



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 965

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma.

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

Artículo 208. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

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

Cordialmente,

JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. La vigencia de la Ley 1448

El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 tiene un triple alcance, por un lado fija el alcance temporal de la norma mencionada, indicando que la misma tendrá una vigencia de 10 años, lo que significa que vencido este plazo deberá dejar de producir efectos jurídicos, este plazo se vencerá en 2021; además, deroga expresamente cuatro artículos pertenecientes a la Ley 975 de 2004, establece el deber de presentación de informes por parte del Gobierno nacional y finalmente establece el deber del Congreso de la República de pronunciarse sobre el cumplimiento de la ley un año antes de cumplirse su vigencia.

En ese orden de ideas, el artículo 208 contempla un triple contenido a) la vigencia de la ley en el tiempo, b) los deberes del ejecutivo y el Congreso frente al seguimiento y verificación de su cumplimiento y c) la armonización - derogatorias- con marcos normativos anteriores. Sin embargo, en el presente caso sólo se debate sobre el primero de los contenidos enunciados en orden a determinar si se encuentra o no dentro de los estándares constitucionales.

2. Riesgo de regresividad en los derechos de las víctimas de no ampliarse su vigencia.

En su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la consolidación de los derechos de las víctimas, por su puesto esta ley no partió de cero, pues existían diversos antecedentes jurídicos y una experiencia nada despreciable en la atención a víctimas. Sin embargo fue apenas en 2008 cuando arrancó el proceso de adoptar una legislación capaz de integrar en un marco unitario la atención y la

reparación integral para todas las víctimas del conflicto armado interno.

No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

En este contexto, la Ley 1448 buscó integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En la Ley 1448 se buscó producir un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; de ahí que se consagraran normativamente ideas como la transparencia en el registro, el trato digno, el principio de inclusión, reconocimiento y dignidad de las víctimas, y la integralidad que obliga a ir más allá de la compensación económica.

En esa medida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene el objetivo de proporcionar una reparación integral a las víctimas del conflicto. Esta reparación se diseñó con el objetivo de superar el mero enfoque de la indemnización económica por lo que incluyó otras medidas materiales como proporcionar asistencia psicosocial, viviendas dignas, o la restitución de tierras; pero también medidas simbólicas, como el establecimiento del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que desde entonces se celebra el 9 de abril.

De esta forma, la Ley 1448 de 2011 incluyó diversos contenidos como las medidas concretas de atención, asistencia; reparación (individual y colectiva) y no repetición; el concepto de víctima; los diversos principios relativos a los derechos de las víctimas (Principio de progresividad;

buena fe: la carga de la prueba en procesos de reparación administrativa y de restitución de tierras; complementariedad, el enfoque diferencial, etc.¹), un esquema institucionalizado de participación para las víctimas a través de las mesas de participación efectiva de víctimas; la regulación de los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales; los esquemas de ayuda humanitaria, atención y asistencia: se incluyen las normas referentes a los retornos y reubicaciones; los procesos de restitución de tierras; las estrategias y medidas para la rehabilitación y satisfacción; la institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas; el régimen disciplinario de los funcionarios frente a las víctimas, entre otros.

En esa perspectiva, la Ley 1448 contempla no solo la consagración de los derechos de las víctimas, sino también mecanismos específicos para materializarlos, un esquema institucional específico para lograrlo, un esquema de participación específica para las víctimas y una transformación en el enfoque de la relación entre el Estado y las víctimas, partiendo del necesario ejercicio de redignificación de las mismas. De ahí que pueda decirse que la Ley 1448 es un instrumento central en la vigencia de los derechos de las víctimas. Sin perjuicio, de lo anterior debe indicarse que estas medidas fueron pensadas también como una herramienta de justicia transicional (de ahí que se haya establecido un plazo específico para su vigencia). Dicho lo anterior, dos elementos deben establecerse a) si la Ley 1448 de 2011 ya cumplió su cometido y b) si su desaparición implicaría una regresión en los derechos de las víctimas.

4.1. ¿Se cumplieron los objetivos de la Ley 1448 de 2011?

Frente a la primera pregunta podemos indicar que las inequidades en el acceso a los derechos sociales por parte de las víctimas han sido diagnosticadas desde diversos sectores. Así, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, compuesta por los órganos de control, ha planteado lo siguiente:

En materia de salud, a pesar de que la cobertura para la población víctima ha aumentado, la tasa de crecimiento lo ha hecho de forma lenta (menos del 1 por ciento entre 2016 y 2017). Adicionalmente, el cubrimiento esperado para la población víctima

¹ La ley recoge como principios generales, la dignidad, la buena fe la igualdad, el debido proceso, la justicia transicional, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sanción a los responsables, progresividad sostenibilidad, complementariedad, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación integral, colaboración armónica, aplicación normativa más favorable, entre otros. La subraya de los principios de buena fe, progresividad y colaboración armónica corresponden a la obligación precisa de su aplicabilidad en este caso.

en 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en 2016 (95.66 por ciento).

La implementación de un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con capacidades técnicas para su ejecución y monitoreo, ha sido lenta y no ha logrado resolver las inequidades para el acceso a este derecho por parte de las víctimas. Los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas y en la actualidad no existe un registro que permita identificar su afiliación como parte de poblaciones especiales.

Sobre educación, se ha resaltado la existencia de problemas para identificar adecuadamente a la población de víctimas en el marco de las medidas desarrolladas para la satisfacción de este derecho, de tal forma que estos problemas impiden identificar si efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que está desescolarizada, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado. Esto debido a diferencias en la información entre los diferentes sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y la UARIV.

El acceso y la gratuidad en la educación, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la situación de victimización.

Así pues, la política frente a la inclusión de las víctimas se ha centrado en el aumento de cobertura, principalmente en la población escolar, sin que se haya profundizado en el acceso a formación universitaria. Del 100% de las personas inscritas en el Fondo de Reparación para al Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima (80.136), sólo el 4 por ciento (3.243) logró acceder a un crédito educativo, lo que refleja la dificultad de dicho Fondo para cumplir con la demanda requerida.

Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el marco de la audiencia pública de seguimiento al estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado - realizada en noviembre de 2018, indicó que:

“Sorprende que en las nuevas mediciones, con estadísticas administrativas, el indicador de asistencia escolar se deteriore en forma importante, al estimarse en 75,8% el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad que asiste a educación preescolar, básica

y media². Esto sugiere que las dificultades de la información administrativa para la medición de GED, aún no se han superado. Peor aún, la comparación de indicadores entre la población

desplazada y la población total, que se toma como base para la medición de umbrales que permitan la superación del ECI, muestra que la situación de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra más lejos de la población de referencia que lo reportado por las encuestas de 2013 y anteriores³, siendo especialmente impactante la diferencia en tasa neta en educación media que para la población desplazada solo alcanza 15,76%, limitando para esta población las posibilidades de continuar un proceso educativo formal”.

Por su parte en lo referente a la política de retomo y reubicaciones, no existe información rigurosa del total de familias y personas que están en procesos de retorno o reubicación. Según cifras del propio Estado, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento gubernamental⁴. Mientras tanto, el número de retornos acompañados podría estimarse en 200.879, pues este es el número de actas de voluntariedad suscritas⁵. Según el Gobierno, se han elaborado 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos⁶.

De acuerdo con Codhes, se han implementado 75 planes de retorno y reubicación y un total de 198.940 hogares han recibido acompañamiento por parte del Estado en estos procesos⁷, sin embargo sólo tiene acceso a los Esquemas Especiales de Acompañamiento el equivalente al 18% de los hogares que han firmado actas de voluntariedad. De igual manera, solo se ha avanzado en el Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional en un 67,2 por ciento.

En materia de restitución de tierras, según el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, a corte de 31 de marzo de 2018, se presentaron un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras. De las que iniciaron trámite administrativo 37.171 no superaron la etapa administrativa, negándose su inscripción en el registro, lo cual corresponde al 63% de las 21.914 solicitudes inscritas, 15.077 iniciaron etapa judicial. 6.961 de ellas cuentan con sentencia judicial y 5.639 ya

² El porcentaje era 87% en 2013.

³ Véase: Gobierno de Colombia. Informe Anual 2017, págs. 289-300.

⁴ Según lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden 34 del Auto 373/16.

⁵ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617 citando un estudio de Sinergia de octubre de 2018.

⁶ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617.

⁷ Codhes, Las Víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo, pág. 67.

tienen orden judicial de restitución. Las víctimas de despojo han llamado la atención reiteradamente sobre los bajos niveles de implementación de las medidas posfallo.

En materia de generación de ingresos la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017 pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4% es obrera del sector privado y el 2% obrera en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1% ha accedido a un proyecto productivo.

En lo relacionado con el derecho a la vivienda el déficit habitacional ascendió en 2017 a 3,27 millones de hogares colombianos. En esta cifra se suman el déficit cuantitativo tanto en lo rural como en lo urbano. Adicionalmente, unos 1.5 millones de hogares colombianos necesitan mejoramiento de vivienda. Respecto a estos últimos, 26,82% registraron carencias en acueducto, 20,80% en servicio de sanitario, 11,89% en estructura de pisos, 7,63% en cocina y el 7,88% reportó hacinamiento mitigable.

Cerca de 1,2 millones de hogares habitaban asentamientos humanos de desarrollo incompleto, que corresponden a barrios marginales con múltiples precariedades jurídicas (seguridad jurídica en los títulos de propiedad o de tenencia), fragilidades físicas de distinta naturaleza, ubicación en zonas de riesgo y entornos con múltiples dificultades.

Para población desplazada se asignaron y escrituraron 33.572 viviendas nuevas totalmente subsidiadas. Según los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011, el *“acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad”*.

En este sentido, existía una demanda por atender de 143.412 hogares desplazados, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio anterior. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda estaba planeada para el 23% de la demanda. A pesar de que la meta planteada se sobrepasó, todavía existe una demanda significativa que se incrementa con los nuevos desplazamientos.

En el quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 se plantea que entre el año 2015 y 2018 se entregaron indemnizaciones a 311.479 personas, y que en los últimos 10 años, teniendo en cuenta marcos normativos diferentes a la Ley 1448, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas. Así pues, el número de indemnizaciones entregadas no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, ya que a la fecha el universo de víctimas

a indemnizar es de 6.972.882⁸. Esto quiere decir que faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo actual de implementación de la ley solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables⁹.

Adicionalmente, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con el universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, de los casos, lo que representa un estimado de 6.207.189 personas desplazadas que aún están a la espera de recibir indemnización¹⁰.

En concordancia con lo planteado por la Comisión, en el documento de bases del PND actual se establece que “frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a esta medida, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas”. Así a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 víctimas que son sujeto de la medida de indemnización incluidas en el Registro Único de Víctimas¹¹.

En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para las cuales fue planteada, por el contrario la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. Precisamente conscientes de esto fue que se estableció en el mismo artículo 208 de la Ley 1448 la obligación de revisión, por parte del Congreso de la República, del estado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley, faltando un año para el cumplimiento de su vigencia.

4.2. Regresividad con la pérdida de vigencia de la Ley 1448

La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre pero con necesidades– y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de diversos derechos –los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)– como derechos fundamentales.

Bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollar asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias,

⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202. Pág. 618.

sino también de progresividad y no regresión, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros.

El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiarse el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General número 3, consideró que *“(...) el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo”*, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, *“(...) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta”*, así como la adopción de medidas *“(...) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”*.

En general la comunidad internacional ha propendido por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribió regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como *“la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza”*. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la Sentencia C-507 de 2008, en la cual se señaló que se presenta regresión en la protección de los derechos cuando se da la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un

derecho social (Sentencia C-1165 de 2000) o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho (Sentencia T-1318 de 2005). En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población¹².

El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado. De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ello implica entonces deberes concretos para el Estado referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló en la Sentencia T-595 de 2002: que lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho. En tercer lugar, proscribió aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos. En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición prima facie, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras

¹² Así por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”

opciones disponibles. En este sentido, en la Sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ahora bien, ¿La pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 puede considerarse una medida regresiva de los derechos de las víctimas? En principio, la pérdida de vigencia de una ley como la Ley 1448 de 2011 no se consideraría como regresiva, pues precisamente fue pensada como una medida temporal (por eso se fijó un término expreso para su pérdida de vigencia), además la naturaleza propia de las leyes amparadas en el marco de justicia transicional es su carácter temporal, pues precisamente contemplan medidas especiales y transitorias que permiten dar el paso de una situación de conflicto y violación masiva de los derechos humanos a una situación de consolidación de un modelo democrático y garante de los derechos.

Sin embargo, este régimen de temporalidad está precisamente supeditado al cumplimiento de los objetivos para los cuales se estableció la medida de justicia transicional, pues en todo caso deben obedecer a un criterio de eficacia, ahora bien, como quiera que como se evidenció en el apartado anterior la Ley 1448 de 2011 no ha cumplido cabalmente los objetivos para los cuales fue planteada, puede decirse que su pérdida de vigencia podría tener efectos regresivos, en la medida, que persisten personas en condición de vulnerabilidad (víctimas) con especial protección constitucional que verían desmejorada su situación jurídica para el acceso a sus derechos.

Ahora bien, en una segunda dimensión puede indicarse que la pérdida de vigencia de una ley no afecta *ipso iure* la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. En ese orden de ideas, por ejemplo, puede sostenerse que las personas que ingresaron al registro único de víctimas antes de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 deberán recibir la indemnización respectiva, incluso si la Ley 1448 desaparece, o que los procesos de restitución de tierras deberán llevarse hasta las etapas finales, etc. En ese sentido, con respecto a algunas situaciones jurídicas ya consolidadas las víctimas tendrían derechos adquiridos que la pérdida de vigencia de la ley no afectaría.

Otros componentes tienen fundamento constitucional suficiente para continuar existiendo aun después de la pérdida de vigencia de la Ley 1448, como los son las acciones afirmativas en materia de salud, vivienda o educación. Esto, en tanto, las víctimas en Colombia han sido conceptualizadas

como población socioeconómicamente vulnerable, y en este sentido, población sujeto prioritario de oferta social para la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); población perjudicada por graves vejámenes contra la dignidad humana en donde las violaciones a sus derechos humanos han puesto en entredicho la capacidad o voluntad del Estado de proteger, garantizar y hacer respetar sus derechos civiles y políticos; población cuyo proyecto de vida, truncado por los procesos de victimización, tiene la potencialidad de contribuir al desarrollo democrático y económico del país y sujetos de especial protección constitucional y, por ende, tienen derecho a un trato preferencial/diferencial y a la aplicación en su favor de acciones de discriminación positiva.

En 2013, la Contraloría General de la República consideró que la extrema vulnerabilidad de las víctimas “obliga al Estado no sólo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional”¹³. En esa perspectiva, si bien habría una reducción del estándar legal de protección, el estándar constitucional seguiría siendo ampliamente protector, sin embargo, perderían fundamento legal algunos programas y mecanismos específicos para la garantía de estos derechos.

Ahora bien, cabe preguntarse si hay contenidos de la Ley 1448 que no puedan salvaguardarse a través de los dos elementos reseñados - los efectos ultractivos de la Ley y el Estándar de protección constitucional de los derechos de las víctimas-. Y en esa perspectiva la respuesta es sí. Entre los efectos regresivos de la desaparición de la Ley 1448 de 2011 y la continuidad de la vulnerabilidad de las víctimas podemos destacar las siguientes:

- a) La pérdida de espacios de participación de las víctimas en los escenarios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, ante la desaparición del fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas.
- b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria¹⁴ a las víctimas

¹³ Síntesis recogida de un documento de la Contraloría General de la República construido a partir del análisis de varias sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, 2013. Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia -Año fiscal 2012-, Bogotá: Autor.

¹⁴ Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia: Esto incluye asistencia en salud, educación, funeraria, humanitaria (emergencia o transitoria, hasta la superación de la contingencia), para el retorno (en el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado), para la reubicación. Estas asistencias, como es lógico dependen de la vigencia

del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente a algunos hechos victimizantes.

- e) La desaparición del registro único de víctimas como instrumento para identificar a las víctimas. Este efecto, se refiere a que ante la desaparición de la Ley 1448 no podrán registrarse nuevas víctimas posteriores a la fecha de pérdida de vigencia de la ley, afectando los derechos de las nuevas víctimas posteriores a dicha fecha.
- d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes.
- e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y más desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la Ley 1448.

Estos ejemplos, evidencia que efectivamente la desaparición de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos en los estándares de protección de los derechos de las víctimas.

Como conclusión, entonces podemos señalar que: i) en principio la pérdida de vigencia de la norma no puede considerarse como una medida restrictiva, pues en algunos casos el legislador puede fijar el horizonte temporal de las leyes, tal es el caso de las normas expedidas en el marco de la justicia transicional, pero esta no es una regla absoluta, ii) en el caso de las normas de justicia transicional, la reducción de sus estándares de protección o eliminación puede ser restrictiva, si no cumplió con los objetivos que se propuso y persisten circunstancias de vulnerabilidad de población especialmente protegida, para la que se constituyó, como en efecto ocurre con la población víctima del conflicto en Colombia, iii) la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, iv) el legislador no ha demostrado que se cumplen con los estándares constitucionales para tomar una medida regresiva en materia de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 pone en peligro la garantía de estos

derechos de las víctimas, y por lo tanto se genera la necesidad de ampliar su vigencia.

Ahora bien, como quiera que el Gobierno nacional ha indicado en su plan nacional de desarrollo que “este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual es el momento para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para el 2020 el Gobierno Nacional [...] presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización” (p. 738). A la espera de este balance es pertinente concentrarse en la ampliación de la Ley 1448 en orden a garantizar por lo menos el actual nivel de protección legal para las víctimas.

3. Derechos de las víctimas, implementación constitucional del acuerdo de paz y el deber de ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011

El Acto Legislativo 01 de 2016 introduce tres artículos transitorios en la Constitución. El primero es el procedimiento legislativo especial para la paz (también llamado “*fast track*”), con el cual se faculta al Congreso a tramitar proyectos de ley y de Acto Legislativo de manera preferente y expedita con respecto a otros proyectos que se presentaron en el Congreso de la República, y siguiendo un procedimiento especial para la tramitación de los mismos; también dispuso que estos proyectos para la paz son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, además que la duración de esta disposición era de solo 180 días prorrogables por otros 180 días más. El segundo artículo le otorga al Presidente de la República facultades especiales por el mismo periodo de tiempo del artículo anterior, para expedir Decretos con fuerza de Ley con el fin de garantizar el cumplimiento y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El tercer artículo es el Plan de Inversiones para la Paz que debe incluir el Gobierno nacional por los próximos 20 años en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe cumplir con algunos requisitos como por ejemplo, la priorización de ciudadanos y entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural y el conflicto armado, entre otros, y que los recursos deben ser adicionales a los que ya tengan destinados por las entidades de todos los órdenes.

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 introduce un artículo transitorio de la Constitución y deroga el art. 4° del Acto Legislativo 01 de 2016. Este artículo transitorio constitucional dispone que las normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales ya incluidos en la Constitución obligatoriamente serán criterios de interpretación para la validez de las normas de implementación y funcionamiento

de la ley, si la ley no existe, los programas que desarrollan tales asistencias no tendrían asidero jurídico en qué apoyarse, por lo tanto, las víctimas no podrían ejercer su derecho.

del Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar el efectivo desarrollo del derecho a la paz.

También ordena que el aparato estatal está obligado a cumplir de buena fe con todo lo establecido en el Acuerdo, y que por lo tanto todas sus actuaciones deben guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

Como se observa ninguno de los dos actos legislativos menciona de manera expresa ni la Ley 1448 de 2011, ni los derechos de las víctimas, sin embargo para el cabal entendimiento de estos actos legislativos, debe tenerse en cuenta que la misma Corte Constitucional indicó que el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo de este debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes (Corte Constitucional Sentencia C-630 de 2017).

Ahora bien, el acuerdo de paz contempla una serie de obligaciones referentes a la Ley 1448 de 2011, en efecto en el punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:

“Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. Adicionalmente, se contempló que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final (utilizando el denominado “*fast track*” regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debían tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio

de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deber que no se cumplió en su momento.

De esta forma, si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa la Ley 1448 ni su modificación, sí establecen que el Gobierno nacional debe cumplir de buena fe lo establecido en el acuerdo de paz. Dado que en el acuerdo de paz se encuentran obligaciones muy concretas sobre los derechos de las víctimas, y el rol que juega la Ley 1448 de 2011, en este escenario puede decirse que el Estado colombiano tiene un deber de buena fe de revisar y ajustar la Ley 1448 de 2011 (como marco normativo principal en materia de derechos de las víctimas), pero este deber además implica al menos dos compromisos adicionales, que esta revisión implica la profundización de los derechos de las víctimas y dos, que debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a los fines del acuerdo de paz.

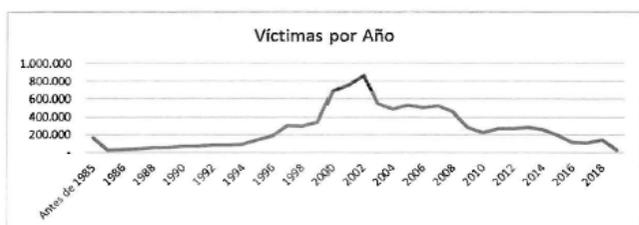
Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (*vir bonus*)”. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada” (Corte Constitucional, Sentencia 1194 de 2008). En esa perspectiva, es claro que el deber de buena fe, en todo caso, obliga al Estado a actuar de acuerdo a los compromisos que ha adquirido, incluso aquellos relacionados con el acuerdo de paz. En ese orden de ideas, así los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionen o se refieran al ajuste de la Ley 1448 de 2011, esto no significa que no haya una relación entre la Ley 1448 y estos, por el contrario, es claro que la conexión se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones; en ese orden de ideas, puede indicarse que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con la realización de los ajustes necesarios para fortalecer y adecuar el marco normativo referente a los derechos de las víctimas, y por tanto, de tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que existe un deber constitucional de fortalecer la política de víctimas y tramitar la adecuación de la Ley 1448 (que lleva implícito la ampliación de su vigencia), cuyo fundamento se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones y que en el caso concreto obliga al Estado. En todo caso, debe indicarse que los derechos de las víctimas hacen parte del

bloque de constitucionalidad y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia. En esa perspectiva, podría afirmarse que las víctimas tienen cierto derecho a que el Congreso revise la vigencia de la Ley 1448 de 2011, su cumplimiento y adecuaciones necesarias –desde la perspectiva de la no regresividad de los derechos–.

4. Ley de Víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Con la Ley 1448 de 2011, se dio un gran salto para alcanzar la paz. El reconocimiento de las víctimas fue el primer escalón de un camino largo que nuestra sociedad debe atravesar. Según cifras de la UARIV, el conflicto armado ha dejado cerca de 8.800.000 víctimas, es decir cerca del 18% de la población colombiana.



Fuente: RNI - Red Nacional de Información, Fecha de corte: 01 jul. 2019

Desde el 2002 se inició una reducción significativa del número de víctimas registradas anuales, lo cual se aumentó en los últimos años gracias a la desintensificación del conflicto, producto de la desmovilización de la guerrilla de las FARC. Es importante mencionar que en el 2018 se vuelve a aumentar la cifra, reversionando un proceso que se había mantenido en descenso desde el 2012.

Anualmente desde el 2011 se han reparado cerca de 120.000 víctimas, lo que nos hace pensar que con el ritmo actual se requeriría 70 años para reparar a todas las registradas.

8.847.047 Víctimas Registradas → **917.481** Víctimas Reparadas

En el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el Pacto XI. Por

la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, en la línea D Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas, objetivo 2. Priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctimas, se estableció la meta para este cuatrienio en cuanto a reparación administrativa.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917 481	1 427 777	16 AL ALCANCE DE LA LEY	10 SEGURIDAD HUMANA

Esta decisión proyecta que en los 4 años se indemnizarán 510.296 personas, que, si se distribuye en las vigencias, concuerda con nuestra anterior afirmación de cerca de 120.000 personas

anuales, es decir que se requerirían 70 años para completar la indemnización de todas las víctimas registradas.

En las bases del Plan de Desarrollo, que hace parte integral de la ley, se identifica que son cinco las principales causales para hacer de este proceso tan lento¹⁵.

1. La disponibilidad de recursos financieros.
2. Las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración.
3. El pago de indemnizaciones judiciales.
4. El proceso de documentación administrativo.
5. El crecimiento del universo de víctimas.

Por último, es pertinente mencionar que, durante la discusión en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión de la Cámara de Representantes de Seguimiento a la Ley de Víctimas, realizó un constante trabajo con la Mesa Nacional de Víctimas y múltiples asociaciones que las agrupan, donde se evidenció un llamado constante para la ampliación de la ley.

A modo de conclusión

De lo expuesto hasta aquí podemos señalar los siguientes elementos, el Congreso tiene una amplia potestad legislativa, que le permite fijar, entre otras, las cláusulas de vigencia de las leyes, pero este contenido, como cualquier otro contenido con fuerza material de ley, está sujeto al control constitucional, tanto en sus dimensiones formales como en sus dimensiones sustantivas.

Si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa los ajustes a la Ley 1448 de 2011, es claro que existe un deber Estatal, derivado del deber de cumplir de buena fe con los acuerdos, de realizar la revisión y el ajuste a la mencionada ley en orden a cumplir con los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz. En esa medida, puede decirse que las víctimas tienen un derecho a que se discutan los ajustes necesarios a la Ley 1448 para fortalecer el esquema de reparación de las víctimas. Es claro que el Gobierno nacional tuvo la oportunidad de ajustar el marco normativo referenciado, a través del régimen del “fast track”, sin embargo, el no haberlo hecho a través de este mecanismo no lo exime de su deber de buena fe de realizar estas discusiones; en todo caso la misma Ley 1448 de 2011 contempla el deber del Congreso de pronunciarse expresamente sobre el cumplimiento de esta.

En principio, las normas que establecen la vigencia de una ley no deberían considerarse regresivas *per se*, sin embargo, esta regla no es absoluta y debe evaluarse en el caso concreto, pues las normas que establecen una vigencia

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Bogotá, 2019, Pág. 809.

limitada en el tiempo podrían llegar a tener efectos regresivos sobre poblaciones concretas en estado de vulnerabilidad. Tal es el caso de la norma de vigencia de la Ley 1448, que si bien fue pensada para tener una duración temporal como un instrumento de justicia transicional¹⁶, con su desaparición tiene efectos regresivos para la población víctima, en términos de acceso a derechos como el de la participación, la ayuda humanitaria, incluso el registro, al no haber cumplido cabalmente con estos objetivos y en ese sentido, ante la permanencia de las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas.

El Congreso es quien está llamado a reglamentar la materia, en términos de definir las adecuaciones necesarias a la Ley 1448, en cumplimiento de sus deberes de buena fe y de discutir expresamente si se han cumplido los derechos garantizados por la Ley 1448 y en qué medida lo han sido. De esta forma el Congreso de la República debe pronunciarse expresamente sobre la ampliación de vigencia de la ley y del cumplimiento de su deber de buena fe de revisar la Ley 1448, advirtiendo en todo caso que tales ajustes deben cumplir el principio de progresividad y no regresividad.

A partir de lo anteriormente mencionado y a dos años de finalizar la vigencia de la Ley 1448 de 2011, consideramos necesario, ampliar por 10 años más el término consignado en la ley. Puesto que, si aún hoy se lograra solucionar las 5 causas expuestas en el Plan de Desarrollo, no se lograría

cumplir sino con cerca de un 16% de las víctimas registradas por la Unidad de Víctimas.

Considerando la importancia del papel de las víctimas en la construcción de una paz estable y duradera, los invito a acompañar esta iniciativa para así lograr alcanzar el anhelo de las víctimas y cerrar las heridas que ponen en riesgo la paz.

Cordialmente,



JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Representante a la Cámara

C.A. N.º.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	26	de	Agosto del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo		
N.º	199	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
John Jairo Hoyos García			
 SECRETARIO GENERAL			

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2018 CÁMARA, 148 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2019

Honorable Senador¹⁶

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018

Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidentes:

De conformidad con la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, y lo establecido en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter por su honorable conducto a consideración de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, para continuar con el trámite correspondiente, el texto conciliado del Proyecto de ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Por lo anterior, los suscritos conciliadores nos reunimos para revisar y analizar los textos aprobados en cada una de las Cámaras, con el fin de definir el texto conciliado del proyecto de ley objeto de estudio, en los términos expuestos en el siguiente cuadro comparativo:

¹⁶ Y en esta perspectiva, como herramienta que permita utilizar mecanismos especiales (por ejemplo reducir los estándares de reparación ante una victimización masiva) para superar las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas y hacer el tránsito a una sociedad bien ordenada.

TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i>	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i>	OBSERVACIÓN
<p><i>por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><i>por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p>No hay diferencias.</p>
<p>Artículo 1º. <u>Modifíquese</u> el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión y votación de un proyecto de ley, o acto legislativo, o artículo <u>de un proyecto, así como la participación efectiva en cualquier actuación de competencia del Congreso,</u> pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes <u>en el momento</u> en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, <u>sus socios,</u> cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del <u>tercer</u> grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los ciudadanos. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo <u>para un sector o grupo específico de ciudadanos</u> que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes <u>al momento</u> en el que el congresista participa de la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del <u>segundo</u> grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>de carácter particular,</u> que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>para un sector o grupo específico de ciudadanos</u> que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos <u>o cuando el candidato sea su socio de derecho.</u></p> <p>Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige <u>la materia.</u></p>	<p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>de carácter particular</u>, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) <u>Cuando el congresista participe</u>, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige <u>ese tipo de investigación.</u></p> <p>Parágrafo 3°. <u>Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.</u></p>	
<p>Artículo 2°. El artículo 287 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 287. Registro de intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de <u>intereses y consignarán la información relacionada con la actividad privada de los congresistas y la de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.</u> El registro estará sistematizado y será de fácil consulta y acceso.</p> <p>En este registro se debe incluir, <u>cuando menos</u>, la siguiente información:</p> <p>a) Actividades económicas, incluyendo su participación en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 287. Registro de Intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de <u>declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional.</u> El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.</p> <p>En este registro se debe incluir la siguiente información:</p> <p>a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara de Representantes</p>

<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p>b) <u>Cualquier vinculación en cargos o empleos públicos o privados actuales o en el año inmediatamente anterior a su elección.</u></p> <p>c) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en <u>los entes descritos en literales anteriores actuales</u> o en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>d) Pertenencia y participación en otras juntas o consejos directivos, <u>públicos y privados actuales</u>, o en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>e) Una <u>relación</u> de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, <u>segundo</u> de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente <u>en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos, incluyendo su participación en los entes descritos en el literal a) anterior.</u></p> <p>f) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el Aplicativo “Cuentas Claras” de la campaña a la que fue elegido.</p> <p>Parágrafo 1°. Si <u>en el</u> momento de esta declaración del registro de interés el Congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes, deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.</p> <p>Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado, tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.</p>	<p>b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>d) Una <u>declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.</u></p> <p>e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.</p> <p>Parágrafo 1°. Si <u>al</u> momento de esta declaración del registro de interés el Congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.</p> <p>Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.</p>	
<p>Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: Artículo 291. Declaración de impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos <u>y de la ponencia</u> un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Antes de la sesión en la que discuta el proyecto de ley o de Acto Legislativo <u>se</u> manifestará por escrito el conflicto de interés.</p>	<p>Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, <u>no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</u></p> <p>Antes <u>o durante</u> la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo <u>el Congresista</u> manifestará por escrito el conflicto de interés.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara de Representantes.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p>Los impedimentos morales por objeciones de conciencia serán aprobados automáticamente; los demás serán votados. Para agilizar la votación, el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo, respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.</p> <p>El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido.</p> <p>Parágrafo 1°. Las comisiones y las plenarias podrán decidir los impedimentos mediante votaciones en bloque clasificados los casos con circunstancias iguales.</p> <p>Parágrafo 2°. Ante aquellas circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuraron causal que produjo la aprobación de un impedimento que con el tiempo dejaron de existir, permitirán que el Congresista impedido solicite a la Comisión o a la Plenaria de la respectiva Cámara que se le permita participar en el debate y votación del respectivo proyecto de ley o acto legislativo considerado.</p> <p>Parágrafo 3°. Negar un impedimento no obliga al Congresista a votar el proyecto.</p>	<p><u>Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.</u></p> <p><u>Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.</u></p> <p><u>Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.</u></p> <p><u>Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.</u></p> <p><u>El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.</u></p> <p><u>Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.</u></p>	

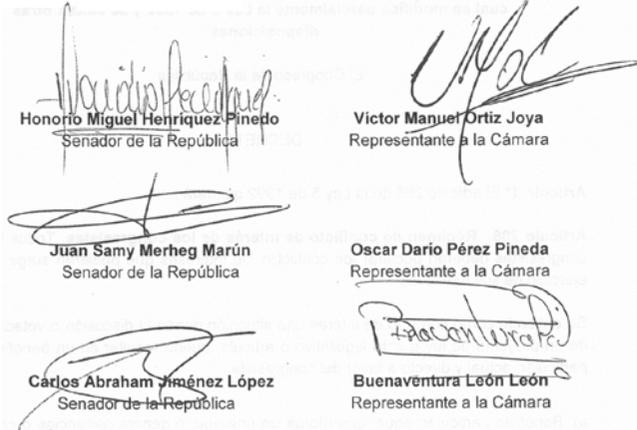
TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i>	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i>	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, que quedará así:</p> <p>Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los Congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.</p> <p>Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.</p> <p>En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018 que quedará así:</p> <p>Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los Congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.</p> <p>Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.</p> <p>En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Senado.</p>
<p>Artículo 5° (Nuevo). El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley.</p> <p>En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.</p> <p>La decisión será de obligatorio cumplimiento.</p>		<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado.</p>
<p>Artículo 6°. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.</p>	<p>Artículo 5°. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 62 de la Ley 1828 de 2017. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara.</p>

Por lo anterior, la Comisión de Conciliación decidió acoger el texto que a continuación se propone, al considerar que las modificaciones realizadas enriquecen y mejoran su contenido. Así

las cosas, los suscritos Conciliadores solicitamos a las plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes aprobar el texto conciliado del Proyecto de ley número

253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que se transcribe a continuación.

De los honorables Congresistas,



TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2018 CÁMARA, 148 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo

que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 287. Registro de Intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los Congresistas enuncie y consigne la

información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

- a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.
- e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.

Parágrafo 1°. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 291. Declaración de Impedimentos.

El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el Congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el

impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros Congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el Congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, que quedará así:

Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.

En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

Artículo 5º (Nuevo). El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 6º. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 62 de la Ley 1828 de 2017 y el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018. En materia de investigación

disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los Congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

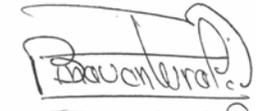

Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República


Victor Manuel Ortiz Joya
Representante a la Cámara


Juan Samy Merheg Marún
Senador de la República

Oscar Darío Pérez Pineda
Representante a la Cámara


Carlos Abrahán Jiménez López
Senador de la República


Buenaventura León León
Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

Bogotá, D.C., 30 de septiembre de 2019

Doctora

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

La Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

Cordial saludo,

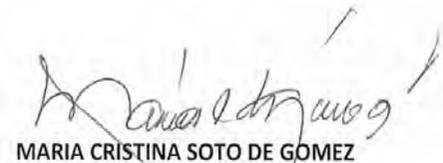
En cumplimiento del encargo dado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes a la cual pertenezco, mediante comunicación recibida el día 6 de agosto de 2019; así mismo, por la importancia del mismo, el día 12 de septiembre de 2019 junto con los demás ponentes solicitamos prórroga por 30 días calendario para la entrega del informe de ponencia para primer debate, el cual fue aprobada por 15 días y notificada el 17 de septiembre de los corrientes.

Por ello, se celebró el día 18 de septiembre audiencia pública con la participación del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones, Asofondos, Observatorio Laborales de Universidades Externado y Rosario, Colegio Laboristas de Colombia y ++Sintra Seguridad Social.

Con base en ello, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019, *por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.*

De acuerdo con lo anterior anexo la ponencia en medio magnético, en original y 2 copias.

Cordialmente,


MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
Representante a la cámara
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente

de la honorable Cámara de Representantes, presento ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.*

La presente ponencia consta de diez (10) apartes, de la siguiente manera:

1. Consideraciones generales.
 - 1.1. Objeto del Proyecto de ley.
 - 1.2. Trámite.
2. Historia legislativa en materia de traslados de régimen pensional.
3. Los efectos de los traslados pensionales.
4. La información poco informada en el trámite de traslados pensionales.
5. Las vías de corrección judicial.
6. Necesidad y conveniencia de la iniciativa.
7. Proposición.
8. Pliego de Modificaciones.
9. Texto Propuesto para primer debate.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Este numeral muestra de forma detallada el objeto del proyecto y sus autores.

1.1. Objeto del proyecto de ley. Garantizar transitoriamente el traslado de afiliados entre Fondos de Pensiones, bajo las siguientes condiciones:

- Hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 50 años.
- Cotización mínima de 750 semanas.

1.2. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes *Juan Carlos Wills Ospina*, honorable Representante *María Cristina Soto de Gómez*, honorable Representante *Buenaventura León León*, honorable Senador *Efraín José Cepeda Sarabia*, honorable Representante *Juan Carlos Rivera Peña*, honorable Representante *Adriana Magali Matiz Vargas*, honorable Representante *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín de Arce*, honorable Representante *Diela Liliana Benavides Solarte*, honorable Representante *José Élver Hernández Casas*, honorable Representante *Yamil Hernando Arana Padauí*, honorable Representante *Emeterio José Montes de Castro* y honorable Representante *José Gustavo Padilla Orozco*.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fui designada como coordinadora ponente para primer debate, junto con los honorables Representantes *Jorge Enrique Benedetti Martelo*,

Jennifer Kristin Arias Falla y *Mauricio Andrés Toro Orjuela* como ponentes.

2. HISTORIA LEGISLATIVA EN MATERIA DE TRASLADOS DE RÉGIMEN PENSIONAL

El principio de libre selección de regímenes pensionales se inscribe en el catálogo de criterios orientadores del sistema pensional de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 2° de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos:

“La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1° del artículo 271 de la presente ley”.

Originalmente los traslados entre regímenes pensionales estaban sujetos a tiempos mínimos de permanencia de 3 años como condición previa al traslado en función del modelo paralelo adoptado por el sistema pensional colombiano.

La regla de tiempos mínimos de permanencia para el traslado de régimen pensional fue modificada por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003 ampliando el tiempo mínimo de permanencia a 5 años e incluyendo como prohibición expresa de traslados cuando falten 10 años para el cumplimiento de las edades en los siguientes términos:

“e) Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez”.

Las razones históricas de la modificación normativa en comento, soslayaron la inclusión de la necesaria asesoría y buen consejo en materia de traslados, poniendo el acento en justificantes de sostenibilidad financiera del sistema como se infiere de la exposición de motivos que expresa:

“La responsabilidad fiscal del proyecto de ley está contenida en las siguientes reformas:

Suspende, la posibilidad de traslado entre regímenes, en los últimos diez (10) años anteriores al cumplimiento de la edad para tener derecho a la pensión.

(...)

Se mantiene el principio de libre selección de régimen consagrado en la Ley 100 de 1993 pero

se le adicionan dos condiciones que permiten darle más estabilidad y sostenibilidad al sistema pensional. En primer lugar se amplía el plazo para el cambio entre regímenes a una vez cada cinco años y, en segundo lugar, se limita este ejercicio de traslado en el tiempo, al no permitirlo durante los últimos diez años que le falten al afiliado para cumplir la edad exigida en el régimen de prima media para tener derecho a la pensión de vejez. En todo caso se prevé una disposición transitoria para quienes ya se encuentran en esta situación”.

En efecto la modificación supuso un período de transición inicial de un año, de manera que desde el 29 de enero de 2003 hasta el 28 de enero de 2004 se liberó la restricción de traslados incluida en la Ley 797 de 2003.

3. LOS EFECTOS DE LOS TRASLADOS PENSIONALES

El Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Pensiones, contenido en el Decreto 1833 de 2016 establece los términos de los traslados pensionales con la consecuente transferencia de los saldos de la cuenta de ahorro individual al régimen de prima media con prestación definida que recibe los recursos:

“Artículo 2.2.2.3.1. Traslado de régimen pensional. Una vez efectuada la selección de cualquiera de los regímenes pensionales mediante el diligenciamiento del formulario, los afiliados no podrán trasladarse de régimen, antes de que hayan transcurrido cinco años, contados desde la fecha de la selección anterior.

Para el traslado del régimen solidario de prima media al régimen de ahorro individual con solidaridad y de este al de prima media se aplicará lo siguiente:

- 1. Si el traslado se produce del régimen de prima media con prestación definida al de ahorro individual con solidaridad, habrá lugar al reconocimiento de bonos pensionales.*
- 2. Si el traslado se produce del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida se le acreditarán en este último el número de semanas cotizadas en el primero y se transferirá el saldo de la cuenta individual, incluidos los rendimientos y el bono pensional cuando sea del caso.*

Las cotizaciones voluntarias cuyo retiro no se haya efectuado al momento del traslado se devolverán al afiliado, previa solicitud efectuada seis (6) meses antes del traslado”. (Resaltado y subrayas fuera de texto).

4. LA INFORMACIÓN POCO INFORMADA EN EL TRÁMITE DE TRASLADOS PENSIONALES

La ausencia de cumplimiento de los deberes de asesoría y buen consejo fue inobservada en la regulación prevista en la Ley 797 de 2003,

manteniendo un contexto de traslados sin asesoría debida que determinaron la demanda de corrección normativa satisfecha hasta el año 2014 por conducto de la Circular Externa 016 de 2014 de la Superintendencia Financiera que obliga a la inclusión de procedimientos de doble asesoría en materia de traslados pensionales.

En este sentido, la Circular Externa 016 de 2014 se ocupa de regular las temáticas referidas a las *“Instrucciones en materia del deber de asesoría para que proceda el traslado de afiliados entre regímenes pensionales y se adiciona información a los extractos de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida”.*

En este sentido, la carencia de asesoría debida entre los años 1994 y 2014 en materia de asesoría e información debida para la eficacia de los traslados en materia pensional, determinó un déficit de protección a los afiliados cuya respuesta se ha estructurado desde el sistema de intervención jurisdiccional trasladando al afiliado la responsabilidad en la corrección de la problemática descrita asignando a su cargo la iniciación del proceso judicial.

5. LAS VÍAS DE CORRECCIÓN JUDICIAL

La problemática que deriva de la ausencia de información, veraz, completa y suficiente en materia de traslados de regímenes pensionales en el modelo paralelo en Colombia determinó la construcción de una línea de pensamiento jurisprudencial de la Jurisdicción Ordinaria Laboral para edificar un esquema judicial de corrección, a partir del fenómeno jurídico de ineficacia del acto jurídico del traslado.

La honorable Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia determinó en el año 2011 la referencia a las obligaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en materia de toma de decisiones pensionales de los afiliados:

“Esas particularidades ubican a las Administradoras en el campo de la responsabilidad profesional, obligadas a prestar de forma eficiente, eficaz y oportuna todos los servicios inherentes a la calidad de instituciones de carácter previsional, la misma que, por ejercerse en un campo que la Constitución Política estima que concierne a los intereses públicos, tanto desde la perspectiva del artículo 48 como del artículo 335, se ha de estimar con una vara de rigor superior a la que se utiliza frente a las obligaciones entre particulares.

Por lo dicho es que la responsabilidad de las administradoras de pensiones es de carácter profesional, la que le impone el deber de cumplir puntualmente las obligaciones que taxativamente le señalan las normas, en especial las de los artículos 14 y 15 del Decreto 656 de 1994”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, rad. 33083, 22 de noviembre de 2011).

En materia específica de traslados y el deber de información de las Administradoras de Fondos de Pensiones en materia de traslados pensionales, el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria laboral viene aseverando:

“Por demás el propio artículo 272 de dicho Estatuto de la Seguridad Social previó la inaplicación de disposiciones lesivas a los asociados cuando quiera que con ellas se menoscabara la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores, y advirtió sobre la preponderancia de los principios mínimos contenidos en el precepto 53 constitucional.

Es que cuando están en juego aspectos tan trascendentes como la pérdida de la transición, y de contera la imposibilidad de acceder a la pensión de vejez, se requiere acudir a una hermenéutica que se avenga a los principios que inspiran al sistema y a los regímenes pensionales, en los que se prevé el traslado libre y voluntario, e incluso a las disposiciones que en la ley así imponen.

En perspectiva del literal b) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, es imperativo para el Juez que deba resolver sobre la viabilidad o no de la aplicación del régimen de transición, ante la existencia del traslado, no simplemente verificar los requisitos atrás descritos, sino, además dar cuenta sobre si el mismo se realizó bajo los parámetros de libertad informada.

Una inoportuna o insuficiente asesoría sobre los puntos del tránsito de régimen son indicativos de que la decisión no estuvo precedida de la comprensión suficiente, y menos del real consentimiento para adoptarla.

Es evidente que cualquier determinación personal de la índole que aquí se discute, es eficaz, cuando existe un consentimiento informado; en materia de seguridad social, el juez no puede ignorar que por la trascendencia de los derechos pensionales, la información, en este caso, del traslado de régimen, debe ser de transparencia máxima”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, rad. 46292, 3 de septiembre de 2014).

La corrección constitucional con efectos *erga omnes* no resultó viable por conducto de lo decidido en la Sentencia C-081 de 2018, por el cual la honorable Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 797 de 2003 en los siguientes términos:

“Los accionantes consideraban que la norma incurría en violación de los derechos a la igualdad y a la seguridad social porque “presenta una extralimitación desproporcionada e irracional”, que afectaba a personas en situación de debilidad manifiesta -personas mayores de 50 años que no tienen empleo ni ingresos suficientes- puesto que a pesar de ser un grupo especialmente protegido, no podían acceder al programa estatal que

subsidiaba los aportes a pensión en casos en los que sus titulares no pueden seguir cotizando, debido a la prohibición de cambio de régimen.

Conforme a lo expuesto, al momento de proferirse este fallo los cargos que sustentaron la demanda de inconstitucionalidad (desconocimiento de los derechos a la igualdad y a la seguridad social) se tornan inocuos porque la norma objeto de censura, referida a la limitación en el acceso al subsidio de los beneficiarios que se encuentran en el RAIS, producto de la interacción de la norma acusada con el subsistema de la subvención de los aportes a pensión, ya no tiene el mismo efecto normativo que tenía al momento de admitirse la demanda. En efecto, tal y como se expuso previamente, la prohibición de cambio de régimen se imponía como una barrera para las personas que requieren el auxilio, están afiliados en el RAIS y les falten diez (10) años o menos para tener derecho a la pensión de vejez, ya agotó plenamente su contenido al haberse cerrado las afiliaciones al programa de asistencia estatal”. (Corte Constitucional, Sentencia C-081 de 2018).

6. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población generalmente más vulnerable, está constituido por los obstáculos que debe enfrentar al momento de decidir el Fondo de Pensiones al que quiere pertenecer. Colombia adoptó a partir de la Ley 100 de 1993 -entrando en vigencia 1° de abril de 1994- un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Lamentablemente, la implementación de ese sistema no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que se les brindara, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado fondo de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento completo, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

Las deficiencias en el suministro de esa información, y muchas veces su total ausencia, a lo largo de más de 22 años, han desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un fondo pensional a otro, con el correlativo costo económico y social, y la congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolver las citadas controversias.

Sobre las características de la información que debe brindarse a los usuarios, recientemente se pronunció la Sala de Casación Laboral de la honorable Corte Suprema de Justicia, al decidir

una demanda que, precisamente, tuvo como pretensión -exitosa-, la orden judicial de permitir un traslado de un fondo pensional a otro:

“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro. La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser; en este caso, en el momento de la afiliación o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo”.

De esta manera, el acto jurídico de cambio de régimen debe estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Por tanto, hoy en el campo de la seguridad social, existe un verdadero e insoslayable deber de obtener un consentimiento informado (CSJ SL19447-2017), entendido como un procedimiento que garantiza, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha recibido información clara, cierta, comprensible y oportuna.

(...) “por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

(...) Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos,

no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”.

Fueron estas exigencias que la jurisdicción reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consiente acerca del fondo pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, un mejor nivel de vida en la vejez o la invalidez.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de los usuarios, elevamos consulta al Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. En su valiosa contribución, esa Alma Mater considera:

“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”. (Destacamos).

En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre fondos de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental equidad, permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática deficiencia, permitiendo el traslado entre fondos de quienes fueron víctimas de la mencionada omisión.

Ante los eventuales contra argumentos, sobre efectos no deseados del proyecto que aquí se propone, hacemos nuestras las observaciones del mismo claustro universitario consultado, sobre los siguientes aspectos:

“Mito 1: La libertad de traslado constituye competencia desleal.

Realidad: Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.

Se considera que la habilitación de traslados durante 4 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.

Mito 2: Las administradoras de fondos de pensiones verían afectados sus derechos adquiridos por virtud de los traslados de régimen previsto en el artículo 84 del PND.

Realidad: No existe ninguna situación jurídica consolidada que se afecte con la posibilidad de selección de régimen dada la ausencia del derecho de “retención de los afiliados”, ese derecho es inexistente en el ordenamiento jurídico.

Mito 3: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:

Realidad: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscilan entre 1 y 2 SMLMV”.

Estamos haciendo una propuesta legislativa que se enmarca dentro de los fines constitucionales y que restablece derechos a un sector vulnerable de la población, por ello la construcción del mismo conto con la participación de diferentes instituciones públicas y privadas, que participaron de la audiencia pública celebrada el pasado 18 de septiembre de 2019, y sirvió para nutrir con base en argumento, la presente ponencia.

7. PROPOSICIÓN

En virtud a las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dar aprobación al primer debate del Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.*

Cordialmente,


MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
 Representante a la cámara
 Coordinadora Ponente

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACION
“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”	“Por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 2° de la Ley 100 de 1993”	Por técnica legislativa y para mayor claridad se modifica el título.
Artículo 1° Transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permite el traslado de afiliados entre Fondos de Pensiones, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52, o mujeres mayores de 50 años.	Artículo 1° Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 2° de la Ley 100 de 1993. Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permite el traslado de afiliados entre Fondos de Pensiones, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 50 años.	En mejoramiento del proyecto y por técnica legislativa se presenta de forma diferente la propuesta sin cambiar su objeto.
Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2° Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Para mayor claridad en la numeración de los artículos del presente proyecto de ley, anexo la palabra <u>artículo 2°</u>

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 2° de la Ley 100 de 1993.

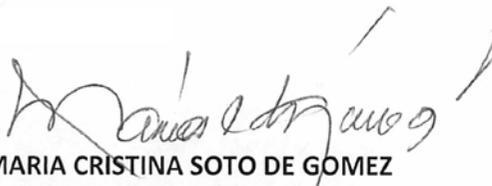
El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 2° de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permite el traslado de afiliados entre Fondos de Pensiones, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 50 años.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la cámara
Coordinadora Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

Bogotá D.C., 2 de octubre de 2019

Honorable Representante

NORMA HURTADO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.* El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley 050 de 2019, fue radicado el día 23 de julio de 2019 por los honorables Congresistas *Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Carlos Wills Ospina, Juan Carlos Rivera Peña, Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz Vargas, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Armando Antonio Zabarain de Arce, Diela Liliana Benavides Solarte, José Élver Hernández Casas, María Cristina Soto de Gómez, Yamil Hernando Arana Padauí, Emeterio José Montes de Castro y José Gustavo Padilla Orozco.*

El 5 de agosto de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del proyecto los honorables Representantes *María Cristina Soto de Gómez (coordinadora), Jorge Benedetti, Jennifer Arias y Mauricio Toro Orjuela.*

II. JUSTIFICACIÓN DE LOS AUTORES A LA INICIATIVA

Uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población generalmente más vulnerable está constituido por los obstáculos que debe enfrentar al momento de decidir el fondo de pensiones al que quiere pertenecer. Colombia adoptó desde 1994 un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Lamentablemente, la implementación de ese sistema no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que se les brindara, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado fondo de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento completo, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

Las deficiencias en el suministro de esa información, y muchas veces su total ausencia, a lo largo de más de 22 años, han desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un fondo pensional a otro, con el correlativo costo económico y social, y la congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolver las citadas controversias.

Sobre las características de la información que debe brindarse a los usuarios, recientemente se pronunció la Sala de Casación Laboral, al decidir una demanda que, precisamente, tuvo como pretensión -exitosa-, la orden judicial de permitir un traslado de un fondo pensional a otro:

“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro. La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser, en este caso, en el momento de la afiliación

o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo.

(...) De esta manera, el acto jurídico de cambio de régimen debe estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Por tanto, hoy en el campo de la seguridad social, existe un verdadero e insoslayable deber de obtener un consentimiento informado (CSJ SL19447-2017), entendido como un procedimiento que garantiza, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha recibido información clara, cierta, comprensible y oportuna.

(...) “Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

(...) Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”.

Fueron estas exigencias que la jurisdicción reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición

de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consiente acerca del fondo pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, un mejor nivel de vida en la vejez o la invalidez.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de los usuarios, los autores elevaron consulta al Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. El Alma Máter consideró:

“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.

En términos sencillos: si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre fondos de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental equidad permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática deficiencia, permitiendo el traslado entre fondos, de quienes fueron víctimas de la mencionada omisión.

Ante los eventuales contra argumentos, sobre efectos no deseados del proyecto propuesto, los autores presentan las observaciones del mismo claustro universitario consultado, sobre los siguientes aspectos:

- **Mito:** La libertad de traslado constituye competencia desleal.
- **Realidad:** Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal. Se considera que la habilitación de traslados durante 4 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.
- **Mito:** Las administradoras de fondos de pensiones verían afectados sus derechos adquiridos por virtud de los traslados de régimen previsto en el presente proyecto.
- **Realidad:** No existe ninguna situación jurídica consolidada que se afecte con la

posibilidad de selección de régimen dada la ausencia del derecho de “retención de los afiliados”, ese derecho es inexistente en el ordenamiento jurídico.

- **Mito:** La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:
- **Realidad:** La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo del estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 SMLMV.

Es importante mencionar que, dentro de la justificación de la iniciativa, los autores no hacen ningún tipo de evaluación fiscal y/o económica del proyecto de ley, argumentando que consideran este traslado exprese un derecho fundamental de la ciudadanía, razón por la cual, no se debería tener en cuenta el costo del mismo.

III. AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante Proposición número 15, presentada y aprobada el 26 de agosto de 2019 en sesión de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, y con el fin de oír exposiciones de diferentes actores relevantes en la discusión de este proyecto de ley, se convocó a Audiencia Pública para el miércoles 18 de septiembre de 2019. A la misma asistieron:

- Colpensiones
- Ministerio de Hacienda
- Asofondos
- Ministerio del Trabajo
- Universidad Externado
- Observatorio Laboral y de Seguridad Social de la U. del Rosario
- Sintraseguridad Social
- Colegio de Abogados Laboralistas

Los tres primeros, expusieron el concepto que en el punto IV de la presente ponencia se explican. Las demás entidades intervinieron en el siguiente sentido:

a) Ministerio del Trabajo

Mencionó que el artículo 13 Ley 100 de 1993, que fue modificado en 2003 mediante la Ley 797 del mismo año, tuvo observaciones de la Corte Constitucional en la Sentencia C-1024 de 2004. En esta providencia, dicha Corporación revisó el término de los 10 años, que se indica deben faltar para cumplir la edad de pensión con el fin de poder trasladarse entre RAIS y RPM, y expresó que se

trataba de una medida de control necesaria para no afectar el financiamiento del sistema. En ese sentido, concluyó la Corte que “el objetivo de la norma se adecua al logro de un fin constitucional válido, pues permite asegurar la intangibilidad de los recursos pensionales en ambos regímenes, cuando se aproxima la edad para obtener el reconocimiento del derecho irrenunciable a la pensión, en beneficio de la estabilidad y sostenibilidad del sistema pensional”.

b) Universidad Externado

Mencionaron que quien no tiene la información completa, no puede auto-determinarse. Por ello, la jurisprudencia de la Corte ha declarado la ineficacia del traslado de forma sostenida cuando no existe buena información (6 sentencias reiteradas este año). Ahora, la jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos, como aquellos que se dieron en salud en la Ley 1751 de 2015, y lo mismo debe ocurrir con los traslados. El legislador tiene una deuda histórica con los afiliados que tuvieron que elegir entre regímenes sin información y frente a presiones de grandes actores del mercado financiero. La mayoría de los trabajadores no tuvieron el derecho a ejercer su autodeterminación para tomar una decisión acertada.

c) Colegio de Abogados Laboralistas

En primer lugar, mencionaron que la forma en que está planteado el proyecto abre la posibilidad a que personas ya pensionadas hagan traslado de régimen porque no se establece un tope de edad, sólo un mínimo.

Agregaron que deben atenderse las oportunidades de traslado que ya se han presentado, y en particular deben observarse las ventajas que trabajadores con altos salarios tienen en términos de subsidio (en RPM) y en retenciones en la fuente (en RAIS).

Comentaron que algunos se aprovechan las bondades de los dos sistemas, y este tipo de situaciones abren la puerta a que se saque una ventaja injustificada que afectan los recursos públicos. Ahora bien, en los casos de mala información aportada y entregada, están de acuerdo con que se debe acudir a la justicia y lograr la ineficacia del traslado.

d) Sintraseguridad Social

Expusieron que la presente iniciativa legislativa busca reparar a víctimas de los Fondos y de Colpensiones, especialmente en términos de los principios constitucionales de seguridad social. Pero, en su criterio se hace necesario ampliar los rangos de edad para cubrir a todos, incluso a los ya pensionados.

Dijeron, además, que es llamativo que las cifras presentadas por las entidades a quienes se les solicitaron análisis de impacto fiscal sean diferentes y adicionalmente mencionaron que estos análisis se hicieron bajo la base de costos fiscales que no

tienen en cuenta los costos sociales de un sistema que ha afectado a la mayoría de las personas.

e) **Observatorio Laboral y de Seguridad Social de la Universidad del Rosario**

Fundamentaron su intervención en resaltar la conveniencia de la iniciativa ya que busca corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.

En segundo lugar, mencionaron que la habilitación del período de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el período de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.

Y finalmente, expusieron que el período propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.

Tras la Audiencia Pública, los ponentes abajo firmantes, consideraron pertinentes solicitar concepto a otros expertos académicos y Oscar Becerra, Economista de la Universidad Nacional de Colombia, PhD en Economía de la Universidad British Columbia y actual profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, comentó que el proyecto es inconveniente y va en contra de la sostenibilidad financiera de Colpensiones.

Argumentó que, si bien un número importante de traslados express tendría un impacto positivo sobre la caja de corto plazo en Colpensiones, los costos de largo plazo de pensiones altamente subsidiadas llevarían a que el déficit de Colpensiones se incremente y caiga más lentamente, incrementando el déficit de Colpensiones en Valor Presente Neto.

Mencionó que el proyecto argumenta este problema en el grupo de personas que se encuentran en la “población generalmente más vulnerable” que en realidad es la que menos se beneficia de esta medida ya que a su consideración, los trabajadores de bajos ingresos:

- (1) No alcanzan a tener las semanas necesarias para ser elegibles para el traslado express;
- (2) Incluso si las tienen, debido a su mayor irregularidad para cotizar podrían estar en riesgo de no pensionarse con 1300 semanas y por lo tanto perderían los intereses que tendrían acumulados en la cuenta de ahorro individual; y
- (3) Quedándose en el RAIS aumentan sus chances de pensionarse ya que allí se pueden pensionar con menos semanas cotizadas (1.150) recibiendo el mismo beneficio.

Por ello, estas observaciones resaltan que los principales beneficiados son los trabajadores de altos ingresos y destacan nuevamente la regresividad de la norma.

Finalmente, explica que la respuesta al mito 3 que aparece en la exposición de motivos no es acertada. Comentan los autores de la iniciativa que:

- **Mito:** *La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:*
- **Realidad:** *La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 SMLMV.*

Ante ello, el concepto del doctor Becerra menciona que de acuerdo con lo expuesto por los autores, para que este argumento funcionara en el sistema de reparto, la base de cotizantes que aporta al sistema tendría que encontrarse en capacidad de financiar las pensiones del grupo de pensionados. Debido a que los beneficios en el régimen de prima media no se encuentran atados a las contribuciones de los individuos sino a sus últimos 10 años de ingresos (que tienden a ser los más altos en trabajadores de altos ingresos), los subsidios otorgados llevan a que los ingresos del sistema (cotizaciones) no sean suficientes para pagar los gastos (pensiones). Solo para darle un ejemplo, la cotización de un trabajador con una historia laboral interrumpida y bajos salarios alcanza para cubrir una renta vitalicia de alrededor 40 por ciento de un salario mínimo mensual, el resto tienen que estar a cargo de los contribuyentes.

IV. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO

Con el fin de tener mejor información sobre el Impacto Fiscal del proyecto, se solicitaron conceptos al Ministerio de Hacienda, a

Colpensiones y Asofondos, actores directamente involucrados en este tema y estas fueron sus conclusiones:

Colpensiones

Plantea 4 escenarios basados en los reportes de afiliados publicados por la Superintendencia Financiera.

- El escenario 1 plantea que se trasladan todos los afiliados (Personas que alguna vez han estado inscritas en el Régimen Pensional) del RAIS: hombres mayores de 52 años (831.760) y mujeres mayores a 50, el costo sería de 269.72 billones de pesos.
- El escenario 2 plantea que se trasladan los afiliados activos (Personas que han cotizado, o por quienes cotizaron en los últimos seis meses a la fecha de corte) del RAIS: hombres mayores de 52 años (300.363) y mujeres mayores a 50 (212.348), el costo sería de 98.47 billones de pesos.
- **El escenario 3 plantea que se trasladan los afiliados cotizantes (Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte - febrero 2019) del RAIS: hombres mayores de 52 años (176.406) y mujeres mayores a 50 (238.401), el costo sería de 80.8 billones de pesos. Este escenario es el que debería cuadrar con el escenario a) de Asofondos.**
- El escenario 4 plantea que se trasladan los afiliados cotizantes (Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte - febrero 2019) basado en el comportamiento de los afiliados de Colpensiones: Hombres mayores de 52 años (176.406) y mujeres

mayores a 50 (238.401), el costo sería de 130.2 billones de pesos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Supuestos:

- Se traslada el 90% de los afiliados con salario mayor a 1,6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Se traslada el 45% de los afiliados con salario inferior a 1,6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Se traslada el 30% de los afiliados que tienen salario igual a 1 salario mínimo mensual vigente y no tiene expectativa de pensión.

Esto equivale a 221 mil personas, que se trasladarían del RAIS al RPM, llevando con ellos, recursos por 27 billones de pesos.

Se estima que solo el 63% de estas personas accedería a pensión, generando los siguientes resultados:

Bonos pensionales Anulados	-7,9 billones
Saldos trasladados de AFP a Colpensiones	-27 billones
Saldos Traslados desde Colpensiones a AFP	3,5 billones
Mayor Valor Pensiones en Colpensiones	57,5 billones
Mayor valor Indemnizaciones sustitutivas Colpensiones	1,8 billones
Impacto Neto	27,9 billones

Asofondos:

Plantea 3 escenarios bajo la base de un total de 384.438 personas, que son las que cumplirían con los requisitos de haber cotizado un mínimo de 750 semanas, son hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 50 años:

a) Se trasladan todas las 384.438 personas

Total Potenciales Traslados	Número Personas	Número Personas Pensionadas	Valor Traslado	Costo Pensión	Costo Indemnización	Diferencia (Costo-Traslado)
Total Mujeres	171.738	113.390	\$ 14,4	\$ 40,7	\$ 0,9	\$ 26,3
Total Hombres	212.700	151.878	\$ 22,3	\$ 55,9	\$ 1,1	\$ 33,6
Total	384.438	265.268	\$ 36,7	\$ 96,6	\$ 2,0	\$ 59,9

Cifras en billones.

En esta tabla se puede observar que el potencial de valor trasladado es de 36,7 billones de pesos, donde el 66% de las mujeres que se trasladan podrían acceder a pensión, esto con un costo en VPN para el gobierno de 40,7 billones de pesos, mientras que el 71% de los hombres accedería a pensión con un costo en VPN de 55,9 billones. Por su parte el costo total de indemnización de quienes no se alcancen a pensionar ascendería a 2 billones de pesos. Todo esto da una diferencia entre el costo y el

valor trasladado de 60 billones que tendrían que salir del PGN.

b) Traslados racionales, quienes lograrían las 1.300 semanas y cotizan por encima de 1,6 salarios mínimos; condiciones bajo las cuales se pensionarían si se trasladan.

Racionales	Personas	Valor Traslado	Costo Pensión RPM	Diferencia (Costo-Traslado)
Mujeres 1,6 SM	52.218	8,5	30,8	22,3
Hombre 1,6 SM	64.970	13,1	41,8	28,7
Total	117.188	21,6	72,6	51,0

Cifras en billones.

En este escenario tenemos a la población que racionalmente le convendría el traslado, el número de individuos que entran en esta categoría es de 117 mil personas, quienes trasladarían 21,6

billones, el costo de la pensión sería de 72,6 billones, por lo cual el Gobierno tendría que poner 51 billones para pagar estas pensiones.

c) Escenario Esperado: Se trasladan las 117.188 personas a las que les conviene, y una parte de las que no les conviene

Escenario Proyectado	Personas	Personas Pensionadas	Valor Traslado	Costo Pensión	Costo Indemnización	Diferencia (Costo-Tras)
Total Mujeres	92.049	74.544	\$ 10,1	\$ 32,2	\$ 0,3	\$ 22,1
Total Hombres	115.716	97.470	\$ 16,4	\$ 44,0	\$ 0,3	\$ 27,5
Total	207.765	172.014	\$ 26,6	\$ 76,1	\$ 0,6	\$ 49,6

Por último, tenemos un escenario que se ha construido con el fin de tener un escenario esperado acotado a las decisiones reales de los individuos, donde la mayoría de personas que les conviene el traslado lo efectúan, pero también hay un porcentaje de personas a quienes no les conviene el traslado que optan por el mismo. Lo anterior en línea con lo observado en los traslados de salida del RAIS hacia el RPM. En este escenario tenemos que se trasladan 208 mil personas, de las cuales el 83% se pensiona, trasladan 26,6 billones al RPM, quienes se pensionan cuestan 76,1 billones, mientras que quienes no se pensionan reciben 590 mil millones, por lo cual el gobierno tendrá que financiar 49,6 billones en los próximos años.

Adicionalmente, Asofondos plantea los siguientes escenarios para hacer más explícito lo que sucedería con un posible cambio de régimen, planteando dos escenarios de traslado divididos en tipos de afiliados:

- Afiliado 1 (Con altos ingresos): La probabilidad de pensión es alta, ha cotizado de forma continua y con una base de cotización elevada.

A este perfil le conviene el traslado ya que recibiría la pensión y un subsidio cuando cumpla con los requisitos. Esos son los casos en los que se subsidian hasta 1.000 millones de pesos según el concepto de Asofondos.

- Afiliado 2 (Con bajos ingresos): La probabilidad de pensión es baja, su cotización ha sido intermitente y sobre una base del mínimo o algo más del mínimo.

A este perfil no le conviene el traslado, ya que pasará todos sus recursos a Colpensiones, es probable que no cumpla con los requisitos de pensión y perdería sus ahorros.

Conclusiones de los conceptos presentados

Si bien no hay concordancia en las estimaciones entre las instituciones gubernamentales y Asofondos, el escenario más optimista aún sigue siendo fiscalmente insostenible para el país. Esta falta de concordancia también permite prever un comportamiento impredecible del sistema pensional en caso de ser implementada esta norma, lo que podría llevar a dificultades

macroeconómicas que afecten el buen desarrollo económico y fiscal de la nación.

V. Experiencia internacional

Se afirma, erradamente, que la privatización de los sistemas de pensiones es un experimento fallido dado que el 60% de los países que privatizaron revertieron las reformas implementadas.

Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin América, un documento de la OIT publicado en el año 2018, concluye que la mayoría de países volvieron a implementar sistemas de reparto (modelo en el que todos los recursos de los cotizantes van a un fondo común que se usa para pagar las pensiones de los pensionados actuales en donde no hay modelo de ahorro y los usuarios no son dueños de sus ahorros) debido a un sesgo por “sanear” sus finanzas públicas, es decir prefirieron gastar más hoy que ahorrar para el futuro. En otros casos descritos en el documento ni siquiera se alcanzaron a implementar las reformas al sistema de seguridad social para implementar sistemas pensionales de ahorro y capitalización, por lo cual llamar reversión es totalmente falso.

Ninguno de los países que la OIT menciona como casos de “éxito” son referentes en materia de política social o económica, e incluso muchos de ellos son referentes de lo que “no debemos hacer”. Estos países se caracterizan por tener baja cobertura del sistema pensional y altas tasas de pobreza dentro del grupo de adultos mayores y entre ellos se encuentran Argentina, Ecuador, Bolivia, Hungría, Kazajistán, Polonia, Nicaragua, Venezuela, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Macedonia, Rumanía y Eslovaquia.

Cada día que un sistema de reparto se mantiene activo, la deuda implícita crece a tasas muy elevadas dadas las dinámicas demográficas que enfrentan todos los países alrededor del mundo. Y esa deuda con total seguridad hará que tanto la deuda explícita como el déficit fiscal se eleven a unos niveles imposibles de mantener, esto a su vez llevará a una reducción en otros rubros públicos, por lo general asociados a rubros de inversión que afectarán fuertemente el crecimiento económico, o simplemente, pueden llevar a un default tal y como sucedió en Grecia.

VI. ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO

Las características principales del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se materializan a partir de las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, esta última en particular realizó modificaciones sustanciales en algunos aspectos de la pensión de vejez.

El artículo 10 de la Ley 100 de 1993, precisa que:

“El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”.

Para cumplir con tales objetivos, se crearon dos regímenes, que comparten algunas características y se diferencian por otros, pero que, en principio, se caracterizan por ser solidarios, excluyentes y coexistentes: Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (en adelante RPM) y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante RAIS).

El RPM es la continuidad del sistema de pensiones previo a la Ley 100 de 1993, en este modelo la entidad a cargo, Colpensiones y aquellas que subsisten de manera transitoria, “calculan el monto de la cotización como una prima promedio escalonada aplicable al conjunto de la población asegurada, recursos que son destinados a un fondo común, con el cual las pensiones de los pensionados se financian con los aportes de los actuales cotizantes” (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

La pensión de vejez, en RPM, se obtiene una vez se cumple con los requisitos de edad y tiempo de servicios cotizados, siendo la mesada resultante un porcentaje del ingreso base que tuvo el cotizante por los últimos 10 años.

El RAIS fue creado con la Ley 100 de 1993 y “se caracteriza, básicamente, porque financia las pensiones a través de una cuenta de ahorro individual, manejada por la entidad administradora pero cuya titularidad corresponde al afiliado, de tal manera que son sus cotizaciones las que financian directamente la pensión (...) Así entonces, en el régimen de ahorro individual los aportes no ingresan a un fondo común como sucede en el régimen de prima media, sino que son depositados en la cuenta individual de cada afiliado, siendo el capital acumulado el elemento determinante del derecho. Por tal razón, la pensión se causa cuando se cumple la condición de reunir en la respectiva cuenta individual el monto suficiente para financiar la pensión, cuya cuantía será variable –no definida como en el régimen de prima media– y proporcional a los valores

acumulados”. (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

La pensión de vejez, en RAIS, “se causa cuando el afiliado reúne en una cuenta individual el capital necesario para financiarla, lo cual significa que, en principio, dicha prestación no está sometida a requisitos de edad ni de cotizaciones, contrario a lo que sucede en el régimen solidario de prima media”, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, la respectiva cuenta individual se compone de (i) las cotizaciones obligatorias, (ii) las cotizaciones voluntarias, (iii) los rendimientos financieros y (iv) el bono pensional (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

De acuerdo con Gerardo Arenas (El derecho colombiano a la seguridad social, 2018), se puede concluir, entre otras, de la comparación entre regímenes que:

- Ambos obedecen a lógicas financieras diferentes, y por ello no son plenamente comparables.
- RPM implica creer en el papel del Estado en la seguridad social y en la capacidad del mismo para cumplir esas reglas de juego. RAIS implica situar en cabeza del individuo afiliado la construcción de su propia pensión, es decir, implica una visión ideológica de que la seguridad social depende más de las decisiones del propio individuo. La mentalidad y estilo personal de cada individuo determina su conclusión sobre cuál de los regímenes le es más apropiado.
- Es evidente que la pensión de vejez en RAIS es costosa para el afiliado y más si se desea una alta cuantía, mientras que en RPM es lejana en el tiempo y reducida en cuantía, con respecto al ingreso laboral del afiliado.

Inicialmente, la persona cotizante tiene la facultad de elegir libre y voluntariamente el régimen al cual quiere pertenecer, sin embargo, una vez hecha tal elección inicial, solo podrá trasladarse de uno a otro cumpliendo con las reglas establecidas por el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, que indica:

Artículo 13. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...)

- e) Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

Dicha disposición normativa fue demandada ante la Corte Constitucional en el año 2004. En ese momento, alegaban los accionantes que tal literal

desconocía los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, al impedir que el trabajador pudiera optar en cualquier tiempo, y de forma libre, por el régimen pensional que más le conviniera. Así mismo, consideraban que se creaba un criterio desigual que generaba discriminación, pues la regla genera un trato diferente entre afiliados, según el tiempo que les resta para cumplir con los requisitos de adquisición de su derecho pensional.

En esa oportunidad, se dijo por parte del Tribunal Constitucional, en la Sentencia C-1024 de 2004 que la “Corporación en Sentencias C-516 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y C-623 del mismo año (M. P. Rodrigo Escobar Gil), declaró la exequibilidad de los períodos de carencia o períodos mínimos de permanencia fijados por el legislador, conforme a los cuales, durante un preciso lapso de tiempo, los afiliados o cotizantes no podrán hacer uso del derecho de traslado, siempre y cuando dicha carga no sólo contribuya al logro de un principio o fin constitucional válido, sino que también permita obtener al menos un beneficio personal directo o mediato en quien debe soportarla”. En consecuencia, concluye la Corte:

“La medida prevista en la norma acusada, conforme a la cual el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, resulta **razonable y proporcional, a partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna**”.

Al estudiar estos elementos, precisa la Alta Corporación que:

“(E)l **objetivo** perseguido con el señalamiento del período de carencia en la norma acusada, consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, que se produciría si se permitiera que las personas que no han contribuido al fondo común y que, por lo mismo, no fueron tenidas en consideración en la realización del cálculo actuarial para determinar las sumas que representarán en el futuro el pago de sus pensiones y su reajuste periódico; pudiesen trasladarse de régimen, cuando llegasen a estar próximos al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, lo que contribuiría a desfinanciar el sistema y, por ende, a poner en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de cotizantes. No sobra mencionar en este punto, que el sustento actuarial es el que permite asumir los riesgos que se encuentran involucrados con el sistema y que, en ese orden de ideas, su falta de ajuste con la realidad económica del país, simplemente podría llegar a poner en riesgo la garantía del derecho pensional para los actuales y futuros pensionados (...) La **validez** de dicha herramienta legal se encuentra en la imperiosa necesidad de asegurar la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad

social en materia pensional a todos los habitantes del territorio colombiano, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia (C. P. artículo 48). Así mismo, el objetivo de la norma **se adecua al logro de un fin constitucional válido**, pues permite asegurar la intangibilidad de los recursos pensionales en ambos regímenes, cuando se aproxima la edad para obtener el reconocimiento del derecho irrenunciable a la pensión, en beneficio de la estabilidad y sostenibilidad del sistema pensional (...) La **necesidad** de dicha medida, evaluada a partir de la inexistencia de otro mecanismo legal menos oneroso, se constata cuando se aprecia que la modificación o alteración de una de las variables que componen el cálculo actuarial del sistema pensional, como es la imposición de un período de carencia[10], indudablemente es menos gravosa que la modificación del contenido de los beneficios prestacionales, como por ejemplo, la reducción del número de mesadas pensionales pagaderas en un año o la imposición de un porcentaje que reduzca el valor de la pensión a cancelar (...) En cuanto al requisito de la **proporcionalidad en sí misma considerado**, se cumple por dos consideraciones: En primer lugar, en razón a que la disposición demandada preserva la validez constitucional de los principios de universalidad y eficiencia en materia pensional y, en segundo término, en cuanto la limitación prevista en el precepto legal demandado es eminentemente temporal y permite que las personas se trasladen libremente entre los regímenes pensionales reconocidos por el legislador, previamente a la realización de los supuestos normativos advertidos en la disposición acusada”.

Finalmente, concluye que “**el derecho a la libre elección entre los distintos regímenes pensionales previstos en la ley, no constituye un derecho absoluto, por el contrario, admite algunas excepciones** que, por su misma esencia, pueden conducir al establecimiento de una diversidad de trato entre sujetos puestos aparentemente en igualdad de condiciones, tales como, los límites para hacer efectivo el derecho legal de traslado entre regímenes pensionales”.

Ahora bien, el ejercicio de esta facultad de traslado, con el cumplimiento de los requisitos, requiere, adicionalmente, que el cotizante se encuentre debidamente informado. En ese punto, el texto previamente citado de Gerardo Arenas, indica que “desde la expedición de la Ley 1328 de 2009, se vienen haciendo importantes exigencias en este sentido a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entre las que se encuentran tanto las administradoras del régimen de prima media como las administradoras del ahorro individual. Así, la mencionada ley dispuso, entre otros aspectos, los principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas; los derechos de los consumidores

financieros; las prácticas de protección propias por parte de los consumidores financieros, las obligaciones especiales de las entidades; el sistema de atención al consumidor financiero; el derecho a la información del consumidor financiero, etc.”.

Es así como se precisó en el primer inciso del artículo 9° de la Ley 1328 de 2009 la obligación de “informar a los consumidores financieros, como mínimo, las características de los productos o servicios, los derechos y obligaciones, las condiciones, las tarifas o precios y la forma para determinarlos, las medidas para el manejo seguro del producto o servicio, las consecuencias derivadas del incumplimiento del contrato, y la demás información que la entidad vigilada estime conveniente para que el consumidor comprenda el contenido y funcionamiento de la relación establecida para suministrar un producto o servicio. En particular, la información que se suministre previamente a la celebración del contrato, deberá permitir y facilitar la adecuada comparación de las distintas opciones ofrecidas en el mercado”.

En similar sentido, se expresó en el inciso segundo del parágrafo primero del artículo 2 de la Ley 1748 de 2014, que “(e)n desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de

ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Dichas manifestaciones tuvieron implicaciones en posteriores reglamentaciones (Decreto 2071 de 2015 y Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Financiera), así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Esta última, como órgano de cierre de los procesos judiciales ordinarios en materia pensional, ha concluido reiteradamente en los últimos años que el deber de información a cargo de las administradoras de fondos de pensiones ha cambiado con el paso del tiempo. Así, ha precisado que se han dado tres etapas: una primera etapa en la que se fundan las AFP y existe un deber de suministrar información necesaria y transparente conforme a la Ley 100 de 1993; una segunda etapa, de expedición de la Ley 1328 de 2009 y el Decreto 2241 de 2010, determinantes sobre el deber de asesoría y buen consejo; y una tercera etapa, en la que se expide la Ley 1748 de 2014, el Decreto 2071 de 2015 y la Circular Externa número 016 de 2016, que consagran el deber de doble asesoría. La Corte Suprema lo ha evidenciado así:

Etapa acumulativa	Normas que obligan a las administradoras de pensiones a dar información	Contenido mínimo y alcance del deber de información
Deber de información	Artículos 13 literal b), 271 y 272 de la Ley 100 de 1993 artículo 97, numeral 1 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 797 de 2003 Disposiciones constitucionales relativas al derecho a la información, no menoscabo de derechos laborales y autonomía personal	Ilustración de las características, condiciones, acceso, efectos y riesgos de cada uno de los regímenes pensionales, lo que incluye dar a conocer la existencia de un régimen de transición y la eventual pérdida de beneficios pensionales.
Deber de información, asesoría y buen consejo.	Artículo 3, literal c) de la Ley 1328 de 2009 Decreto 2241 de 2010.	Implica el análisis previo, calificado y global de los antecedentes del afiliado y los pormenores de los regímenes pensionales, a fin de que el asesor o promotor pueda emitir un consejo, sugerencia o recomendación al afiliado acerca de lo que más le conviene y, por tanto, lo que podría perjudicarlo.
Deber de información, asesoría, buen consejo y doble asesoría.	Ley 1748 de 2014 Artículo 3° del Decreto 2071 de 2015 Circular Externa número 016 de 2016.	Junto con lo anterior, lleva inmerso el derecho a obtener asesoría de los representantes de ambos regímenes pensionales.

Es así, como la Sala Laboral ha concluido que:

“(L)as AFP, desde su creación, tenían el deber de brindar información a los afiliados o usuarios del sistema pensional a fin de que estos pudiesen adoptar una decisión consciente y realmente libre sobre su futuro pensional. Desde luego que con el transcurrir del tiempo, el grado de intensidad de esta exigencia cambió para acumular más

obligaciones, pasando de un deber de información necesaria al de asesoría y buen consejo, y finalmente al de doble asesoría. Lo anterior es relevante, pues implica la necesidad, por parte de los jueces, de evaluar el cumplimiento del deber de información de acuerdo con el momento histórico en que debía cumplirse, pero sin perder de vista que este desde un inicio ha existido”.

Así mismo, ha reiterado que “(e)l simple consentimiento vertido en el formulario de afiliación es insuficiente”, y se requiere por tanto un consentimiento informado, que cumpla con el requisito de doble asesoría que se exige hoy.

Gran parte del Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, justifica la necesidad de crear un espacio de traslado libre entre regímenes por seis meses, para los hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 50 años que hubieren cotizado un mínimo de 750 semanas, en la gran cantidad de personas que se afiliaron o trasladaron al RAIS sin tener toda la información necesaria, y que hoy acuden a la jurisdicción laboral con el fin de obtener la declaración de nulidad o ineficacia de dicha afiliación o traslado para poder volver al RPM. Y que, por tanto, están generando congestión en la justicia.

Sin embargo, se deben aclarar varios puntos sobre tal propuesta, que no necesariamente responden o buscan impactar únicamente en aquellas personas que no tuvieron un buen acceso a la información a la hora de afiliarse o trasladarse al RAIS. De acuerdo con el concepto rendido por Colpensiones, hoy en día hay más de 400 mil afiliados cotizantes en RAIS que cumplen con las condiciones propuestas por el proyecto de ley (hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 50 años que hubieren cotizado un mínimo de 750 semanas), y que podrían acceder al traslado que se propone.

También, Colpensiones informa que a partir de 2012 se dieron las siguientes cifras de traslados desde RAIS a Colpensiones:

Respuesta:

Nos se aclara que la información registrada corresponde a los traslados ingreso efectuados a partir de octubre del año 2012, vigencia en la cual inicia operación la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

De esta forma, se presentan las cifras correspondientes a los traslados ingreso:

Traslados Ingreso - 201210 A 201908	
Traslados Ingreso Radicados Con Respuesta	938.829
Traslados Aprobados	907.362
Traslados Rechazados	26.533
Traslados Retractados	1.804
Traslados Pendientes Respuesta Definitiva	3.130

Mientras que, desde Colpensiones a los Fondos se dieron los siguientes traslados:

Respuesta:

Es necesario aclarar que la información registrada corresponde a los traslados egreso efectuados a partir de octubre del año 2012, vigencia en la cual inicia operación la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

A continuación, se presentan las cifras correspondientes a los traslados egreso:

Traslados Egresos - 201210 A 201908	
Traslados Egreso Radicados Por Asofondos Con Novedad	216.909
Traslados Egreso Rechazados	21.294
Traslados Egreso Aprobados	195.615

Así mismo, Colpensiones indica el número de personas que han acudido a la jurisdicción laboral, a la fecha, para alegar la ineficacia o nulidad de la afiliación, o traslado, al RAIS:

Total de procesos	En trámite	Con fallo Desfavorable a Colpensiones	Con fallo favorable a Colpensiones
20,944	18,438	2,178	328

Lo anterior, implica que no hay correlación numérica entre las personas que han acudido a la jurisdicción, y que alegan no haber sido bien informadas sobre los efectos de afiliarse o trasladarse al RAIS, y las personas que se verían beneficiadas con la norma propuesta. Ello, porque esos 18.438 procesos en trámite no se comparan con los más de 400 mil que se podrían ver beneficiadas con el supuesto de hecho de la norma.

De acuerdo con el concepto rendido por el Ministerio de Hacienda, se estima que de aprobarse este proyecto de ley se darían los siguientes traslados:

- El 90% de los afiliados con salario mayor a 1.6 SMLMV.
- El 45% de los afiliados con salario inferior a 1.6 SMLMV.
- El 30% de los afiliados con salario igual a 1 SMLMV.

Estos corresponden aproximadamente a 221 mil personas, que representan 27 billones ahorrados en RAIS y 7.9 billones en bonos pensionales. Sin embargo, si tales traslados se generan, el Minhacienda calcula que el proyecto de ley tendrá un costo de 27.9 billones de pesos de aquí a 2073 (con valores de moneda de hoy), porque de esos que se trasladen se calcula que se logren pensionar el 63%, cuyas pensiones costarían 57.7 billones, y quienes no accedan a pensiones podrían generar indemnizaciones sustitutivas correspondientes a 1.8 billones. Así mismo, Colpensiones tendría que expedir 3.5 billones en bonos pensionales, correspondiente a las 145 mil personas, que ganan 1 SMLMV, que se estiman se podrían trasladar de Colpensiones a los Fondos, a partir de la propuesta normativa.

Dichos valores se distribuyen como se explica en la siguiente tabla:

Cuadro No. 1
Proyecto de Ley 050 de 2019
Impacto Fiscal
\$Billones

Bonos pensionales anulados	-7.9
Saldo trasladados desde AFP a Colpensiones	-27.0
Saldo trasladados desde Colpensiones a AFP	3.5
Mayor valor pensiones en Colpensiones	57.5
Mayor valor indemnizaciones en Colpensiones	1.8
Impacto neto	27.9

Elaborado por DGRESS-MHCP

En ese sentido, el objetivo de la norma no responde únicamente a la necesidad de las personas que tuvieron problemas en el acceso a la información, y abre la posibilidad de generar un impacto negativo en la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, en particular en las finanzas públicas que subsidian el valor no aportado de las pensiones de RPM.

Por el contrario, los jueces, en particular la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema

de Justicia, sí han sabido responder a dichas necesidades a través de la revisión de los casos concretos y el amparo de las garantías y prestaciones de los afiliados al sistema. Es así como, aprovechando las normas del Código General del Proceso, los jueces han hablado de la inversión de la carga de la prueba, indicando que son los Fondos, parte del RAIS, quienes deben probar que efectivamente dieron la información completa al afiliado o trasladado, ello porque “pedir al afiliado una prueba de este alcance es un despropósito, en la medida que (i) la afirmación de no haber recibido información corresponde a un supuesto negativo indefinido que solo puede desvirtuarse el fondo de pensiones mediante la prueba que acredite que cumplió esta obligación; (ii) la documentación soporte del traslado debe conservarse en los archivos del fondo, dado que (iii) es esta entidad la que está obligada a observar la obligación de brindar información y, más aún, probar ante las autoridades administrativas y judiciales su pleno cumplimiento”.

En ese sentido, hoy las personas que no fueron debidamente informadas cuentan con un mecanismo judicial, así como con jurisprudencia y normas que les otorgan la posibilidad de demostrar que no fueron debidamente informados y obtener la nulidad de su afiliación o traslado, para poder afiliarse entonces al RPM. Mientras que la norma que se propone en el presente proyecto supera dicha necesidad y brinda una transición para un amplísimo número de personas, que, como ya se dijo, podría poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

Es claro en el presente análisis, que la medida propuesta por el proyecto de ley conlleva la posibilidad de un impacto fiscal demasiado grande, costo que excede la problemática social y judicial que pretende resolver. Es cierto que los ciudadanos que fueron afectados por los traslados sin contar con la información suficiente, hoy en día deben acudir a la jurisdicción para resarcir sus derechos, siendo este un mecanismo efectivo (aunque no inmediato, y con el costo propio de un proceso judicial) y en alto porcentaje se ha demostrado que los demandantes en este tipo de acciones judiciales resultan beneficiados y sus derechos restablecidos. Por el contrario, el proyecto de ley plantea un mecanismo que resulta mucho más gravoso, riesgoso y costoso, no solo en términos fiscales, sino en términos sociales; pues no solamente queda sin demostración dentro de la exposición de motivos la forma en que la medida propuesta pueda ser eficiente, eficaz o proporcional a la problemática identificada; sino que adicionalmente, se abre la posibilidad para que en el período

de gracia se generen masivamente nuevos traslados que igualmente resulten en traslados equivocados, sin información suficiente, y por lo tanto, mediante esta ley se resulte creando una nueva masa crítica de ciudadanos cuyos derechos se afecten por un indebido traslado por insuficiente asesoría. En conclusión, los riesgos y costos del mecanismo propuesto en el proyecto de ley exceden en amplia medida a los beneficios que se pretenden obtener, e incluso, a la problemática misma que se pretende resolver con este proyecto.

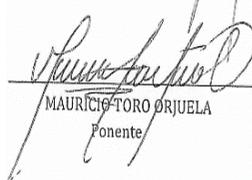
Es fundamental anotar que, conforme al artículo 48 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2005, el Estado se encuentra obligado constitucionalmente a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, y en ninguno de los apartes del proyecto de ley se encuentran evaluados los efectos que tendría el artículo propuesto, y los riesgos que podría implicar para el sistema. Así también lo ha fijado la Corte Constitucional en sentencias como la T-176 de 2011 y SU.130 de 2013. Igualmente, acorde a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 se debe realizar un análisis financiero y es conveniente mirar que lo dispuesto en el proyecto de ley, que genera un traslado masivo, debe tener como referencia el impacto conforme a la densidad de pensionados, el nivel de ingresos y la tasa de reemplazo para el posterior pago de las prestaciones del Sistema General de Pensiones. Estos análisis no se evidencian en el proyecto, ni se identifican cuáles son los impactos fiscales que se derivan de estas disposiciones.

VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar Archivo el Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.*

Cordialmente,


 JENNIFER ARIAS FALLA
 Ponente


 MAURICIO TORO ORJUELA
 Ponente


 JORGE BENEDETTI MARTELO
 Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2019 CÁMARA

Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.

Bogotá, D. C., septiembre 30 de 2019

Doctor

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de número 092 de 2019 Cámara, *Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.*

Respetado señor Vicepresidente:

En condición de ponentes del proyecto de la referencia, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Número de ley	proyecto 092 de 2019 Cámara
Título	“Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares”.
Autores	Representantes a la Cámara: Julián Peinado Ramírez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Nilton Córdoba Manyoma, Harry Giovanni González García, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Óscar Hernán Sánchez León.
Ponente	Representantes a la Cámara: Juan Diego Echavarría Sánchez y Norma Hurtado Sánchez.
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones.

Gacetas

Proyecto de ley	<i>Gaceta del Congreso</i> número 697 de 2019
-----------------	--

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley pretende flexibilizar el horario laboral de madres o padres cabeza de hogar con responsabilidades familiares que laboran en jornada continua.

2. Antecedentes del proyecto

Radicación	30 de julio de 2019	Representantes a la Cámara: Julián Peinado Ramírez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Nilton Córdoba Manyoma, Harry Giovanni González García, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Óscar Hernán Sánchez León.
Publicación	2 de agosto de 2019	<i>Gaceta del Congreso</i> número 697 de 2019

3. Consideraciones

La exposición de motivos del proyecto de ley¹ considera como objetivo del proyecto de ley mejorar las relaciones trabajo-familia en atención a las diferentes dificultades que tienen las personas con responsabilidades frente a los hijos, hijos en condición de discapacidad o frente a los adultos mayores. Frente a dicho propósito es necesario establecer los mandatos constitucionales que permitirían desarrollar la materia. Uno de estos es el artículo 42 de la C. Pol., el cual establece que “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. (...) La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Con lo anterior se hace evidente que el Estado tiene la obligación de adoptar mecanismos para proteger la estructuración y los vínculos familiares; condición que concuerda con los propósitos del presente proyecto.

Se suma al anterior mandato, el desarrollo de los derechos de los niños de que trata la Constitución Política² en su artículo 44 frente a su protección especial, conforme a los siguientes términos:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, **tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor**, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra **toda forma de abandono**, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (**Negrilla fuera de texto**).

Ahora bien, al abordar la categoría relacionada con la condición de *cabeza de familia*, debe recordarse que la misma es desarrollada por la Corte Constitucional³ al señalar que es indiferente

¹ Proyecto de ley No. 092/19 Cámara “Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.”. Gaceta 697 del 2 de agosto de 2019. Disponible en: [<http://senado.gov.co/index.php/az-legislativo/gacetas>].

² República de Colombia, Constitución Política, 1991. Art. 44. Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991. Disponible en: [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

³ Corte Constitucional, Sent. 1039/03 del 05 de noviembre de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Demandante: Luis

quien asume la protección del menor, por cuanto este último es el objetivo de la protección especial. Es por lo anterior que:

“Debe entenderse que es indiferente quien asume la condición de cabeza de familia, como quiera que los sujetos de protección son los menores, cuyos derechos tienen prevalencia sobre los demás conforme al artículo 44 de la Constitución. Es decir, conforme a lo expuesto, no se protege en situaciones como la que ahora analiza la Corte a la mujer por ser mujer, ni al hombre por ser tal sino, al uno o al otro cuando tengan la calidad de cabeza del hogar, en razón de la protección constitucional a que tiene derecho la familia, y de manera especial los niños, conforme a lo preceptuado, se repite, por el artículo 44 de la Constitución pues ellos, por su condición, han de ser especialmente protegidos en todo lo que atañe a sus derechos fundamentales”.

Sobre las anteriores consideraciones constitucionales se hace pertinente conocer un caso en donde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴, con ocasión de una consulta relacionada con el otorgamiento de permiso remunerado a una madre cabeza de familia de un hijo en situación de discapacidad, realizó un análisis jurídico. Para lo anterior tuvo en cuenta el artículo 21 del Decreto-ley 2400 de 1968, artículo 74 del decreto 1950 de 1973, num. 6 del artículo 33 de la ley 734 de 2002, artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, artículo 43 de la C. Pol, inc. 2 del artículo 2 de la ley 82 de 1993 llegando a la conclusión que “en Colombia no se ha legislado sobre este tema y si bien han existido proyectos de ley como el 94/2012 Cámara 273/13 Senado, que han propuesto flexibilizar la jornada laboral para servidores públicos del Estado con responsabilidades familiares, estos proyectos han terminado archivados”. No obstante lo anterior, dicho concepto concluye, entre otros, que “[n]o es posible conceder un permiso remunerado diario con carácter permanente por más de una tercera parte de la jornada laboral por las razones expuestas” y que “[s]i bien es deber de todo servidor público dedicar toda la jornada de trabajo al desempeño de sus funciones laborales, existen medidas que cobijan a los trabajadores con responsabilidades familiares a cargo que permiten acceder a quienes se encuentran en la situación analizada, a medidas para equilibrar un poco sus responsabilidades laborales con sus responsabilidades familiares”.

Dicho concepto adquiere vigencia frente a los pronunciamientos dados por la Organización

Germán Ortega-Ruiz. Disponible en: [<http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1039-03.htm>].

⁴ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Concepto 182 de 2014. Asunto: Otorgamiento permiso remunerado permanente a madre cabeza de hogar con hijo en situación de discapacidad. Disponible en: [https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000182_2014.htm].

Internacional del Trabajo⁵, la cual expidió la recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), la cual determina que “[d]eberían adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares”.

De otro lado, el Departamento Administrativo de la Función Pública⁶ expidió la circular externa 100-008 en la cual determina que “encuentra viable que los jefes de los organismos de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial implementen mecanismos que sin afectar la prestación del servicio, permitan la flexibilización de la jornada laboral a servidoras con hijos menores de edad o con algún tipo de discapacidad y a servidores padres cabeza de familia con hijos menores de edad o con algún tipo de discapacidad, con el fin de favorecer el equilibrio entre la jornada y sus responsabilidades familiares, generando igualmente, un incentivo que aumente su rendimiento en el lugar de trabajo”.

Como puede apreciarse, son diferentes voces las que han considerado la importancia de equilibrar el trabajo y la familia para empoderar el núcleo esencial de la sociedad. Claramente, el sistema de productividad se ha hecho cada día más intenso, reclamando por factores de competencia económica y eficacia funcional el olvido y desamparo de espacios propios del ser humano para ser protagonista en su función familiar. Y es que la medición del tiempo por factores económicos ha hecho que se desvalore el tiempo por factores afectivos situación que implica hacer un llamado al equilibrio entre los anteriores aspectos.

Podría pensarse que este proyecto se hace innecesario por cuanto la regulación que desarrolla la Ley 1361 de 2009⁷, señala en el artículo 5A:

“Los empleadores podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o)

⁵ Organización Internacional del Trabajo. Recomendación 165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. 1981. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R165].

⁶ Departamento Administrativo de la Función Pública. Circular Externa N.º 100-008 de 2013. Disponible en: [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71324>].

⁷ Ley 1361 de 2009 (diciembre 3), por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia, *Diario Oficial*. Año CXLIV. No. 47552., 3 de diciembre, 2009. Pág. 1. Disponible en: [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1678084>].

permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3^{er} grado de consanguinidad que requieran del mismo; como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.

El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.

Parágrafo. Los empleadores deberán facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado ante la Caja de Compensación Familiar con la que cuentan los empleados. Si el empleador no logra gestionar esta jornada deberá permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso, esto sin perjuicio de acordar el horario laboral complementario”.

No obstante lo anterior, y revisando las particularidades de la iniciativa legislativa se hace evidente que el objeto principal se materializa en las madres y padres cabezas de familia o en aquellos con responsabilidades familiares. En esta última categoría se entendería a aquel que tenga a su cargo hijos menores de 18 años, o mayores en situación de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores. Dicha categoría está siendo regulada específicamente con una jornada mínima de cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor. Así las cosas, sí existen diferencias entre la regulación vigente frente a la propuesta legislativa ya que establece específicamente el número de horas y los sujetos para efectos de la jornada.

4. Texto del proyecto de ley

Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* Se busca flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo

cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor.

Artículo 3°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.

Parágrafo. El presente artículo no aplica a los docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.

Artículo 4°. *Definiciones:*

Trabajador con responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquel que tenga a su cargo empleado del sector público del sector privado o privado hijos menores de 18 años, o mayores en estado de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores.

Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.

Artículo 5°. *Cesación de las responsabilidades familiares.* Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el servidor público deberá informar tal circunstancia de manera inmediata y por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.

Artículo 6°. *Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.* Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.

En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.

Artículo 7°. *Teletrabajo.* En aquellas entidades públicas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo las madres o padres cabeza de familia o madres con deberes familiares tendrán acceso prioritario a este beneficio.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para que las entidades públicas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo inicien su proceso.

Artículo 8°. *Vigilancia y control.* El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que

presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

5.1. Se ajusta el título del proyecto incluyendo la ley que se adiciona y la frase complementaria para efectos de incluir otras disposiciones.

5.2. Por ser esencial para la interpretación del proyecto de ley el artículo que contiene las definiciones, las cuales se encuentran en el artículo 4°; y teniendo en cuenta que

dichos conceptos son desarrollados en los primeros artículos, se considera necesario modificar el orden del articulado. Por esta razón el artículo 4° pasa a ser el artículo 2°. También se ajusta la redacción de las definiciones.

5.3. En el artículo 1° se elimina la palabra “profesionales” ajustando la redacción.

5.4. El artículo 3° del texto original que pasa a ser el artículo 4° del pliego de modificaciones se complementa con el fin de no excluir a los *padres* con responsabilidades familiares.

5.5. El artículo 7° del texto original y del pliego de modificaciones se complementa con el fin de no excluir a los *padres* con deberes familiares.

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO	MODIFICACIÓN
“Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.	“ Por la cual se establece la flexibilidad del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares y se adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones ”.	Se ajusta el título señalando la ley que se adiciona por medio del presente proyecto de ley.
Artículo 1°. <i>Objetivo.</i> Se busca flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.	Artículo 1°. <i>Objetivo.</i> Se busca flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.	Se cambia la redacción del texto eliminando la palabra “profesionales”.
Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así: Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor.	Artículo 2°. <i>Definiciones:</i> Trabajador con responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquel que tenga a su cargo empleado del sector público del sector privado o privado hijos menores de 18 años, o mayores en estado de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores. Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.	a) El artículo 2° del texto presentado pasa a ser el artículo 3°. b) El artículo 4° del texto presentado pasa a ser el artículo 2°. c) Se ajusta redacción de la definición eliminando la frase “ empleado del sector público del sector privado o privado ”. Este componente se entiende incluido dentro del proyecto en el artículo 1°, el cual señala que es aplicable al sector público y privado.
Artículo 3°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias. Parágrafo. El presente artículo no aplica a los docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.	Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así: Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor.	El artículo 3° del texto presentado pasa a ser el artículo 4°.

TEXTO INICIAL	TEXTO PROPUESTO	MODIFICACIÓN
<p>Artículo 4°. <i>Definiciones:</i> Trabajador con responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquel que tenga a su cargo empleado del sector público del sector privado o privado hijos menores de 18 años, o mayores en estado de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores. Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.</p>	<p>Artículo 4°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres o padres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias. Parágrafo. El presente artículo no aplica a los docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.</p>	<p>a) El artículo 4° pasa a ser el artículo 2°. b) Se ajusta la definición en su redacción. (ver artículo 2 del texto propuesto) c) Se complementa el artículo con el fin de no excluir a los padres con responsabilidades familiares.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Cesación de las responsabilidades familiares.</i> Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el servidor público deberá informar tal circunstancia de manera inmediata y por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Cesación de las responsabilidades familiares.</i> Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el servidor público deberá informar tal circunstancia de manera inmediata y por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.</p>	Se mantiene el texto original.
<p>Artículo 6°. <i>Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.</i> Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo. En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.</i> Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo. En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.</p>	Se mantiene el texto original.
<p>Artículo 7°. <i>Teletrabajo.</i> En aquellas entidades públicas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo las madres o padres cabeza de familia o madres con deberes familiares tendrán acceso prioritario a este beneficio. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para que las entidades públicas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo inicien su proceso.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Teletrabajo.</i> En aquellas entidades públicas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo las madres o padres cabeza de familia o madres o padres con deberes familiares tendrán acceso prioritario a este beneficio. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para que las entidades públicas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo inicien su proceso.</p>	Se complementa el artículo con el fin de no excluir a los padres con deberes familiares.
<p>Artículo 8°. <i>Vigilancia y control.</i> El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigilancia y control.</i> El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.</p>	Se mantiene el texto original.
<p>Artículo 9°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se mantiene el texto original.

6. Texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
-Pliego de modificaciones-

por la cual se establece la flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares y se adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* Se busca flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades con las familiares.

Artículo 2°. *Definiciones.*

Trabajador con responsabilidades familiares: Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquel que tenga a su cargo hijos menores de 18 años, o mayores en estado de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores.

Horas de trabajo: Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5B. Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor.

Artículo 4°. Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres o padres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.

Parágrafo. El presente artículo no aplica a los docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.

Artículo 5°. *Cesación de las responsabilidades familiares.* Cuando por cualquier circunstancia

cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el servidor público deberá informar tal circunstancia de manera inmediata y por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece *so pena* de incurrir en falta grave.

Artículo 6°. *Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades familiares.* Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.

En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.

Artículo 7°. *Teletrabajo.* En aquellas entidades públicas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo las madres o padres cabeza de familia o madres o padres con deberes familiares tendrán acceso prioritario a este beneficio.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para que las entidades públicas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo inicien su proceso.

Artículo 8°. *Vigilancia y control.* El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

7. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se solicita a la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate y aprobar** el Proyecto de ley número 092 de 2019 Cámara, *Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares*, con base en el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,


JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

CONTENIDO

Gaceta número 965 - Miércoles, 2 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma.	1

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.	10
---	----

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.	18
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.	24
Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 092 de 2019 cámara, Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.	35