



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 356

Bogotá, D. C., lunes, 8 de abril de 2024

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2023, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2023 SENADO, Y NÚMERO 280 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública.

Bogotá, 2 de abril de 2024

Señora
YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General Comisión Primera
Comisión Primera
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia positiva para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara

Cordial saludo:

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública".

Agradeciendo su atención.

Humberto de la Calle Lombana – Coordinador
Senador de la República

Germán Alcides Blanco Álvarez – Coordinador
Senador de la República

Alejandro Carlos Chacón – Coordinador
Senador de la República

Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República

Alfredo Deluque Zuleta
Senador de la República

María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República

Julián Gallo Cubillos
Senador de la República

Alejandro Vega Pérez
Senador de la República

Carlos Fernando Motos Solarte
Senador de la República

Juan Carlos García Gómez
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara

"Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública"

- Síntesis del proyecto
- Trámite del proyecto
- Competencia y asignación
- Importancia del proyecto
- Impacto fiscal de la iniciativa
- Conflicto de intereses
- Proposición

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de acto Legislativo en estudio tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica del reconocimiento y pago de la mesada catorce para los miembros de la Fuerza Pública en razón de su régimen especial de pensiones, a través de la modificación del artículo 48 constitucional para disponer de manera expresa que los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, pensión o sus beneficiarios tienen el derecho de reconocimiento de la mesada catorce, quedando exceptuados de la eliminación de este beneficio conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 radicado el 20 de julio por el senador José Vicente Carreño y un importante número de congresistas, también de distintas bancadas y publicado en gaceta N° 898 de 2023. Para su trámite en Senado, este Proyecto fue acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023 Senado, radicado en la Secretaría del Senado de la República el 08 de agosto de 2023 por el ministro de Defensa Nacional, Iván Velásquez Gómez, y fue suscrito por congresistas de distintos partidos y bancadas, siendo publicado en gaceta N° 1070 de 2023.

Para su discusión en primera vuelta en Senado de la República, fue designado como coordinador ponente el senador Humberto de La Calle Lombana, y como ponentes los senadores Germán Alcides Blanco Álvarez, Alejandro Carlos Chacón, Alfredo Deluque Zuleta, Alexander López Maya, Julián Gallo Cubillos, Carlos Fernando Motos Solarte, María Fernanda Cabal Molina, Alejandro Vega Pérez y Juan Carlos García Gómez.

La ponencia para primer debate en Senado en primera vuelta fue publicada en gaceta N° 1229 de 2023, siendo discutida y aprobada por unanimidad el 12 de septiembre de 2023 en Comisión Primera del Senado.

La ponencia para segundo debate fue publicada en gaceta N° 1323 de 2023, y fue discutida y aprobada el 03 de octubre de 2023 en Plenaria. Por su parte, el texto definitivo fue publicado en gaceta N° 1407 de 2023 (ver ficha de trámite en Senado en el siguiente enlace <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2023-2024/articulo/8-por-medio-del-cual-se-modifica-el-articulo-48-de-la-constitucion-politica-y-se-dictan-disposiciones-mesada-14>).

Una vez surtido su trámite en primera vuelta en Senado, el Proyecto pasó a Cámara de Representantes en donde se le asignó el N° 280 de 2023 Cámara. En Comisión Primera se designó como coordinadores ponentes a los representantes Juan Manuel Cortés Dueñas y Juan Carlos Losada Vargas, y como ponentes a los representantes Heráclito Landinez Suárez, Ana Paola García Soto,

José Jaime Uscátegui, Diógenes Quintero Amaya, Santiago Osorio Marín, Maren Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano y Gersel Luis Pérez Altamiranda.

En su primera vuelta en Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo fue discutido y aprobado por unanimidad el 22 de noviembre de 2023 en la Comisión Primera de Cámara, con ponencia publicada en gaceta N° N° 1583 de 2023.

La ponencia para segundo debate fue publicada en gaceta N° 1692 de 2023, siendo discutida y aprobada, también por unanimidad, el 11 de diciembre de 2023 en la Plenaria de Cámara. El texto definitivo fue publicado en gaceta N° 1786 de 2023 (ver ficha de trámite en Cámara en el siguiente enlace <https://www.camara.gov.co/mesada-catorce>).

Por último, en el trámite en Cámara de Representantes se presentaron seis proposiciones al texto propuesto que fueron dejadas como constancia tanto en Comisión Primera como en Plenaria de Cámara (ver proposiciones en el siguiente enlace https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/aprobado%20prov%20acto%20280-2023_231211_201036.pdf).

Una vez culminado su trámite en primera vuelta, el texto aprobado fue publicado en el diario oficial N° 52.669 mediante Decreto 170 del 14 de febrero de 2024 "Por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo número 008 de 2023 Senado - 280 de 2023 Cámara de Representantes, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. (Primera Vuelta)", que se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.suin-juriscol.gov.co/cp/contenidos/di/Decretos/300511217fn=document-frame.htm?sf=templates3.0>.

Para su trámite en segunda vuelta en Senado de la República, conforme a lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante acta MD-21 fechado el 15 de marzo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponentes para primer debate a los Senadores Humberto De la Calle Lombana – Coordinador, Alejandro Carlos Chacón – Coordinador, Germán Blanco Álvarez – Coordinador, y María Fernanda Cabal Molina, Alfredo Deluque Zuleta, Carlos Alberto Benavides, Julián Galo Cubillos, Carlos Fernando Mota Solarte, Alejandro Vega Pérez y Juan Carlos García Gómez.

La ponencia fue radicada el 18 de marzo de 2024, siendo publicada en la gaceta N° 285 de 2024. La misma fue discutida y aprobada por unanimidad en sesión de la Comisión Primera de Senado el 20 de marzo de 2024, sin modificaciones al texto propuesto para primer debate en segunda vuelta.

Finalmente, en dicha sesión la Mesa Directiva designó como ponentes y coordinadores a los mismos senadores que rindieron ponencia para primer debate.

III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes de esta ponencia fuimos designados como ponentes para segundo debate en segunda vuelta en Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado y N° 280 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública".

IV. IMPORTANCIA DEL PROYECTO

El reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce en favor de miembros de la Fuerza Pública radica en mantener un estímulo por los servicios prestados en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, por su compromiso con el país durante décadas, lo cual se hace extensivo a sus beneficiarios. Este reconocimiento conlleva al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar del personal militar y de Policía Nacional que goza de asignación de retiro y/o pensión de invalidez, y sus familias,

en caso de pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional, quienes en su mayoría devengan una mesada pensional inferior a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Así mismo, el presente proyecto de Acto Legislativo pretende dar mayor seguridad jurídica al Régimen Especial de la Fuerza Pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 220 de la Constitución Política que establece:

Artículo 220. Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley (...) (subrayado fuera del original).

Debe advertirse que el Régimen Especial de la Fuerza Pública ha sido respaldado en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004, cuando sobre el particular ha precisado:

- Los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo especial de la labor que prestan y desarrollan, donde deben existir diferentes modalidades de prestaciones en relación con las contempladas en el régimen general de pensiones.
- El riesgo referido anteriormente, impide someter a sus titulares y beneficiarios al sistema general de pensiones que contempla la Ley 100 de 1993, en concordancia con la Ley 797 de 2003.

En este sentido, la continuidad en el reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce a favor de los miembros de la Fuerza Pública, mejora sus condiciones de vida, al permitir un ingreso adicional tanto de los titulares del derecho como de sus beneficiarios, ya que como se precisó anteriormente, la función que ellos desempeñan conlleva un riesgo inminente.

Finalmente, es importante indicar que los miembros de la Fuerza Pública en uso de buen retiro que disfrutaron de su asignación y/o pensión por invalidez, así como sus beneficiarios, actualmente reciben la Mesada Catorce. No obstante, como se mencionó anteriormente, el objetivo de esta iniciativa es brindar seguridad jurídica a dicho reconocimiento al elevarlo a rango constitucional.

i. Caracterización de la población de la Fuerza Pública beneficiaria de la mesa catorce

De acuerdo con lo consignado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023 Senado, con información disponible de las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, a continuación se presenta caracterización de los beneficiarios actuales de esta iniciativa legislativa:

Asignación de retiro para las Fuerzas Militares a cargo de Caja de Retiro de las Fuerzas Militares – CREMIL. Hasta el mes de junio, y de conformidad con la cantidad de afiliados en la nómina de CREMIL directamente se beneficia una población de **89.927 personas**. Sin embargo, es de tener en cuenta que dentro de dicha población encontramos una alta cantidad de afiliados que requieren de servicios de *cuidadores*, quienes velan por el bienestar físico y emocional de aquellas personas que así lo requieren.

GRADOS	AFILIADOS DIRECTOS		BENEFICIARIOS		TOTALES	
	N°	Valor	N°	Valor	N°	Valor
Oficiales	9.610	\$96.697.683.353	1.865	\$17.899.694.597	11.475	\$114.597.377.950
Suboficiales	36809	\$159.948.251.747	8.821	\$32.381.288.399	45.630	\$192.329.540.146
Soldados Infantes	32.044	\$70.637.694.608	778	\$696.953.007	32.822	\$71.334.647.615
Gran total	78.463	\$327.283.629.708	11.464	\$50.977.936.003	89.927	\$378.261.565.711

Asignación de retiro para los miembros de la Policía Nacional a cargo de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR. La población que se beneficia de la mesada adicional por parte de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

(CASUR) corresponde al total de afiliados y beneficiarios liquidados en la nómina de asignaciones mensuales de retiro, la cual asciende a la fecha a un total de **116.418 personas**. Es importante precisar que, para CREMIL y CASUR, como entidades que desarrollan funciones de Seguridad Social, es de obligatorio cumplimiento la promoción y apoyo al desarrollo integral de los afiliados y afiliadas, buscando el mejoramiento de la calidad de vida. El pago de la mesada catorce contribuye de esta manera al desarrollo integral a estas personas que en razón a la actividad militar en servicio activo fueron retiradas en condiciones particulares de desgaste en su salud, física y mental, por lo que deben ser cuidados por el Estado.

Pensionados por invalidez a cargo de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva. El número de PENSIONADOS POR INVALIDEZ a cargo de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación inclusiva, que se beneficiarían del proyecto de acto legislativo que se va a impulsar es el siguiente:

PENSIONADOS JUNIO 2023 SIN MESADA CATORCE	
Oficiales	321
Soldados	4.123
Suboficiales	1.375
TOTAL TITULARES	5.819

El número de beneficiarios por pensión de sobrevivientes o sustitución pensional que se beneficiarían del proyecto de acto legislativo que se va a impulsar es el siguiente:

BENEFICIARIOS SUSTITUCIÓN/SOBREVIVIENTES	
Oficiales	477
Soldados	5.837
Suboficiales	1.756
TOTAL	8.070

La imposibilidad de hacer el reconocimiento de la mesada catorce afectaría a una población de **13.889 pensionados**, los cuales son sujetos de especial protección constitucional, como se precisa a continuación:

Pensionados por invalidez a cargo del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional. El pago de esta mesada adicional beneficiará a un total de **30.503 personas** que corresponden a las esposas e hijos de los policías que fallecieron encontrándose en servicio activo, así como a los uniformados que se encuentran pensionados por concepto de invalidez, y el personal no uniformado que se pensionó antes del 31 de julio de 2011. El costo de la mesada adicional corresponde a un valor total de 61.234 millones de pesos, los cuales se encuentran disponibles y a la espera de ser comprometidos para su pago correspondiente.

Actualmente se encuentran nominados un total de 20.614 pensionados quienes cuentan con el derecho consolidado, cuyo monto de cubrimiento asciende a un valor total de \$47.332.920.603,20 discriminado de la siguiente manera:

N°	NOMBRE DEL CUADRO	DESCRIPCIÓN
1	Tipo de pensión	Relaciona la cantidad de pensionados discriminados por Tipo de pensión y clasificados en Titulares y Sustitutos, obteniendo la totalidad de personas que fueron nominadas para el presente proceso
	Pensionados para el proceso actual	20.614
2	Valores liquidados por unidad	36 unidades policiales Valor ejecutado \$47.332.920.603,20

Por otro lado, la imposibilidad de hacer el reconocimiento de la mesada catorce afectaría a un total de 9.889 pensionados, y se dejaría de pagar la suma de 13.901 millones de pesos. Esta población se caracteriza de la siguiente manera:

INVALIDEZ				
N° Titulares	N° Sustituidos	Nómina Titulares	Nómina Sustituidos	Total
2772	375	\$6.252.616.972,75	\$842.622.466,80	\$7.095.239.439,55
SOBREVIVENCIA				
N° Titulares	N° Sustituidos	Nómina Titulares	Nómina Sustituidos	Total
0	6742	\$0,0	\$6.806.485.188,66	\$6.806.485.188,66
2772	7117	\$6.252.616.972,75	\$7.649.107.655,46	\$13.901.724.628,21

Así las cosas, la caracterización de la población afectada por la imposibilidad de pagar la mesada catorce correspondiente a las personas a cargo del Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, es la siguiente:

GEORREFERENCIACIÓN DE LA POBLACIÓN

Región de Policía	Población
Región 1	517
Región 2	744
Región 3	578
Región 4	1433
Región 5	895
Región 6	1321
Región 7	404
Región 8	1878
REMSA	2119

CLASIFICACIÓN POR GÉNERO

Género	Población
Femenino	49%
Masculino	51%

GRUPOS ETARIOS

Edades	Población
61+	1461
51-60	1530
41-50	1789
31-40	2189
19-30	659
0-18	2261

IDENTIFICACIÓN POR REGIMENES

Régimen	Población
Nivel ejecutivo	7327
Agentes	1459
Auxiliar de Policía	546
Oficial	339
Suboficial	207
Alumno	17

INFORMACIÓN POR INGRESOS

Ingresos	Población
Hasta 1 SMMLV	5454
Entre 1 - 2 SMMLV	2707
Entre 2 - 3 SMMLV	1219
Entre 3 - 4 SMMLV	420
Más de 4 SMMLV	89

ii. Antecedentes de la mesada catorce

El 23 de diciembre de 1993 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral vigente. El artículo 142 creó una mesada adicional conocida como mesada catorce para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, equivalente a treinta (30) días de la pensión reconocida, y cancelada con la mesada del mes de junio de cada año. Dicha disposición, luego del estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-409 de 1994, quedó así:

ARTÍCULO 142. MESADA ADICIONAL PARA PENSIONADOS. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de sectores públicos, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo, que se cancelará con la mesada del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

PARÁGRAFO. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

<p>De conformidad con lo señalado en la sentencia C-409 de 1994, la concesión de la mesada adicional constituyó un mecanismo de compensación de la pérdida de la capacidad adquisitiva de las pensiones, y si bien en el texto original del artículo 142 de la Ley 100 de 1993 este beneficio se dirigió a quienes adquirieron el derecho antes del 01 de enero de 1988, en aplicación del principio de igualdad la sentencia lo extendió a todos los pensionados, señalando lo siguiente:</p> <p><i>Para la Sala resulta evidente que al consagrarse un beneficio en favor de los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes en los términos del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, "cuyas pensiones se hubiesen causado y reconocido antes del 1° de enero de 1988", consiste en el pago de una mesada adicional de treinta (30) días de la pensión que les corresponde a cada uno de ellos, la cual se "cancelará con la mesada del mes de junio de cada año a partir de 1994", excluyendo a las pensiones causadas y reconocidas con posterioridad al 1° de enero de 1988, se deduce al tenor de la jurisprudencia de esta Corporación, una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional sin justificación alguna, para aquellos pensionados jubilados con posterioridad al 1° de Enero de 1988.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexistencia de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993.</i></p> <p>La creación de la mesada adicional o mesada catore, presentó un interrogante al contrarrestar ese reconocimiento con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en el que se exceptúa de la aplicación de esa Ley, entre otros, al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en estos términos:</p> <p>ARTÍCULO 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.</p> <p>Este interrogante fue superado con la expedición de la Ley 238 de 1995 "Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993", que extendió la mesada adicional a quienes pertenecen a los denominados regímenes exceptuados. Sobre el particular, esa norma señaló:</p> <p><i>Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados.</i></p> <p>En efecto, el grupo de los pensionados exceptuados del Régimen General de Pensiones conforme al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, entre ellos, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 pudieron acceder al reconocimiento y pago de la mesada catore, sin que tales regímenes especiales se hubiesen modificado, conforme lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección B, del 25 de marzo de 2010, radicado 5000-2325-000-2008-00066-01 (1042-09):</p>	<p><i>Por su parte la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, en su artículo 279 excluyó, entre otros servidores, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de la aplicación de dicho régimen.</i></p> <p><i>Sin embargo, posteriormente y por disposición del artículo 1° de la Ley 238 de 1995, el artículo 279 citado, fue adicionado en un párrafo, expresándose lo siguiente:</i></p> <p><i>"Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".</i></p> <p><i>El artículo 14 de la Ley 100 de 1993 previó el reajuste de las pensiones teniendo en cuenta la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, y el 142 creó una mesada adicional para los pensionados. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 238 de 1995 las personas pertenecientes a los regímenes excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993 podrían acceder a estos específicos beneficios.</i></p> <p>En el mismo sentido, expresó el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en sentencia del consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren del 26 de abril de 2002, radicado interno 1038-11:</p> <p><i>De conformidad con lo expuesto, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, los pensionados (o aquellos que hayan obtenido asignación de retiro) excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, tienen derecho al reajuste de sus pensiones (o asignaciones de retiro) de conformidad con la variación porcentual del I.P.C. certificado por el DANE, como lo dispuso el artículo 144 de la precitada ley y a la mesada 14 en los términos del artículo 142 ibidem.</i></p> <p>Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C-665 de 1996, al revisar la constitucionalidad de la expresión "con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley", contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, respecto a los sectores que fueron excluidos por esta norma adujo que:</p> <p><i>La exclusión de los miembros de la Fuerza Pública de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social se encuentra conforme a la Carta Política, ya que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer excepciones a las normas generales, siempre y cuando estén razonablemente justificadas, como así sucede en el asunto sub-examine, donde la inaplicabilidad del Sistema tiene fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente).</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Ante esta circunstancia, considera la Corte que la disposición acusada no quebranta preceptos de orden constitucional, pues el legislador está autorizado para establecer excepciones a las normas generales, atendiendo razones justificadas, que en el caso sometido a estudio, tienen fundamento pleno en la protección de derechos adquiridos para los antiguos servidores pertenecientes a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</i></p> <p><i>Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218- un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.</i></p>
<p>Por otra parte, de conformidad con el artículo 150, numeral 19 literal e) de la Constitución Política se confirió al Congreso de la República la facultad para expedir una ley por medio de la cual se fijaría el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública.</p> <p>En ejercicio de esa facultad legislativa, el Congreso expidió la Ley 923 de 2004 "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política" y en ella fijó el respeto de los derechos adquiridos, como objetivo y criterio a tener en cuenta a efecto de establecer el régimen pensional y de asignación de retiro de ese personal.</p> <p>Bajo dichos criterios normativos, se incorporó el pago de la mesada adicional en las pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, lo cual se consolidó con la expedición del Decreto 4433 de 2004, reglamentario de la Ley 923 de 2004, que en su artículo 41 prevé:</p> <p><i>Artículo 41. Mesada adicional. Los Oficiales, Suboficiales, y Soldados de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión o sus beneficiarios, tendrán derecho a percibir anualmente de la entidad que corresponda:</i></p> <p><i>41.1 Una mesada adicional de mitad de año equivalente a la totalidad de la asignación o pensión mensual, que se cancelará dentro de la primera quincena del mes de julio de cada año (...) (subrayado fuera del original).</i></p> <p>La consolidación del derecho al pago de la mesada adicional a favor de los miembros de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión, hasta la fecha no ha sufrido variaciones reglamentarias. De otra parte, la Constitución Política de Colombia prevé varias disposiciones relacionadas con el régimen especial de la Fuerza Pública:</p> <p>Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la Ley.</p> <p><i>Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social (...).</i></p> <p>Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>(...)</p> <p>La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p> <p>Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.</p> <p><i>La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.</i></p> <p><i>La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (subrayado fuera del original).</i></p> <p>iii. Acto Legislativo 01 de 2005</p>	<p>En el año 2005 se expidió el Acto Legislativo 01 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", respecto del cual, si bien se han suscitado diversas interpretaciones relacionadas con el Sistema General de Pensiones, se mantuvo vigente el régimen exceptuado del Presidente y de la Fuerza Pública. En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo discutido se señaló expresamente: "Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cubra a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales. Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo".</p> <p>Esta precisión se consignó en el inciso 7° del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 vigente en la actualidad: "A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo".</p> <p>Asimismo, la exposición de motivos señaló:</p> <p><i>El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la República pretende reforzar las medidas adoptadas con las Leyes 797 y 860 de 2003, señalando como uno de los principios del Sistema, procurar su sostenibilidad financiera.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Es por ello necesario hacer una reforma que asegure un tratamiento equitativo en materia pensional que cubra a todos los colombianos para lo cual se requiere forzosamente limitar las posibilidades de modificar convencionalmente las reglas pensionales.</i></p> <p><i>Solo en el caso de la fuerza pública, habida cuenta de las características de este grupo de servidores públicos y de los riesgos a que sus integrantes están sometidos se justifica mantener un régimen especial como sucede en muchos países del mundo.</i></p> <p><i>En el aparte 6 se explicará cómo las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional, en lo que se refiere a la mesada adicional, equilibran el sistema y lo hacen financieramente sostenible en relación con los aliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales.</i></p> <p>En el mismo documento, en el numeral 5.4 se estableció "la eliminación de la decimocuarta mesada pensional", con fundamento en que objetivo principal de la creación de esta mesada era compensar la falta de ajuste de las pensiones reconocidas con anterioridad al año 1988, por lo que no era viable pagar esta mesada a los nuevos pensionados "cuyas pensiones se liquidan con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 y normas que la han modificado y no se ven expuestas a pérdida de poder adquisitivo".</p> <p>Es decir, el fundamento de su eliminación se centra en las pensiones reconocidas bajo el amparo de la Ley 100 de 1993 y sus leyes modificatorias, esto es, el régimen general de pensiones, y no el régimen exceptuado aplicable a las Fuerzas Militares y Policía Nacional. En este sentido, resulta claro que la voluntad del constituyente primario, consagrada en la exposición de motivos que antecede la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, fue mantener la línea constitucional de establecer en la legislación colombiana un régimen especial para la Fuerza Pública.</p>

Igualmente, es pertinente traer a colación el concepto emitido por parte del Ministerio de Trabajo proferido el 29 de noviembre de 2013, en el cual concluyó:

Es decir, que el derecho a la mesada pensional de junio que beneficia a los pensionados de la Fuerza Pública y/o sus beneficiarios, antecede a la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, por hacer parte integral del régimen especial consagrado a su favor.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el régimen especial de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se mantiene en vigencia del Acto Legislativo No 01 de 2005, por cuanto el mismo fue excluido expresamente de su campo de aplicación y se mantuvo incluíto frente a las reformas allí contenidas, nótese que del texto del Acto legislativo se desprende que la intención es la de mantener indemne el régimen pensional de la Fuerza Pública (entendido como un sistema de beneficios) y no aspectos aislados del régimen (edad, tiempos de servicios, monto de la pensión etc.) (subrayado fuera del original).

En consideración a lo anterior, se puede concluir que el derecho a la mesada adicional de junio previsto a favor de los miembros de la Fuerza Pública por el Decreto 4433 de 2004, en cuanto expresamente hace parte del régimen especial y exceptuado que regula a la Fuerza Pública, debe mantenerse en vigencia del Acto legislativo 01 de 2005, pues la intención del legislador ha sido siempre la de mantener indemne dicho régimen.

Además de lo anterior, atendiendo a la excepción prevista en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el Régimen Especial se aparta de las reglas aplicables al Régimen General por disposición del mismo legislador. En este sentido, el Acto Legislativo 01 de 2005 prevé garantías mínimas de respeto por mantener los derechos adquiridos:

Artículo 1. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

"El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".

"Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho".

"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo".

"Párrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010" (subrayado fuera del original).

iv. Régimen Especial y mesada catorce: Jurisprudencia y reglas fijadas por la corte constitucional

A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-428 de 2009 señala: "el mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida por el estándar logrado". Es así que todo retroceso frente a la protección alcanzada constituye un problema constitucional por contradecir *prima facie*, el mandato de progresividad.

La Corte Constitucional ha fijado igualmente la regla de protección constitucional sobre los derechos adquiridos, lo cual se refiere a las situaciones ya establecidas y no a las condiciones para ejercer esos derechos. Esto significa que si alguien está disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan gradualmente, como pensión, salario, prestaciones sociales, etc. su derecho está respaldado. Sin embargo, puntualiza el alto Tribunal que todos los efectos futuros pueden ser modificados en función de los objetivos constitucionales dentro de los límites establecidos por la propia Carta. Por lo anterior, el derecho adquirido puede cambiar, siempre y cuando no sea eliminado por completo.

En este orden de ideas, el principio de progresividad en clave del reconocimiento de la mesada catorce se ajusta con los límites de configuración legislativa, de acuerdo con los parámetros que ha delineado la Corte Constitucional, esto es, la citada mesada no es regresiva en términos de derechos adquiridos para los miembros de la Fuerza Pública, pues el Ministerio de Defensa la ha consignado ininterrumpidamente, pero tampoco es una regresividad en términos de la expectativa del derecho para quienes están en asignación de retiro o pensión, sino que por el contrario, en cumplimiento del tratamiento diferenciado, verbigracia el Régimen Especial para la Fuerzas Militares y de Policía, se procura un beneficio adicional en bienestar, calidad de vida y condiciones de dignidad para las y los veteranos de la Fuerza Pública.

V. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 809 de 2003, que en su artículo 7 indica: "deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo", el Ministerio de Defensa Nacional solicitó observaciones al Ministerio de Hacienda. Al respecto, tal cartera señaló que las unidades del sector Defensa pagadoras de mesadas pensionales y asignaciones de retiro, Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva - DIVRI, Policía Nacional, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - CREMIL y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR, contemplaron en la programación presupuestal del 2023, así como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP 2024-2 026 y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2024-2034 del Sector Defensa, los recursos requeridos para el cumplimiento de la obligación de la mesada pensional y de asignación de retiro número catorce de cada vigencia.

El impacto presupuestal estimado para el pago de la mesada catorce a los pensionados y retirados de la Fuerza Pública representa el 7% de los recursos anuales programados para mesadas pensionales y asignaciones de retiro, y su costo a precios de 2023 (con un incremento salarial del 14.62%) asciende a \$ 849.894 millones como se detalla a continuación, y con cuyo presupuesto en todo caso ya cuenta el Ministerio de Defensa:

Recursos por los rubros A-03-04-02-001 Mesadas pensionales y A-03-04-02-013 Asignación de retiro en el sector Defensa - Vigencia 2023 (en millones de pesos)						
UNIDAD SECTOR DEFENSA	DIVRI	PONAL	CREMIL	CASUR	TOTAL NECESIDAD DE RECURSOS	% PARTICIPACIÓN
Mesada 13	\$1.420.485	\$969.122	\$4.913.993	\$4.828.188	\$12.131.788	93%
Mesada 14	\$78.502	\$13.892	\$384.687	\$372.813	\$849.894	7%
MESADAS PENSIONALES	\$1.498.987	\$983.014	\$5.298.680	\$5.201.001	\$12.981.682	100%

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que la mesada catorce "tendría un valor anual cercano a los 1.058 mil millones en 2024 (0,06% del PIB) y llegaría a tener un valor estimado de \$2.698 mil millones en 2033 (0,09% del PIB) (...) [lo cual] de

El fundamento Constitucional de este Régimen Especial deviene de los artículos 150, numeral 19, literal e); 217 y 218 de la Constitución Política. Este Régimen deviene de la situación especialísima que enfrentan las mujeres y hombres de las Fuerzas Militares y de Policía en el servicio prestado a la patria, por lo que lejos de ser un inconstitucional, hace efectivos los principios de igualdad material y equidad a partir del establecimiento de mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo en porcentajes o en derechos, en aras de equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente.

Como lo señala la Corte Constitucional, es importante precisar que este Régimen hace referencia al conjunto normativo que crea, regula, establece y desarrolla una serie o catálogo de prestaciones a favor de un grupo social determinado que, a pesar de tener su origen en un derecho general o de mayor entidad, goza de una regulación propia en virtud de ciertas características individuales que le dotan de plena singularidad, pues la labor de la Fuerza Pública incorpora tanto el mantenimiento del orden y la democracia, como la garantía de la soberanía e integridad territorial. Como fundamento de ello se tiene lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia T-512 de 2009, la cual reza:

3. El derecho a la seguridad social: Énfasis en el régimen especial prestacional de la Fuerza Pública y en la naturaleza jurídica de la asignación de retiro

(...)
En busca de un punto de unión entre el derecho a la seguridad social y los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, la Corte ha reconocido que los miembros de la fuerza pública tienen derecho a un régimen prestacional especial "en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan". Así, el artículo 217 de la Carta Fundamental, determina que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Por su parte, el artículo 218 de la Constitución, le asigna a la policía nacional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Este régimen especial de la Fuerza Pública a partir del potencial riesgo que comportan sus funciones, tiene su origen no sólo en la consagración expresa de los citados artículos de la Constitución, sino también en el mismo artículo 123 de la Carta Política que establece la diversidad de vínculos jurídicos que se presentan en el desarrollo de la función pública (v.g. los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales); y que, en mayor o menor medida, con sujeción a lo previsto en el artículo 150-19 del mismo estatuto Superior, permite al legislador regular de diversa manera el régimen salarial, prestacional y de seguridad social de dichos servidores

Es por ello que la existencia de un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003); por el contrario, su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas con la especial protección prevista en la Constitución (subrayado fuera del original).

Por su parte, el principio de progresividad de los derechos sociales refiere que la cobertura de la Seguridad Social, así como la prohibición de adoptar medidas en retroceso de la protección de derechos sociales prestacionales, tiene por objeto no desmejorar los beneficios señalados previamente en leyes sin justificación alguna. Esta prohibición se consagra tanto en la Constitución Política (Artículo 48), a la luz de normas internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y el Pacto de San José de Costa Rica, en los cuales se enuncia y desarrolla la progresividad legislativa en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

acuerdo con los datos incluidos en el horizonte de proyección, el valor presente de esta mesada se estima en \$13.271 mil millones de millones de 2023 (0,83% del PIB), concluyendo que la iniciativa:

(...) No representaría costos adicionales para la Nación en la medida en que los recursos requeridos para continuar cumpliendo la obligación de la mesa pensional y de asignación de retiro número 14 de la vigencia se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía, toda vez que se trata de un costo fiscal contemplado y consistente con la normalidad vigente.

Asimismo, mediante oficio radicado 2.2023-058454 del Ministerio de Hacienda, suscrito por María Fernanda Valdés Valencia, Viceministra Técnica, se reiteró lo indicado por esta cartera, bajo el entendido que de la mencionada iniciativa legislativa "no representaría costos adicionales para la Nación en la medida en que los recursos requeridos para continuar cumpliendo la obligación de la mesada pensional y asignación de retiro número 14 de la vigencia se encuentran incluidos en el actual Marco Fiscal de Mediano Plazo y en Marco de Gasto de mediano Plazo del Sector Defensa y Policía".

VI. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992


Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, sobre el deber de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación proyectos, los ponentes consideran que al tratarse de la garantía de un beneficio particular para integrantes de la Fuerza Pública en goce de asignación de retiro o pensión que cobijaría también a sus beneficiarios, la reforma constitucional bajo estudio de esta Comisión podría generar un conflicto de interés solamente a congresistas cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan ser beneficiarios directos de la aprobación de tal iniciativa.


Adicionalmente se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Acto Legislativo conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas su deber de identificar causales adicionales.

VIII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo N° 008 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado, y N° 280 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública", sin modificaciones al texto aprobado en Comisión Primera de Senado de la República.

Cordialmente,


Humberto de la Calle Lombana – Coordinador
Senador de la República


Alejandro Carlos Chacón – Coordinador
Senador de la República


Germán Alcides Biango Álvarez – Coordinador
Senador de la República


Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República


Alfredo Deluque Zuleta
 Senador de la República


María Fernanda Cabal Molina
 Senadora de la República


Julián Gallo Cubillos
 Senador de la República


Alejandro Vega Pérez
 Senador de la República


Carlos Fernando Motos Solarte
 Senador de la República


Juan Carlos García Gómez
 Senador de la República

03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
 Secretaria General Comisión Primera
 H. Senado de la República

03 DE ABRIL DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL
 H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 008 DE 2023
 SENADO (ACUMULADO CON EL PAL N° 003 DE 2023 SENADO) N° 280 DE
 2023 CAMARA

- SEGUNDA VUELTA -

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE
 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE RECONOCE LA MESADA
 CATORCE PARA LA FUERZA PÚBLICA”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, el cual quedará así:

(...)

PARÁGRAFO 3. Los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, goce de pensión o sus beneficiarios, tienen derecho a recibir la mesada catorce.

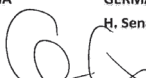
ARTÍCULO 2°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 008 DE 2023 SENADO (ACUMULADO CON EL PAL N° 003 DE 2023 SENADO) N° 280 DE 2023 CÁMARA - SEGUNDA VUELTA - “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE RECONOCE LA MESADA CATORCE PARA LA FUERZA PÚBLICA”, COMO CONSTA EN LA SESION DEL DÍA 20 DE MARZO DE 2024, ACTA N° 35.

PONENTES COORDINADORES:


HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
 H. Senador de la República


GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
 H. Senador de la República


ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
 H. Senador de la República

Presidente,


S. GERMAN BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,


YURY LINETH SIERRA TORRES

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 4 de enero de 2024</p> <p>Doctora Liliana Esther Bitar Castilla Senadora de la República Congreso de la República Carrera 7 No. 10 – 00 Bogotá D.C</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de Ley 046 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea el fondo de emprendimiento para la mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Honorable Senadora,</p> <p>Hemos conocido la solicitud de concepto del Proyecto de Ley 046 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea el fondo de emprendimiento para la mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones." Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia.</p> <p>Comentarios Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sugerimos dar mayor claridad sobre el impacto fiscal que la implementación de esta norma podría tener en los entes territoriales. Adicional consideramos que debe hacerse un mayor análisis desde el punto de vista de los principios de la autonomía administrativa y financiera que desde el orden constitucional puede implicar una regulación como esta. La obligación que se impone a las autoridades territoriales para definir guías metodológicas para recibir las solicitudes, orientar a las postulantes y establecer los requisitos mínimos de viabilidad de los proyectos, podría generar un impacto en la estructura administrativa y de gestión técnica de las mismas que quizás no permita viabilizar la aplicación de este tipo de normas. Así mismo, podría conllevar a que interfiera en las metas y objetivos que se hayan previsto en los respectivos planes de desarrollo con el impacto presupuestal que se derive de su modificación o ajuste. 	<ul style="list-style-type: none"> Para esta cartera el enfoque territorial de la propuesta no queda del todo claro en cuanto a la armonización que se debe dar frente a otro tipo de instituciones y fondos ya existentes y que tendrán la misma finalidad. Ejemplo de ello son la Consejería Presidencial para la Mujer, el Fondo Mujer Emprende (art 47 de la ley 2069/20) y el recientemente creado Ministerio de Igualdad y Equidad. <p>Comentarios Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Artículo 1º. Objeto y Artículo 3º. Objetivo del FEM. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana, el cual se constituya en herramienta de generación de empleo, equidad y oportunidades directas desde los territorios, que aporte a la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y también les permita salir de los círculos de violencia de género e intrafamiliar que las aquejan, cortando la dependencia económica de sus agresores. <p>Comentarios. La Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, contempla en su artículo 73 la transformación "del Fondo Mujer Emprende, creado mediante el Decreto Legislativo 810 de 2020 y la Ley 2069 de 2020, en el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer, el cual se denominará Mujer Libre y Productiva, tendrá vocación de permanencia y la naturaleza jurídica de un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y una sociedad fiduciaria de carácter público seleccionada directamente por dicho Departamento Administrativo.</p> <p><i>El objeto del Fondo será diseñar e implementar acciones e instrumentos financieros y no financieros destinados a apoyar y financiar los proyectos e iniciativas que promuevan la autonomía, el empoderamiento económico y la dignificación del trabajo de las mujeres en Colombia, a través del emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial en condiciones de sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático y considerando las dinámicas económicas y sociales de las regiones, con el propósito de contribuir al cierre de las brechas de género. La financiación que otorgue el Fondo podrá efectuarse mediante el aporte de recursos reembolsables o no reembolsables. (...)"</i></p> <p>De acuerdo con lo anterior, ya existe un fondo destinado al apoyo del emprendimiento femenino y existen además medidas encaminadas a la equidad de la mujer, como las contempladas en el CONPES 4080 de 2022 "POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES: HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PAÍS", donde se contemplan estrategias para incrementar el acceso de las mujeres a oportunidades de generación de ingresos y autonomía económica sostenibles, con alta potencialidad y en condiciones de igualdad acciones.</p> <p>En este contexto, se considera que desarrollar medidas adicionales sin haber tenido un avance o análisis sobre los resultados de las ya contempladas podría resultar inconveniente a la hora de mejorar las condiciones de la población objetivo; y de manera particular generar una</p>
--	--

dualidad de instancias de apoyo que se traducirían en dispersión de recursos, cuando lo que se busca en efecto es unificar y fortalecer las fuentes de apoyo como estrategia para mejorar el impacto de las inversiones de cara al cumplimiento de los objetivos de política pública.

- Artículo 2º. Creación del FEM y Artículo 4º. Recursos del FEM.** el PL contempla la obligación para los municipios y distritos del país de crear un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto; y señala un plazo máximo de seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la ley para crear y poner en funcionamiento el FEM.


Comentarios. Sugerimos la revisión de esta obligación al igual que el articulado de los Capítulos II y III sobre "Condiciones de Acceso a Los Recursos del FEM" y "De la Educación y Capacitación Financieras", en tanto puede configurar un vicio de inconstitucionalidad al violentar el principio de la autonomía territorial reconocido por el artículo 287 de la constitución política.

Por otra parte, para esta cartera la redacción del artículo resulta confusa ya que se interpreta que existirá un FEM por cada municipio y distrito, nuevamente llamando la atención por la posible atomización de los impactos, recursos y enfoque de la política pública dirigida a la atención de los emprendimientos liderados por la mujer.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente sugerimos analizar la necesidad de la iniciativa legislativa.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.


Cordialmente,



CAMILO RIVERA PEREZ (E)
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL (E)
DESAPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL


CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992 (sic) y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.,</p>  <p>Radicado: 2-2024-016088 Bogotá D.C., 5 de abril de 2024 15:54</p> <p>Honorable Senador IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 33 de 2022 Senado <i>"Por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992 (sic) y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario"</i>.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 13698/2024/OFI</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto <i>"garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del modelo de gestión de turismo comunitario"</i>.</p> <p>Para el efecto, la iniciativa establece que el Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuatourismo y turismo metropolitano. Específicamente, determina que los proyectos turísticos que se desarrollen con aportes y recursos del Estado, deberán garantizar de forma permanente, espacios físicos de uso comercial a título gratuito para pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región. De igual manera, señala que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Trabajo con apoyo de las cámaras de comercio de los municipios del país, implementarán una ruta de formalización para los emprendimientos relacionados con el turismo comunitario y promoverán programas de asesoría técnica para capacitar a las comunidades. Finalmente, propone que el Gobierno nacional en articulación con las entidades territoriales, impulse el desarrollo del turismo comunitario de emprendimientos que contribuyan a la generación de empleo y consolidación de destinos turísticos y que las entidades territoriales se involucren en los planes de desarrollo turísticos y planes de competitividad departamentales, para fijar estrategias y acciones para el turismo comunitario y el turismo digital de las regiones.</p> <p>Dicho esto, la iniciativa establece algunas competencias en cabeza de las entidades territoriales que eventualmente podrían representar una serie de gastos, sin que se señale</p> <p><small>¹ Gaceta del Congreso de la República No. 1283 de 2023 Página 9.</small></p>	<p>una fuente concreta de financiación. En este sentido, se debe tener presente que conforme a lo normado en el artículo 356 de la Constitución Política "(...) el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento".²</p> <p>Ahora bien, en lo que respecta a las entidades del orden nacional, es necesario indicar que la ejecución de las propuestas contenidas en el proyecto de ley tendrían que estar supeditadas a la disponibilidad de recursos que puedan ser apropiados para los fines pertinentes y a las prioridades del Gobierno nacional, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política y en el EOP, sin que ello represente una mayor erogación respecto de los recursos previstos en el Marco de Gasto y Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente de los sectores involucrados.</p> <p>Finalmente, resulta preciso ajustar el epígrafe del proyecto de Ley, en el sentido de establecer que la Ley 300, que es objeto de modificación, fue expedida en el año 1996. Lo anterior, teniendo en cuenta que la redacción actual indica erróneamente que la misma fue promulgada en el año 1992.</p> <p>Dado el impacto fiscal que podría representar la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento⁴.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Viceministro General de Hacienda y Crédito Público. DGPPN/OAJ</p> <p>Con copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República</p> <p><small>² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-219 de 24 de abril de 1997, Expediente D-1444, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. ³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ⁴ Mediante sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del proyecto de ley y iii) su fuente de financiación.</small></p>
---	--

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen los pasos de fauna silvestre como una estrategia para implementar acciones de planeación, diseño y ejecución en los proyectos nuevos de infraestructura en vías de orden nacional, departamental y municipal se optimizan las estructuras existentes para implementar pasos de fauna silvestre, con el fin de prevenir y mitigar el atropellamiento y cualquier otro tipo de daño o desmejoramiento del bienestar animal y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.,</p>  <p>Radicado: 2-2024-016084 Bogotá D.C., 5 de abril de 2024 15:50</p> <p>Honorable Senador IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8—68 Bogotá D.C.,</p> <p>Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 073 de 2022—Senado <i>"Por medio de la cual se establecen los pasos de fauna silvestre como una estrategia para implementar acciones de planeación, diseño y ejecución en los proyectos nuevos de infraestructura en vías de orden nacional, departamental y municipal se optimizan las estructuras existentes para implementar pasos de fauna silvestre, con el fin de prevenir y mitigar el atropellamiento y cualquier otro tipo de daño o desmejoramiento del bienestar animal y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 13678/2024/OFI</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto, de iniciativa del Congreso de la República, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto <i>"establecer los pasos de fauna silvestre, como una estrategia para implementar acciones en la planeación, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura en vías de orden nacional, departamental y municipal que se estructuren y ejecuten con posterioridad a la fecha de la expedición de la presente ley, con el propósito de mitigar, prevenir y corregir posibles afectaciones que puedan causarse sobre los ecosistemas y la biodiversidad existente por los trabajos de construcción, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación que se ejecuten en una determinada vía, puente, o zona adyacente a la misma"</i>.</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>Para el efecto, la iniciativa establece que todo proyecto nuevo de infraestructura vial de orden nacional, departamental y municipal deberá incorporar en el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental o en el Plan de Manejo Ambiental (PMA) un estudio para identificar zonas de mayor afluencia de fauna e implementar las necesidades de pasos de fauna y dispositivos de prevención y mitigación. La entidad o concesionario responsable de la construcción o del mantenimiento de la vía deberá georreferenciar los pasos de fauna y las características de su construcción, diseño y adecuación. Asimismo, la Nación, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS– en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán establecer protocolos de protección animal en infraestructura vial.</p> <p>Respecto de esta iniciativa, la implementación de sus propuestas incrementaría el costo de los proyectos de infraestructura en vías de cualquier orden que se estructure y ejecute en el territorio nacional, cuyo impacto fiscal no es posible determinar debido a la falta de información que permita su cuantificación. En ese orden, el proyecto implicaría costos fiscales que no estarían previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Transporte.</p> <p>Así, es necesario que los autores y ponentes de la iniciativa den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Viceministro General de Hacienda y Crédito Público OAJ/DGPPN</p>
--	--

CONTENIDO

Págs.

Gaceta número 356 - Lunes, 8 de abril de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para segundo debate en segunda vuelta y texto aprobado al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2023, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2023 Senado, y número 280 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el Artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para la Fuerza Pública.....

1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de Ley número 46 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.....

6

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 33 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992 (sic) y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.....

7

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 73 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen los pasos de fauna silvestre como una estrategia para implementar acciones de planeación, diseño y ejecución en los proyectos nuevos de infraestructura en vías de orden nacional, departamental y municipal se optimizan las estructuras existentes para implementar pasos de fauna silvestre, con el fin de prevenir y mitigar el atropellamiento y cualquier otro tipo de daño o desmejoramiento del bienestar animal y se dictan otras disposiciones.

7