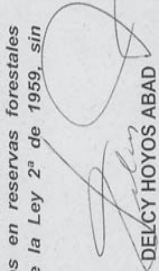
  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
 Senador de la República  
 Ponente

  
**DANIEL ALBERTO CABRALES**  
 Senador de la República  
 Ponente

**COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SECRETARIA GENERAL**

Se autoriza el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del proyecto de ley No. 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara "Por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras -productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones".

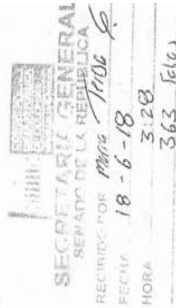
  
**MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO**  
 Presidente

  
**DELICY HOYOS ABAD**  
 Secretaria General

# OBJECIONES

## OBJECIONES GUBERNAMENTALES CONTRA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2016 SENADO, 306 DE 2017 CÁMARA por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2018



Doctor  
**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
 Presidente  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Ciudad

Asunto: **Objeciones gubernamentales** contra el proyecto de Ley n.º 140/2016 SENADO – 306/2017 CÁMARA, «Por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993».

Respetado doctor Cepeda:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, el Gobierno nacional devuelve el proyecto de ley de la referencia por los motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia que se explican a continuación.

### A. Objeciones de inconstitucionalidad

#### 1. Violación del artículo 154, inciso 2, de la Constitución Política

1.1 Esta iniciativa legislativa establece la inaplicación de las normas que conforman el Sistema Integral de Seguridad Social «a los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)», para incluirlos en el Régimen de Seguridad Social de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Además, dispone que los aportes realizados a los fondos de pensiones del Sistema Integral de Seguridad Social por dichos agentes «serán trasladados a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o a la Caja de Suidos de Retiro de la Policía Nacional», según corresponda.

1.2 Para comprender el alcance de la presente objeción de inconstitucionalidad, previamente es necesario señalar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 216 de la Constitución, la Fuerza Pública está integrada de manera exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Así mismo, que en relación con las funciones de inteligencia y contrainteligencia, el artículo 3 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 indica que estas son llevadas a cabo por las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizadas para tal fin, siendo las únicas autorizadas para desarrollar esas funciones.

De la misma forma, es imprescindible añadir que si bien el personal civil o no uniformado al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no puede asimilarse a los miembros activos de estas instituciones –por las razones que se abordarán en el fundamento jurídico 2.4 del presente escrito–, si forma parte de la Fuerza Pública, pues así lo prevé el Decreto Ley 1792 de 2000. «Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, [y] se establece la Carrera Administrativa Especial», que derogó el Decreto Ley 1214 de 1990.

En particular, el artículo 2 de esta normativa destaca que «El servicio que prestan los servidores públicos civiles o no uniformados es esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esto es, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia».

1.3 Aclarado el punto anterior, y para avanzar en la exposición de las razones por las cuales el proyecto de ley de la referencia vulnera el artículo 154, inciso 2, de la Constitución Política, corresponde precisar que de conformidad con lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 154 de la Carta Política, en concordancia con lo establecido en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 Superior, las leyes que fijen el régimen salarial y prestacional de los miembros del de la Fuerza Pública solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

En efecto, el artículo 150 de la Constitución prescribe:

«Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

e) Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) **Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública»** (negrilla fuera del texto).

A su turno, el inciso 2 del artículo 154 de la Carta dispone:

«[S]ólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren (...) los literales (...) e, del numeral 19 del artículo 150; (...)».

Así, la facultad conferida en el citado literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución al Congreso de la República no puede ser ejercida de manera autónoma por este, pues por mandato del artículo 154 Superior el Gobierno nacional tiene la iniciativa exclusiva de las leyes que fijen el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

1.4 Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que la finalidad de esta normativa es fijar un límite a la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República para expedir leyes<sup>1</sup>. En este sentido, ha sostenido la Corte, esta previsión constituye una forma de mantener un «orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso»<sup>2</sup>.

Igualmente, esa Corporación ha precisado que en caso de que el Congreso desconozca lo previsto en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, «existiría no sólo un problema de iniciativa legislativa, sino que además habría incompetencia del Congreso para regular el tema, pues su labor debería limitarse, siempre que medie la ya referida iniciativa gubernamental, a plasmar en la ley unos objetivos o criterios en relación con el tema, para que a continuación sea el Gobierno nacional el que expida regulaciones sustanciales sobre la materia»<sup>3</sup>.

1.5 Ahora bien, en este punto es pertinente indicar que la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que no es indispensable que el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno se manifieste en la presentación inicial del proyecto ante el Congreso, «sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo, aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia C-031 de 2017.

<sup>2</sup> Sentencia C-1707 de 2000.

<sup>3</sup> Sentencia C-741 de 2012. En el mismo sentido, en la Sentencia C-1707 de 2007, la Corte Constitucional concluyó: «(...) cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide —en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos—, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2 que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado».

<sup>4</sup> Sentencias C-663 de 2013 y C-1777 de 2007.

En este sentido, esa Corporación ha señalado que el consentimiento del Gobierno nacional a los proyectos de ley que son de iniciativa exclusiva se expresa mediante el «aval» expreso o tácito que efectúen los ministros o por quien haga sus veces —no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República—, y siempre y cuando sus funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley<sup>5</sup>.

Respecto del «aval» tácito, la Corte ha entendido que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada constituye una manifestación implícita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, una forma de dar cumplimiento a la exigencia prevista en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución<sup>6</sup>.

Sobre el particular, en la Sentencia C-663 de 2013, la Corte explicó:

«De conformidad con la jurisprudencia, el aval puede otorgarse (...) Tácitamente, cuando no existe una prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, evento en el cual, se tendrá en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y no existen en dicho trámite elementos que contradigan el otorgamiento del aval».

1.6 En aplicación de lo anterior, y de conformidad con la información que se presenta a continuación, no queda más que concluir que el proyecto de ley de la referencia se encuentra viciado de inconstitucionalidad, pues aunque fija el régimen prestacional de los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñan como agentes de inteligencia y contrainteligencia, no fue presentado ni avalado por el Gobierno nacional.

1.6.1 En efecto, se encuentra demostrado que este proyecto de ley fue radicado el 7 de septiembre de 2016 por el senador Juan Manuel Galán, pues así consta en la Gaceta del Congreso n.º 732 del mismo año, en la cual se publicó la exposición de motivos.

1.6.2 También está probado que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público — Cartera cuyas funciones tienen una relación temática directa con el proyecto de ley, dado su impacto sobre las finanzas públicas y su función de definir, formular y ejecutar la política económica del país—, se opuso en tres oportunidades al trámite de esta iniciativa, advirtiendo su inconstitucionalidad y su impacto fiscal, como sigue:

<sup>5</sup> Pueden consultarse las sentencias C-031 de 2017, C-638 de 2008 y C-121 de 2003.

<sup>6</sup> Sentencia C-1707 de 2000.

a.) Concepto jurídico sobre la ponencia para primer debate remitido el 28 de marzo de 2017 a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, publicado en la Gaceta del Congreso n.º 191 del día siguiente:

En esta misiva el Ministerio de Hacienda señaló que el proyecto de ley vulnera el artículo 48 de la Constitución, pues, no obstante la prohibición expresa contenida en este artículo en relación con la eliminación de los regímenes especiales o exceptuados en materia de seguridad social, incluye nuevas personas en el régimen especial de Seguridad Social de la Fuerza Pública.

Además, destacó que resulta equivocado equiparar, para efectos prestacionales, al personal civil no uniformado que labora en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional con los miembros activos de esas instituciones, tal y como lo hace el proyecto de ley.

Lo anterior, porque de acuerdo con lo afirmado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-665 de 1996, que estudió una demanda presentada contra el inciso 1 del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, dicha diferencia de trato en materia de seguridad social no es discriminatoria. Por el contrario, «Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes»<sup>7</sup>.

Finalmente, el Ministerio indicó que en la actualidad, para dar cumplimiento a lo preceptuado en el Sistema de Seguridad Social en Salud y Riesgos Laborales, el aporte estimado del Gobierno nacional como empleador de los técnicos y auxiliares con labores de inteligencia y contrainteligencia es cercano a \$2 mil millones anuales: \$1.1 mil millones de aportes para salud y \$0.9 mil millones por concepto de su afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. Sin embargo, de ser incluidos los mencionados servidores en el régimen de excepción de la Fuerza Pública, los riesgos pasarían a ser asumidos totalmente por la Nación, sustituyendo a las Entidades Promotoras de Salud y a las Administradoras de Riesgos Laborales. Esto sin duda, en palabras del Ministerio, causaría un impacto fiscal importante, así como un cambio de la institucionalidad y del esquema de financiamiento de las coberturas a favor de este personal.

Con fundamento en lo expuesto, el Ministerio de Hacienda expresó:

«Por lo tanto, concluye esta Cartera que el proyecto de ley es contrario a la Constitución Política al buscar ampliar el régimen excepcional de seguridad social de las Fuerzas Militares, adicionalmente, no se encuentran razones para excluir a los técnicos y auxiliares, personal civil, que desarrollan actividades de inteligencia

<sup>7</sup> Sentencia C-665 de 1996.

y contrainteligencia del DADNI, de los Sistemas Generales de Seguridad Social en Salud y Riesgos Laborales que hoy garantizan adecuadamente la cobertura de los riesgos a que están expuestos dichos trabajadores, incluido el pago de prestaciones económicas».

Por las razones antes expuestas, **este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo (...)**» (negrilla fuera del texto).

b.) Concepto jurídico sobre la ponencia para tercer debate remitido el 19 de septiembre de 2017 a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso n.º 825 del día 26 del mismo mes:

En esta oportunidad, el Ministerio recordó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los recursos de la seguridad social, tanto en materia de salud como en pensiones, tienen naturaleza parafiscal y, en consecuencia, corresponden a pagos tributarios. Sobre el particular, dijo la Cartera de Hacienda, en la Sentencia C-155 de 2004, la Corte Constitucional afirmó:

«Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)».

En este orden, el Ministerio de Hacienda señaló que en concordancia con el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno nacional las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Al respecto, sostuvo que en virtud de las sentencias del Tribunal Constitucional, no solo las leyes que supongan exenciones en el sentido estricto tributario deben entenderse comprendidas en la exigencia señalada en la citada norma constitucional, sino también aquellas que eviten la causación de un tributo o impliquen la exclusión, por vía indirecta, de una obligación tributaria<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Sentencia C-1707 de 2000.

De este modo, dado que el proyecto de ley de la referencia supone la exclusión de la obligación tributaria respecto del Sistema Integral de Seguridad Social de los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares), al disponer su traslado al régimen especial de la Fuerza Pública, debió ser presentado o, en su defecto, avalado por el Gobierno nacional. Comoquiera que esto no ocurrió, asevera el Ministerio, es indudable que el mismo resulta contrario a la Constitución.

Por último, en lo relacionado con el impacto fiscal del proyecto de ley, el Ministerio advirtió que «de aprobarse la iniciativa objeto de análisis, el valor presente promedio del pasivo pensional, que actualmente se ubica cerca de \$170 millones, se incrementaría en cerca de \$726 millones, suponiendo carreras salariales planas, es decir, una diferencia de \$556 millones en promedio por persona. Si se aplica esta estimación al número de 599 beneficiarios previstos por el proyecto de ley de acuerdo con el informe de ponencia para tercer debate, el impacto total sería cercano a \$13.322 millones anuales y a un Valor Presente Neto (VPN) del orden de \$333.044 millones».

Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteró que «**esta iniciativa no cuenta con aval del Gobierno**» (negrilla fuera del texto), por lo que se abstuvo, nuevamente, de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio.

c.) Concepto jurídico sobre la ponencia para cuarto debate remitido el 6 de diciembre de 2017 a la Presidencia de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso n.º 1155 del mismo día, oportunidad en la que el Ministerio reiteró lo expresado en las dos misivas anteriores y recordó que este proyecto de ley no cuenta con el aval del Gobierno nacional.

1.7 En suma, los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia forman parte de la Fuerza Pública. En virtud de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, las leyes que determinen su régimen prestacional, como lo hace el proyecto de ley objeto de reproche, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, o tramitadas con su consentimiento o aquiescencia. Dado que este proyecto de ley no fue presentado por el Gobierno nacional y que, de hecho, este manifestó en tres oportunidades su oposición durante el trámite legislativo, no resta más que concluir que dicho proyecto vulnera el artículo 154, inciso 2, de la Constitución Política y que así debe ser reconocido por el Congreso de la República o, en su defecto, declarado por la Corte Constitucional.

## 2. Violación del artículo 48 de la Constitución Política

2.1 El Gobierno nacional encuentra que esta iniciativa también contraviene al menos cuatro preceptos del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005. En primer lugar, el inciso 7 que dispone que «Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas». Así mismo, el inciso 9, a cuyo tenor «Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley». Igualmente, el inciso 11 el cual prescribe que «Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones». Y por último, el inciso 13, el cual preceptúa que a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, «no habrá regímenes [pensionales] especiales ni exceptuados».

2.2 En cuanto al primer inciso mencionado, es necesario aclarar que si bien el proyecto de Ley establece que los aportes realizados a los fondos de pensiones del Sistema Integral de Seguridad Social por los agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares) «serán trasladados a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares o a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional», lo cierto es que existen diferencias importantes entre el régimen del Sistema Integral de Seguridad Social y el régimen de excepción de la Fuerza Pública, siendo este último, de los dos, el más oneroso para las finanzas públicas.

Al respecto, en el siguiente cuadro se presenta un resumen de los requisitos y beneficios de la pensión en el Sistema General de Pensiones, en el Régimen de Alto Riesgo y en el Régimen de los miembros uniformados de la Fuerza Pública para la asignación de retiro.

A juicio del Gobierno nacional, la inclusión de nuevas personas en este régimen constituye un fraude a la exigencia constitucional establecida en el Acto Legislativo 01 de 2005, a cuyo tenor, a partir de su expedición, para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión, se requiere, además de cumplir con el tiempo de servicio, tener la edad y las semanas de cotización o el capital necesario. Además, porque elude, en perjuicio de las arcas del Estado, la regla constitucional en virtud de la cual, a partir de la entrada en vigencia del citado Acto Legislativo, los beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán únicamente los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Además, aunque esta iniciativa legislativa no crea un nuevo régimen de excepción, la inclusión de nuevas personas en el régimen especial de las Fuerza Militares y de la Policía Nacional implica la ampliación del mismo, situación que desconoce el espíritu y el propósito de la reforma constitucional del año 2005.

En efecto, sobre la necesidad de incluir el principio de sostenibilidad fiscal del Sistema de Seguridad Social, garantizar una distribución equitativa de los recursos y eliminar la posibilidad de crear beneficios al margen de la normativa general que regula el Sistema, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005 se indicó:

«El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.

A través de dicho proyecto se introduce como criterio el que debe procurarse la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales. Buscando lograr esto también se establece que a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo el Sistema General de Pensiones solo reconocerá trece mesadas al año.

Adicionalmente el presente Acto Legislativo busca asegurar que el sistema pensional colombiano sea equitativo para todos los colombianos, para lo cual señala que a partir del 2008 los requisitos y beneficios pensionales serán los que establezca la Ley del Sistema General de Pensiones.

(...)

El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser

Beneficio o requisito	Pensión Colpensiones (leyes 100 de 1993 y 797 de 2003)	Pensión Régimen de Alto Riesgo (Decreto 2090 de 2003)	Régimen uniformados – asignación de retiro (ley 923 de 2004 y Decreto 4433 de 2004)
Tasa total de cotización	16%	26%	5%
A cargo del empleador	12%	22%	0%
A cargo del trabajador	4%	4%	5%
Edad mínima (años)	62 hombres / 57 mujeres	50	55 hombres / 50 mujeres, si tienen 20 años de servicios. No tiene edad mínima si es llamado a calificar servicios con 20 años o si se retira por voluntad propia con 25 años de servicios
Tiempo mínimo	1300 semanas	1300 semanas que incluyan por lo menos 700 de cotización especial	20 años por llamado a calificar servicios o retiro discrecional, o 25 años por voluntad propia
Tasa de reemplazo	55% – 80%	55% – 80%	70% – 95%
Número de mesadas anuales	13	13	14

Esta información demuestra que los niveles de subsidio de la pensión o asignación de retiro es del 33% para el Sistema Integral de Seguridad Social, 23% para el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones y de 88% para la asignación de retiro.

Como puede observarse, en el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones el nivel de subsidio es menor que en las pensiones del Régimen general, aunque la edad requerida para pensión se reduzca, principalmente, por efecto de los 10 puntos adicionales en la tasa de cotización. De otra parte, el nivel de subsidio es mucho mayor en el caso de la asignación de retiro debido a que (i) no tiene una edad mínima para calificar servicios, sino que el derecho se adquiere con el cumplimiento de los 20 años de servicios; (ii) tiene un bajo nivel de cotización del 5%, y (iii) tiene una mayor tasa de reemplazo que puede ser del 70 al 95%.

No obstante lo anterior, y en franco desconocimiento del inciso 7 del artículo 48 de la Constitución, el proyecto de ley no prevé la fuente de financiación de los recursos que demandará la inclusión de los agentes de inteligencia y contrainteligencia en el régimen de excepción de la Fuerza Pública.

2.3 Esta iniciativa también resulta contraria a lo dispuesto en los incisos 9, 11 y 13 del artículo 48 Superior porque, según ya se explicó, bajo el régimen especial de la Fuerza Pública el derecho a la asignación de retiro se adquiere solamente con el cumplimiento de un determinado tiempo de servicios.



distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho.  
(...)

5. El contenido del acto legislativo

5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional

En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema.

Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo.

5.2 La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios»<sup>9</sup> (negrilla fuera del texto).

Visto lo anterior, queda claro que el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo por fundamento la necesidad de preservar el derecho a la igualdad, solucionar el déficit pensional y garantizar que todos los colombianos tuvieran acceso a una pensión, mediante la

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso n.º 385 del 23 de julio de 2004.

unificación de las reglas y la eliminación de la posibilidad de crear beneficios desproporcionados a favor de ciertos grupos de población.

En este sentido, la ampliación de los regímenes especiales existentes, bien sea por la creación de nuevos beneficios o la inclusión de nuevos trabajadores, no solo pone en riesgo el cumplimiento del objeto de esta reforma constitucional, sino que constituye una forma de soslayar y eludir las exigencias que fueron previstas por el Constituyente derivado para frenar el gasto excesivo y superfluo de recursos públicos en materia pensional.

2.4 Ahora bien, en este punto es preciso aclarar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que resulta razonable y, por tanto, ajustado a la Constitución, que el personal civil o no uniformado al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no goce de los mismos beneficios de los que son titulares los miembros activos de estas instituciones.

Como ya se indicó en la Sentencia C-665 de 1996, que estudió una demanda presentada contra el inciso 1 del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, la Corte Constitucional sostuvo que dicha diferencia de trato en materia de seguridad social no es discriminatoria.

Al respecto, esa Corporación afirmó:

«Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218-, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.

Así pues, para el personal civil que trabaja al servicio de estas instituciones, su régimen prestacional está expresamente definido en el Título VI, artículos 81 a 141 del Decreto 1214 de 1990, por lo que no es dable admitir, como lo expresa el concepto fiscal, que por el hecho de estar vinculados legal o contractualmente con dichos organismos, pueden igualmente estar sometidos al mismo régimen que la Constitución prevé para la Fuerza Pública en los Decretos 1211 y 1212 de 1990.

Se trata, pues, de dos regímenes distintos, que a juicio de la Corporación no consagran trato discriminatorio, como lo señala el demandante. Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes.

Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto-ley 1214 de 1990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley» (negrilla fuera del texto).

En similar sentido, en la Sentencia C-888 de 2002, reiterada en la Sentencia C-1143 de 2004, la Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el tratamiento diferente entre el régimen prestacional del personal civil o no uniformado al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, previsto en el Decreto Ley 1214 de 1990, y el régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, regulado en el Decreto Ley 1211 de 1990, no es discriminatorio, por cuanto regulan situaciones fácticas disímiles que desde la perspectiva constitucional ameritan un tratamiento jurídico diferente.

En la sentencia citada, como fundamento de su decisión, la Corte expresó lo siguiente:

«Para la Sala Plena de la Corte Constitucional no es posible realizar el primer grupo de comparaciones propuestas por la demandante, por cuanto se trata de dos regímenes diversos que se ocupan de supuestos de hecho evidentemente disímiles y por lo tanto justifican tratos propios en cada caso. Varios son los argumentos que sustentan esta posición.

(...)  
4.1. La primera razón que evidencia las diferencias de supuestos que se regulan, es que cada uno de los regímenes fue abordado en un decreto independiente. Pero este hecho, por sí sólo, no es suficiente para demostrar que en efecto se trata de situaciones claramente diferentes. Para ello es necesario tener en cuenta otras razones.

4.2. La segunda razón es que mientras el régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares es especial por disposición del propio constituyente, no ocurre lo mismo con el régimen del personal civil en cuestión. En efecto, el artículo 217 de la Constitución, luego de indicar que "la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea", y que la principal finalidad de éstas es "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional", señala explícitamente que la ley determinará "el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio." No ocurre lo mismo con el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

4.3. Ahora bien, por su parte la Ley 100 de 1993, en la cual se establece el régimen prestacional general para todas las personas, contempla una serie de exclusiones dentro de las cuales se incluyó los dos regímenes en cuestión en los siguientes términos,

(...)  
La tercera razón para considerar que se trata de regímenes especiales incomparables, entonces, es que el propio legislador así lo determinó. En efecto, el tenor literal de la norma transcrita marca una diferencia tajante entre el régimen de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional por un lado, y el personal regido por el Decreto 1214 de 1990, por otro, es decir, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Pero no sólo se trata de una cuestión gramatical. Las razones para excluir del régimen general de la Ley 100 de 1993 a uno y otro grupo son diferentes y, en consecuencia, los efectos normativos en uno y otro caso también son distintos.

Mientras que a los primeros se les excluye del régimen general por mandato constitucional, a los segundos se les excluye para únicamente salvaguardar los derechos adquiridos. Es decir, mientras que todos los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional quedan excluidos total y definitivamente del régimen prestacional general, sin importar cuándo se vincularon a la institución, en el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional sólo se excluyó a aquellas personas que al momento de ser expedida la Ley 100 de 1993, se encontraban cobijados por el Decreto Ley 1214 de 1990.

4.4. La cuarta y última razón para considerar que los regímenes especiales en cuestión no son comparables, es que explícitamente la jurisprudencia constitucional así lo ha considerado. En la sentencia C-665 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara) en la que la Corte estudió la constitucionalidad de un aparte del primer inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, se dijo al respecto

(...)  
(...)  
4.5. Por lo tanto, es preciso concluir que los tratos diferenciales que establezcan entre sí el régimen prestacional de los miembros civiles del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional contemplado en el Decreto Ley 1214 de 1990, por un lado, y el régimen de oficiales y suboficiales de la Fuerzas Militares contemplado en el Decreto Ley 1211 de 1990, por otro lado, no constituyen tratos discriminatorios, por cuanto regulan situaciones de hecho claramente diferentes que ameritan tratos distintos. No se trata pues, de grupos de personas semejantes, sino evidentemente diversas. Por lo tanto, el legislador podía legítimamente darles un tratamiento diferente. Por consiguiente la Corte declarará exequibles los artículos 159 del decreto Ley 1211 de 1990 y 46 del Decreto Ley 1214 de 1990» (negrilla fuera del texto).

De este modo, es evidente que existen importantes razones de índole constitucional para que el régimen prestacional del personal civil o no uniformado de la Fuerza

Pública no sea el mismo que aquel que rige a los miembros activos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En este sentido, incluir a tal personal en el régimen especial de los militares y los policías desnaturaliza la razón de ser del mismo.

Esa diversidad en el tratamiento prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, como lo ha sostenido la Corte<sup>10</sup>, tiene fundamento en las riesgosas funciones que desarrollan y que los exponen abiertamente y en todo momento a situaciones de peligro, lo que no ocurre con el personal civil. Así, estos beneficios en material prestacional cumplen con la finalidad constitucional de compensar en parte el desgaste físico y mental que implica ese estado latente de inseguridad al que se encuentran sometidos quienes forman parte visible de la Fuerza Pública.

2.5 En resumen, el proyecto de Ley n.º 140/2016 SENADO – 306/2017 CÁMARA, «Por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993», al incluir nuevas personas en un régimen especial de Seguridad Social, viola el artículo 48 de la Constitución Política porque elude y defrauda las medidas adoptadas por el Constituyente en el Acto Legislativo 01 de 2005 para eliminar los cuantiosos subsidios que implican los regímenes especiales y exceptuados y garantizar así el acceso de todos los colombianos a una pensión.

### 3. Violación del artículo 334 de la Constitución

El artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, dispuso que la sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, por lo cual debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-753 de 2013, la sostenibilidad fiscal «es un parámetro de control de leyes y actuaciones administrativas con el fin de evitar la afectación de las finanzas públicas, siempre y cuando dichas razones no se invoquen para afectar o negar derechos fundamentales».

En la misma oportunidad esa Corporación precisó que «como marco que limita la acción del legislador y como criterio orientador de las ramas del poder público, la sostenibilidad se constituye en una herramienta que consiente [en] mantener el gasto a mediano o largo plazo para financiar los costos que supone la emisión de nueva deuda y para reducir el déficit fiscal, permitiendo realizar proyecciones y estimaciones macroeconómicas y establecer estrategias como ocurre con el marco fiscal de mediano plazo. Esto a su vez se traduce en la posibilidad para las autoridades de formular políticas que puedan mantenerse en el tiempo en beneficio de la población y de las metas de Gobierno; de ahí la importancia de incorporar el

criterio de sostenibilidad en el Plan Nacional de Desarrollo, en los planes presupuestales y en la ley de apropiaciones».

Lo anterior pone de presente el deber de tomar conciencia sobre la importancia de que el gasto público sea sostenible en el tiempo para que no supere los ingresos disponibles o la capacidad de pago que tiene el Estado. Bajo este entendido, el criterio debe ser utilizado como una herramienta que permite reconocer la relación que existe entre las garantías constitucionales y la limitada disponibilidad de recursos públicos para su materialización. Así, la sostenibilidad fiscal también debe ser una preocupación que atañe al Congreso de la República, y que no puede ser obviada en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para el Gobierno nacional no cabe duda de que el proyecto de ley de la referencia, al apartar del Sistema de Seguridad Social a los servidores públicos, en la categoría de civiles o no uniformados de la Fuerza Pública, que se hubiesen vinculado como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares), para incluirlos en el régimen prestacional especial de los miembros activos de esta institución, desconoce el criterio de la sostenibilidad fiscal porque su implementación tendrá un costo cercano a los \$156.135 millones de pesos, cifra que comprende a los 267 funcionarios que, en principio, se beneficiarían con la medida. Ahora bien, si en el análisis se incluye al personal de gestión, el número de personas beneficiadas aumentaría a 487 y, por tanto, el costo de la iniciativa llegaría a los \$282.084 millones de pesos.

No obstante, revisado el trámite legislativo de la presente iniciativa, es claro que el proyecto de ley no establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo ni precisa la fuente de ingreso adicional para cubrir los costos fiscales que causará. En este sentido, el Congreso de la República desatiende la disciplina fiscal y crea un nuevo gasto sin un ingreso que lo cubra, lo cual tiene un impacto directo en las finanzas públicas.

Al respecto, se ha de considerar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional.

Para el efecto, dispone la norma, en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

De la misma manera, dicha regulación prescribe que durante el trámite de los proyectos, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas, así como sobre la

<sup>10</sup> Sentencias C-1143 de 2004 y C-101 de 2003.

fuentes de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En conclusión, el proyecto de ley de la referencia vulnera el criterio de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución y el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, toda vez que impone una carga financiera a la Nación que no está en condiciones de soportar y no se encuentra respaldado financieramente.

Sin más consideraciones,

Reiteramos a los Honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.



EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

*Mauricio Cárdenas*  
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

*Luis Carlos Villegas Echeverri*  
LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

**CONTENIDO**

Gaceta número 445 - Martes, 19 de junio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado y 225 De 2018 Cámara, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones ..... 1

OBJECIONES

Objeciones gubernamentales contra el Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, 306 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993..... 12