



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 716

Bogotá, D. C., martes, 23 de octubre de 2012

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 104 DE 2012 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia sobre la elección del Fiscal General de la Nación.

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 104 de 2012.

Distinguido Presidente:

Presentamos a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara, el informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 104 de 2012, *por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia sobre la elección del Fiscal General de la Nación*, de origen parlamentario.

Consta el proyecto de dos artículos, el primero de los cuales señala el procedimiento y competencia para la elección del Fiscal General de la Nación, y el segundo de la vigencia del acto legislativo a partir de su promulgación.

1. Objeto del proyecto de acto legislativo

Radical en cabeza del Presidente de la República la competencia para elegir el Fiscal General de la Nación escogido de una terna integrada por candidatos seleccionados por las altas cortes. Se pretender modificar el artículo 249 constitu-

cional vigente que establece la competencia de la Corte Suprema de Justicia en la designación de este alto funcionario de terna conformada por el Presidente de la República.

Se conserva la duración del período del FGN en cuatro años y la prohibición absoluta de su reelección.

2. Justificación del proyecto de acto legislativo

Entienden los autores del proyecto de acto legislativo, la vital importancia que tiene este cargo para el normal funcionamiento de la justicia penal en Colombia, lo cual pasa, entre otras cosas, por el diseño de un procedimiento de selección que garantice su provisión oportuna, evitando largas interinidades, y la participación equilibrada de los poderes ejecutivo y judicial en su designación: aquel eligiéndolo y este ternándolo.

3. Consideraciones acerca del proyecto de acto legislativo

No se nos escapa a los ponentes que el proyecto de acto legislativo que se presenta a consideración del Congreso es una respuesta a la situación que se presentó, primero, en la designación del funcionario que habría de reemplazar, a la terminación de su período, al doctor Mario Iguarán, cuya elección por parte de la Corte Suprema de Justicia duró cerca de dieciséis meses y, segundo, con la decisión posterior del Consejo de Estado de anular la elección de la fiscal Vivian Morales, por vicios en el procedimiento ad hoc establecido en el reglamento de aquella corporación. En ambos casos, más en el primero que en el segundo, se presentaron períodos de interinidad que imposibilitaron la toma oportu-

na de decisiones en procesos penales llevados a cabo por el ente investigador.

Entendemos los ponentes que en ese sentido, y dada la juventud de nuestra Constitución, el Congreso de la República debe hacerle los ajustes necesarios para reforzar la institucionalidad y el cumplimiento cabal de los fines esenciales del Estado. Y la oportunidad de esos ajustes solo es posible verificarlos en la práctica de las instituciones, en su dialéctica cotidiana, que es al final la que fija los parámetros de realidad a las cuales debe apuntar y responder toda constitución “viente”.

Como se consigna en la exposición de motivos por parte de los autores, el procedimiento de elección del Fiscal General de la Nación que se propone no es ignoto en el derecho comparado. Este presenta variaciones que incluso, en algunos países, pasa por la intervención del Congreso al exigirse la ratificación de este de la postulación que haga ya sea el Presidente de la República o el máximo organismo judicial. Los autores, y en esto estamos de acuerdo los ponentes, optan por un procedimiento donde intervienen las altas Cortes en la integración de la terna y el Presidente de la República que deberá seleccionar al Fiscal de la lista de postulados.

Es intención de los autores del Proyecto de Reforma Constitucional establecer la perentoriedad de los términos para evitar que se repitan las dilaciones del pasado en la elección de este alto funcionario. En este sentido, consideramos, deben hacerse más expresos esos términos y la pérdida de competencia de quienes intervienen en la designación por incumplirlos.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Establecer que la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional deberán presentar sus candidatos al Presidente de la República, por lo menos sesenta días antes de la terminación del período del Fiscal General que se va a suceder. Por su parte, el Presidente de la República deberá hacer la elección por lo menos treinta días antes de la terminación del período del Fiscal. Si alguna o algunas de la Cortes, o todas ellas, no presentan el candidato en el tiempo señalado, el Presidente de la República procederá a la elección del funcionario con los candidatos que hayan postulado las corporaciones judiciales, y en su defecto, no existiendo ninguno, lo elegirá directamente. Si el Presidente no hace la elección en el término previsto, corresponderá a la Corte Suprema de Justicia hacer la elección con los candidatos que hayan sido postulados.

Así, se impone un término perentorio para la presentación de la terna al Presidente que deberá ser acatado por las Cortes, so pena de aquél nombre directamente al alto funcionario, y tam-

bién un término perentorio para que el Presidente haga el nombramiento, so pena de que el nombramiento del Fiscal General recaiga en la Corte Suprema de Justicia.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 104 de 2012 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Nacional sobre la elección del Fiscal General de la Nación.

De los honorables Congresistas,

OSCAR FERNANDO BRAVO R.
Coordinador

ROOSEVELT RODRIGUEZ R.
Coordinador

ALFONSO PRADA GIL
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Ponente

ADRIANA FRANCO CASTAÑO
Coordinador

JORGE ENRIQUE REZO R.
Ponente

GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 104 DE 2012 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia sobre la elección del Fiscal General de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 249 de la Constitución quedará así:

“**Artículo 249.** La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por el Presidente de la República, de terna integrada por un (1) candidato de la Corte Suprema de Justicia, un (1) candidato de la Corte Constitucional y un (1) candidato del Consejo de Estado y no podrá ser reelegido. Deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Las Altas Cortes deberán presentar sus respectivos candidatos **por lo menos sesenta días** antes de que el Fiscal General de la Nación en ejercicio culmine su período. El Presidente de la República deberá hacer la elección por lo menos treinta días antes de la terminación del período del Fiscal. Si alguna o algunas de la Cortes, o todas ellas, no presentan el candidato en el tiempo señalado, el Presidente de la República procederá a la elección del funcionario con los candidatos que hayan postulado las corporaciones judiciales, y en su defecto, no

existiendo ninguno, lo elegirá directamente. Si el Presidente no hace la elección en el término previsto, corresponderá a la Corte Suprema de Justicia hacer la elección con los candidatos que hayan sido postulados.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal”.

Artículo 2°. El procedimiento de elección del Fiscal General de la Nación adoptado mediante el presente acto legislativo, se aplicará a partir de la promulgación.

De los honorables Congresistas,

OSCAR FERNANDO BRAVO R.
Coordinador

ROOSEVELT RODRIGUEZ R.
Coordinador

ALFONSO PRADA GIL
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Ponente

ADRIANA FRANCO CASTAÑO
Coordinador

JORGE ENRIQUE ABZO R.
Ponente

GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2012 CÁMARA

por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes.

I. Origen y trámite

El Proyecto de ley número 185 de 2012, es una iniciativa de origen gubernamental presentada por el Ministro del Trabajo, radicado el 11 de octubre de 2012, para que sea estudiado en la actual legislatura. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 704 del 18 de octubre de 2012.

II. Objeto y contenido de la iniciativa

El proyecto de ley, tiene como finalidad establecer los lineamientos para la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes, quienes bajo la legislación actual no tienen la posibilidad de pertenecer al Sistema por contar con un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.

III. Marco Jurídico

El Proyecto de ley número 185 de 2012, se presenta conforme lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, se rige por la unidad de materia prevista en el artículo 158 de la Carta Política y considerando que no ordena un gasto no tiene impacto fiscal directo dado que este estará asociado a la reglamentación del me-

canismo de Beneficios Económicos Periódicos BEPS previsto en el Acto Legislativo número 01 de 2005 y la Ley 1328 de 2009.

IV. Consideraciones

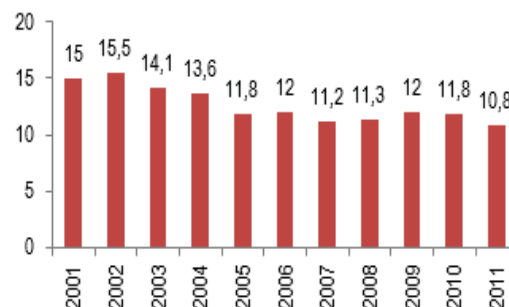
La iniciativa radicada por el Ministerio del Trabajo y que regula la vinculación al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos y al Sistema General de Riesgos Laborales como partes del Sistema de Seguridad Social Integral, de trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes, se convierte en prioritaria desde una perspectiva de manejo social del riesgo de no contar con un ingreso en la vejez o no encontrarse protegidos contra riesgos derivados de enfermedades o accidentes que ocurran con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Esta clase de trabajadores no pueden acceder al Sistema de Seguridad Social toda vez que no alcanzan a tener un ingreso igual o superior al salario mínimo mensual legal y hoy tanto en el Sistema General de Pensiones como en el de Riesgos Laborales el Ingreso base de cotización mínimo es equivalente a un smlmv (artículo 18 de la Ley 100 de 1993 modificado por la Ley 797 de 2003 y artículo 17 del Decreto número 1295 del 1994).

Desde esta perspectiva, no puede dejarse de lado el análisis del Mercado Laboral y la Seguridad Social frente al cual se evidencia que durante los últimos diez años la tasa de desempleo en Colombia fue de 12.4%, una de las más altas de región. No obstante, en años recientes la tasa de desempleo ha mostrado una significativa disminución. Mientras en 2001 esta fue del 15%, en 2011 se había reducido en más de 4 puntos porcentuales llegando a cerrar el año en 10,8% (ver Gráfico 1).

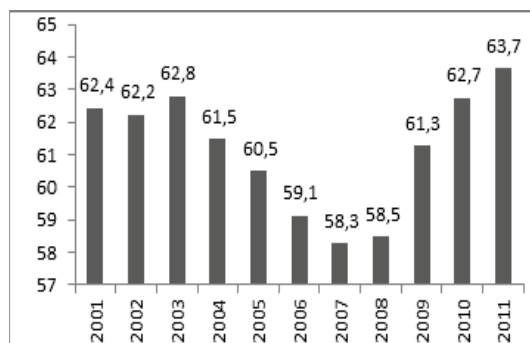
De otra parte, la oferta laboral ha crecido significativamente desde 2007 (ver Gráfico 2) pero a pesar de esto la tasa de desempleo anual es la más baja de los últimos años, lo que implica que la brecha entre oferta y demanda laboral se ha venido cerrado paulatinamente.

**Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional
Total nacional**



Fuente: GEIH- DANE 2006-2011.

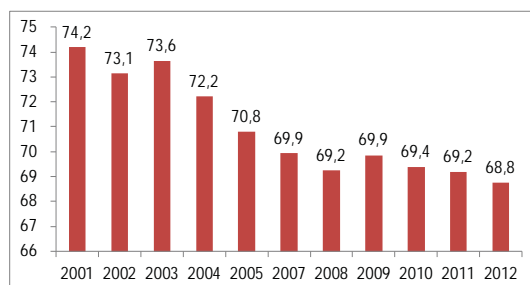
Gráfico 2. Tasa global de participación (%) (Oferta laboral)



Fuente: DANE, GEIH (2001- 2011).

No obstante, la informalidad laboral medida por cotización a pensiones se mantiene en niveles altos a pesar de una leve reducción de la misma; por ejemplo, en el trimestre abril-junio el 68,8% de los ocupados a nivel nacional no cotizaba a pensiones y son alrededor de 14 millones de ocupados sin protección en su vejez.

Gráfico 3. Tasa de informalidad, 2001-2012 (Segundos trimestres - Abril-Junio)



Fuente: DANE - GEIH. Cálculos SAMPL-DGPESE-Mintrabajo

La dinámica de la informalidad genera efectos negativos sobre calidad de vida de muchos colombianos, pues una gran parte de los ocupados en Colombia no cuenta con seguridad social en pensiones, lo que se deriva en futuro incierto para ellos, dado que probablemente no podrán tener protección en su vejez a través de una pensión. Ni se encuentran protegidos de los riesgos derivados del trabajo ocasionados por un accidente o una enfermedad profesional.

Otro aspecto a considerar es la dinámica laboral a la que se ven expuestas las personas durante su etapa productiva, por tanto en algunos periodos de su vida pueden encontrarse laborando por días o periodos inferiores a un mes, por lo que su ingreso será inferior a un smmlv y por ende no estarán afiliadas al Sistema General de Pensiones, en otros momentos, pueden contar con un vínculo laboral que garantice el smmlv y estarán obligadas a aportar al SGP, reconociendo que esta dinámica es la que se presenta durante la vida laboral de una persona, existe la posibilidad de movilidad entre el SGP y BEPS. Por ello la iniciativa que se presenta esta dirigida a proteger a las personas durante la parte de la vida produc-

tiva que no alcanza a acceder al Sistema General de Pensiones dado su bajo nivel de ingreso.

A partir de lo descrito es claro que el país tiene importantes retos en cobertura en seguridad social. Pasados 18 años de la expedición de la Ley 100 de 1993 que creó el Sistema General de Pensiones basado en los principios constitucionales que debe cumplir la seguridad social, a saber: eficiencia, universalidad y solidaridad en la prestación del servicio (artículos 48 y 49), aún nuestro sistema evidencia rezagos en el cumplimiento de algunos de estos principios.

Los resultados que se derivan de revisar los indicadores de cobertura o equidad, alertan sobre una problemática latente en el sistema: la baja cobertura. En este sentido, las cifras de la Superintendencia Financiera revelan que, en junio de 2012, tan sólo el 30,3% de las personas en edad de pensionarse disfrutaban de una pensión (ver cuadro 1). Además, como agravante a esta situación, la fidelidad al sistema es también baja dado que por cada 10 cotizantes activos hay 16 inactivos, un hecho que perpetua la baja cobertura del Sistema (ver cuadro 2).

Cuadro 1. Indicadores de cobertura actual del SGP

INDICADORES	2012	POBLACIÓN
Pensionados/Población en edad de pensionarse	30,35%	1.645.737
Cotizantes/Ocupados	31,65%	6.484.155
Cotizantes/PEA	28,21%	6.484.155
Total afiliados/PEA	73,94%	16.992.067
Cotizantes al RPM/Total de Cotizantes	31,73%	2.057.161
Cotizantes al RAI/Total de Cotizantes	68,27%	4.426.994
Total afiliados/PET	47,46%	16.992.067
Cotizantes/PET	18,11%	6.484.155

Fuente: Superfinanciera datos actualizados a julio de 2012 - últimos datos disponibles. DANE, Boletín de Prensa Unificado - julio 2012, datos de otros pensionados, Mintrabajo.

Cuadro 2. Afiliados cotizantes y no cotizantes por régimen

Régimen	Cotizantes	No cotizantes	Total
RPM	2.057.161	4.449.941	6.507.102
RAI	4.426.994	6.057.971	10.484.965
Total	6.484.155	10.507.912	16.992.067

Fuente: Superfinanciera datos actualizados a julio de 2012 - últimos datos disponibles.

El análisis realizado desde el punto de vista de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral da cuenta exclusivamente de los Sistema General de Seguridad Social en Salud y General de Pensiones con los siguientes resultados:

89,4% de los ocupados estaba afiliado a seguridad social en salud de los cuales el 62,7% estaba afiliado al régimen contributivo, 23,7% al régimen subsidiado y 3,0% al régimen especial. Por su parte, para esta población se observó que los cotizantes a pensiones representaron 42,4% de los ocupados en las 13 áreas metropolitanas.

Como lo evidencian las cifras descritas menos de la mitad de la población de ocupados informales de las trece áreas metropolitanas conforme los resultados de la encuesta Continua de Hogares, están afiliados al Sistema General de Pensiones, comportamiento que de acuerdo con

los datos que se presentan a continuación cuya fuente en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, no ha variado de manera substancial.

CONCEPTOS	May-Jul 07	May-Jul 08	May-Jul 09	May-Jul 10	May-Jul 11	May-Jul 12
TOTAL OCUPADOS						
SALUD	85,2	87,6	88,0	89,1	89,3	89,4
R. CONTRIBUTIVO	64,2	65,0	61,9	61,7	62,5	62,7
R. ESPECIAL	2,0	2,3	2,4	2,8	2,9	3,0
Aportantes	53,1	54,1	51,0	51,0	51,8	51,3
Beneficiario	13,1	13,3	13,3	13,5	13,4	14,0
Otro	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,3
R. SUBSIDIADO	18,9	20,2	23,6	24,5	23,8	23,7
NO SABE	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
PENSIONES	43,6	44,4	42,2	41,9	42,0	42,4

Fuente: Ministerio del Trabajo - Dirección de Pensiones y otras Prestaciones. Últimos datos disponibles.

Estas cifras evidencian la necesidad de posibilitar que la población ocupada informal cuente con un mecanismo que facilite su acceso al Sistema de Seguridad Social Integral y que permita que al final de su vida productiva cuente con una protección que se traduzca en un ingreso para su vejez, es por ello que esta iniciativa se faculta al empleador bien sea persona natural o jurídica, que tenga laborando a trabajadores por días o períodos inferiores a un mes y que devenguen por ello menos de un smlmv para que sean vinculados al Sistema de Seguridad Integral a través del servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS–, que garantiza que a futuro estos trabajadores obtenga un ingreso en su vejez y de otra parte encontrarse protegidos ante las enfermedades o accidentes propios de su actividad laboral.

Esta iniciativa legislativa en un contexto más amplio debe ser vista como una acción que apunta a cumplir los compromisos adquiridos en materia internacional tales como la Declaración del Milenio suscrita como resultado de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000, en la que se asumió la responsabilidad de prestar una atención especial a la pobreza.

Es así como, en la Declaración del Milenio suscrita por los jefes de Gobierno y Estado en el año 2000, se plantea el reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre.

Colombia, como todos los países de Latinoamérica, se ha propuesto reducir la pobreza que aqueja a un significativo número de habitantes, el compromiso del país con los objetivos de desarrollo del milenio abarca el diseño de diversas políticas públicas desde una perspectiva diferencial, con énfasis en los grupos poblacionales más pobres y vulnerables.

En el contexto descrito se origina el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” entre cuyos principios se encuentra el afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social, con el objetivo de generar una economía que garantice un mayor

nivel de bienestar cuyo fin último es incrementar el ingreso por habitante.

Todo lo anterior fundamentado en la Carta Política que brinda especial atención a la seguridad social en respuesta a los riesgos que pueden afectar la salud y seguridad económica de la población, es así como en el artículo 48 se establece: “*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. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley*”.

En desarrollo de lo previsto en la Constitución Política en el preámbulo de la Ley 100 de 1993, se precisa que el Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

En la citada ley al referirse al Sistema de Seguridad Social Integral se determina que comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios.

Es por ello que esta iniciativa legislativa apunta al cumplimiento progresivo del mandato Constitucional para un grupo de población que hasta hoy dada la regulación no cuenta con protección, en el Sistema de Seguridad Social Integral.

Sobre el particular, debe prestarse especial atención al contenido complementario del mandato de progresividad el cual tal como se señala en la Sentencia C-443 de 2009, tiene dos contenidos complementarios, por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad; y por otra, también implica un sentido de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Enmarcados en lo descrito con el Proyecto de ley número 185 de 2012, de origen gubernamental, se busca avanzar en la progresividad y gradualidad en el reconocimiento de los derechos y la obligación estatal de mejorar las condiciones de su goce y ejercicio frente al grupo poblacional que se pretende beneficiar.

Respecto de los BEPS debe indicarse, que se conciben como un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección a la vejez que hace parte de los Servicios Sociales Complementarios, convirtiéndose en una alternativa que a largo plazo protege a las personas de no contar con un ingreso en la vejez, uniendo el esfuerzo de aporte realizado por quienes opten por este mecanismo, con el subsidio o incentivo entregado por parte del Estado, es importante tener en cuenta que la suma del ahorro individual más el subsidio del Gobierno que serán la base para la liquidación del ingreso mensual o periódico para la vejez, en ningún caso podrá superar el 85% del smmlv.

Ahora bien, para el grupo de trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes, y que por ello su ingreso es inferior a un smmlv, tal como lo presenta esta iniciativa el empleador deberá efectuar la inscripción del empleado al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS–, y realizar el aporte del 7% sobre el ingreso del trabajador, este aporte se establece a cargo del empleador dado que se trata de trabajadores de bajo ingreso y con él se garantizará que a futuro se convierta en ahorro para el trabajador.

Por su parte, en el mecanismo BEPS existe la posibilidad de que el trabajador voluntariamente pueda incrementar su capital realizando con esfuerzo propio un ahorro adicional, que representará al final de su vida productiva un beneficio económico mayor hasta su muerte.

Acerca de la afiliación del trabajador cuyo empleador sea una persona natural, podrá acceder a los incentivos contemplados en la Ley 1328 de 2009 a través de los seguros que cubran los riesgos de invalidez y muerte ocasionada por el trabajo y en caso de que el empleador sea una persona jurídica deberá afiliarlo al Sistema de Riesgos Laborales.

En 1991 la Constitución Política de Colombia, en su artículo 48, estableció la seguridad social como un servicio público obligatorio que se prestaría bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; así mismo, el Estado garantizaría a todos los trabajadores el derecho irrenunciable a la seguridad social y la ampliación progresiva de su cobertura; por lo tanto, es de vital importancia para los trabajadores que laboran por días regular su protección en riesgos laborales, y su afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales.

En el numeral 3 del artículo 6° de la Ley 100 de 1993, se establece como objetivo del Sistema de Seguridad Social Integral garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, existiendo la necesidad de crear los mecanismos para que los trabajadores dependientes por días, puedan acceder al Sistema General de Riesgos Laborales, con todas las garantías y prestaciones, evitando la evasión y la desprotección de los trabajadores dependientes contratados por días al mes, o unos días en un mes determinados.

Proposición

De conformidad con las consideraciones precedentes, solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 185 de 2012 Cámara, *por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes.*

Cordialmente,

Rafael Romero Piñeros, Pablo Aristóbulo Sierra León, Armando Antonio Zabarain,
Representantes a la Cámara.

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2012 CÁMARA

por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes.* El empleador, persona natural o jurídica, que tenga laborando a trabajadores por días o periodos inferiores a un mes y que por dicha situación devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente deberán vincularlos al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos y las personas jurídicas al Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 2°. *Ingreso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS– de trabajadores vinculados por días o periodos inferiores a un mes.* Durante las etapas de la vida laboral en que los trabajadores se encuentren vinculados con una persona natural o persona jurídica por periodos inferiores a un mes y que por dicha situación devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente, como mecanismo de protección a la vejez, el empleador deberá efectuar la inscripción del empleado al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS–, y realizar el aporte del 7% sobre el ingreso del trabajador, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo diario legal vigente. El administrador de BEPS tendrá la obligación de informar al trabajador que adicionalmente podrá realizar aportes voluntarios a dicho mecanismo y las condiciones en que puede hacerlo.

En el evento en que dicho trabajador durante su vida laboral se hubiere afiliado al Sistema General de Pensiones y no cumpla con los requisitos para acceder a la pensión, podrá de manera voluntaria trasladar la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos al mecanismo BEPS con el propósito de incrementar el beneficio periódico que le otorga este mecanismo. Igualmente, el trabajador podrá trasladar los aportes realizados al mecanismo BEPS, cuando estos

se constituyan en determinantes, en términos de ahorro o semanas cotizadas, para que el trabajador cumpla requisitos para acceder a una pensión. El Gobierno reglamentará los casos y los trámites para facilitarle al trabajador el traslado.

Como parte de los incentivos del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos el trabajador vinculado laboralmente en esta modalidad a una persona natural podrá acceder a los seguros que cubren el riesgo de invalidez y muerte cuya prima se financia con el Fondo de Riesgos Laborales.

Parágrafo. Cuando el trabajador manifieste su voluntad de efectuar aportes adicionales a los del empleador, este podrá descontar mensualmente la suma pactada del valor del salario correspondiente, previa autorización expresa del trabajador.

Artículo 3°. *Afiliación a Riesgos Laborales.* Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados a personas jurídicas mediante contrato de trabajo escrito o verbal celebrado por días, se afilian de manera obligatoria al Sistema General de Riesgos Laborales a través de la empresa contratante, en las mismas condiciones y términos establecidos en el Decreto-ley 1295 de 1994 y la Ley 1562 de 2012.

Artículo 4°. *Cotizaciones y pago anticipado.* La cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se realizara de manera anticipada conforme al Decreto-ley 1295 de 1994 y la Ley 1562 de 2012, para lo cual se tendrá en cuenta la clasificación de actividades económicas establecida en el Decreto número 1607 de 2002.

La base para calcular las cotizaciones de los trabajadores dependientes por días no será inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente sin importar el número de días del respectivo mes que se cotiza.

El monto de las cotizaciones no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7% de su ingreso base de cotización.

Artículo 5°. *Ingreso Base de Liquidación en Riesgos Laborales.* El ingreso base de liquidación para las prestaciones económicas que deban ser reconocidas a los trabajadores dependientes por días se calcularán conforme al artículo 5° de la Ley 1562 de 2012.

Artículo 6°. *Disposiciones complementarias en Riesgos Laborales.* En los aspectos no regulados en la presente ley se aplicarán las disposiciones del Sistema General de Riesgos Laborales para los trabajadores dependientes contenidas en el Decreto-ley 1295 de 1994 y las Leyes 776 de 2002 y 1562 de 2012, y demás disposiciones que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Cordialmente,

Rafael Romero Piñeros, Pablo Aristóbulo Sierra León, Armando Antonio Zabaraín,
Representantes a la Cámara.

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 035 DE 2011 CÁMARA

por la cual se interpreta legislativamente la expresión “inversiones físicas en educación” contenida en el inciso 1° del artículo 2° del Acto Legislativo número 05 de 2011 y en el artículo 27, numerales 9 y 12 de la Ley 1530 de 2012, con el objeto de facilitar la creación e implementación de incentivos y estímulos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones, “Ley Antideserción Estudiantil de Colombia”.

1.1

UJ-1840/12

Bogotá, D. C.,

Honorable Representante

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 035 de 2011 Cámara, *por la cual se interprete legis-*

lativamente la expresión “inversiones físicas en educación” contenida en el inciso 1° del artículo 2° del Acto Legislativo número 05 de 2011 y en el artículo 27, numerales 9 y 12 de la Ley 1530 de 2012, con el objeto de facilitar la creación e implementación de incentivos y estímulos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones, “Ley Antideserción Estudiantil de Colombia”.

Honorable Representante:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 035 de 2011 Cámara, *por la cual se interpreta legislativamente la expresión “inversiones físicas en educación” contenida en el inciso 1° del artículo 2° del Acto Legislativo número 05 de 2011 y en el artículo 27, numerales 9 y 12 de la Ley 1530 de 2012, con el objeto de facilitar la creación e implementación de incentivos y estímulos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

1. Marco legal

Mediante el Acto Legislativo número 5 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, se rediseñó el marco constitucional de las regalías en Colombia, dispuesto en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

Con la reforma se creó el Sistema General de Regalías, constituido por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, generadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, el cual se distribuye en los diferentes Fondos¹ y por departamentos, conforme lo dispuesto en el artículo 361 de la Constitución Política, así:

“... Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional. (...)

Parágrafo 2°. (...)

Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo contempla la destinación de los recursos de este Sistema, de la siguiente manera:

*“... Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; **para inversiones físicas en educación**, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de*

la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, el requisito imprescindible para acceder a los recursos de inversión del Sistema General de Regalías (SGR) son los proyectos de inversión, como lo establece la Constitución en el artículo en mención:

“... Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías...”

Por orden Constitucional, dichos proyectos de Inversión se someterán a consideración de Órganos Colegiados de Administración y Decisión instituidos para los Fondos de Inversión previstos por la Carta y para las asignaciones directas de los Departamentos y Municipios. En tales instancias tendrán asiento los gobernadores, un número representativo de alcaldes y el Gobierno Nacional, y serán los encargados de aprobar los proyectos de inversión que sean presentados a su consideración, a través de ejercicios de planeación regional, articulando la inversión nacional con la inversión subnacional, consultando las necesidades regionales y atendiendo los derroteros del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo expuesto en la Constitución y la ley que regule el Sistema General de Regalías.

En línea con lo anterior y atendiendo el mandato del artículo 360 C. P., se promulgó, el 17 de mayo de 2012, la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, en la cual se consagra la distribución de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional; de Compensación Regional y de las asignaciones directas, los objetivos, fines, administración, ejecución y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios; así como el monitoreo, seguimiento, control y evaluación que se realizará a las inversiones que se realicen con estos recursos.

Es así como dentro de la Ley 1530 de 2012, en el marco de las reglas generales para la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías previstos para inversión, el artículo 22 dispuso:

*“Artículo 22. Destinación. **Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos**, como componentes de un*

¹ Constitución Política. Artículo 361. *“(...) Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional (...)*”.

proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Cuando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil”.

De lo anterior se colige que con los recursos del Sistema General de Regalías se podrá realizar inversión en todos los sectores, siempre que se realice a través de proyectos de inversión sometidos a consideración de los diferentes órganos colegiados de administración y decisión, para su evaluación, viabilización, priorización y eventual aprobación.

Lo anterior surge como una de las principales diferencias con el régimen normativo anterior de las regalías y compensaciones. En dicho marco legal², los recursos de regalías directas se destinaban a alcanzar las coberturas mínimas de los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil y la entidad territorial que lograra ese fin, podía reorientar los recursos a proyectos de inversión contenidos en el plan de desarrollo, distintos a alcanzar dichas coberturas. Sin embargo, después de más de una década, y a pesar de que durante ese periodo se generaron regalías por más de \$33 billones de pesos, destinadas exclusivamente para ese efecto, recibieron recursos de transferencias y en algunos casos cofinanciación de la Nación³, ninguno de los departamentos y municipios beneficiarios de estos recursos alcanzó la cobertura exigida en la totalidad de los servicios.

En consecuencia, la Constitución y la ley establecen para los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, un régimen normativo más flexible, que persigue la articulación de los Planes de Desarrollo de los diferentes niveles de gobierno y respetando en todo caso la autonomía de las entidades territoriales.

2. El proyecto de ley

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto hacer interpretación legislativa de la frase “*inversiones físicas en educación*” del inciso 1° del artículo 2° del Acto Legislativo número 05 de

² Ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

³ Exposición de motivos. Acto Legislativo número 05 de 2011. *Gaceta del Congreso* número 577 del 31 de agosto de 2010.

2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, así como de los numerales 9 y 12 del artículo 27 de la Ley 1530 de 2012, en lo referente a definir legalmente que es inversión física en educación para así poder facilitar la creación e implementación de incentivos y estímulos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia.

Es así como en el artículo 2° del proyecto de ley, se realiza la interpretación legislativa de “*inversión física en educación*”, en los siguientes términos:

“Artículo 2°. Interpretación Legislativa de Inversión Física en Educación. Las inversiones físicas en educación son todas aquellas erogaciones que se destinen para todos los gastos relacionados con la calidad de educación, adicionalmente incluyendo los de infraestructura, construcción ampliación, adecuación remodelación reconstrucción mantenimiento y el mejoramiento de las instalaciones, así como de los bienes muebles e inmuebles que hagan parte de estas, lo cual debe redundar simultáneamente en una mejor cobertura y una mejor calidad de la educación”.

Frente al particular, vale la pena señalar que tal disposición podría llegar a estar está viciada de inconstitucionalidad, por las razones que se esgrimen a continuación:

La facultad de interpretar las leyes que tiene el honorable Congreso en virtud del artículo 150 de la Carta, está sujeta a los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto:

*“(…) En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo **se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica** y de la finalidad perseguida por aquel, (…)”*⁴. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

*“(…) Así, mediante una ley interpretativa el legislador fija el sentido de una norma jurídica, razón por la cual **se hace necesario no sólo identificar con precisión la norma que es objeto de interpretación sino respetar el marco material al que dicha disposición se refiere, pues de lo que se trata es de señalar entre diferentes po-***

⁴ Corte Constitucional. Sentencia número C-424 de 1994. Magistrado Ponente: Doctor Fabio Morón Díaz.

sibilidades hermenéuticas, aquella que refleja el significado que el legislador quería darle a la norma previamente expedida por él mismo. (...)”⁵. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(…) **Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con esta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad –que es manifestación de la función legislativa– el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido.** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Si ello es as **la ley interpretativa** –como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga– está **sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada:** iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate (...)”⁶. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La presente iniciativa de origen parlamentario, fue presentada por un solo congresista y ha sido tramitada como ley ordinaria. Si dentro de las norma que se pretende interpretar se encuentra una contenida en un acto legislativo, la norma interpretativa debió tramitarse como tal, así como referirse única y exclusivamente a la interpretación normativa y no a otros aspectos (incentivos para evitar la deserción estudiantil), ya que con eso se rompe la identidad normativa entre el precepto a interpretar y la ley que no solo es interpretativa, sino dicta otras disposiciones en materia educativa. Ahora bien, teniendo en cuenta que la interpretación se extiende a los numerales 9 y 12 del artículo 27 de la Ley 1530, la iniciativa de interpretación de las normas a que se refiere dicha ley, de acuerdo al pronunciamiento de la Corte frente al particular, es del Gobierno Nacional por mandato Constitucional del artículo 360 de la Carta.

Aunado a lo expuesto, la disposición interpretativa aunque identifica las normas a interpretar, le da un alcance diferente a la expresión “*inversión física en educación*”, ya que la define como aquellos gasto relacionados con la calidad de la educación, “*incluyendo adicionalmente*” dice la norma, lo que en realidad se debe entender por “*inversiones físicas*” (infraestructura, cons-

trucción, ampliación, adecuación remodelación reconstrucción mantenimiento y el mejoramiento de las instalaciones, así como de los bienes muebles e inmuebles que hagan parte de estas). Lo que desborda la facultad constitucional de interpretación que tiene el Congreso de la República y no refleja el real querer del constituyente quien, conforme a los antecedentes legislativos del Acto Legislativo número 05 de 2011, quiso incluir dentro de la destinación de las regalías, en el marco Constitucional entre otros, la inversión física en materia educativa, y no otro tipo de inversión. Lo anterior, sin perjuicio de que la Ley 1530 de 2012 permita que con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, las entidades territoriales puedan presentar a consideración de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión proyectos de inversión en materia educativa, que amplíen y mejoren las coberturas en educación, así como la calidad del servicio, siempre que no financien gastos de funcionamiento, en el marco de la asignación de competencias a las entidades territoriales y respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Además de los argumentos expuestos, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en materia de leyes interpretativas, en los que ha establecido los requisitos de las mismas, así:

“(…) [La] norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. **Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material.** Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquélla pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada. (...)”⁷ (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(…) **la ley interpretativa [que] desborde su objeto constitucional** y, por lo tanto, introduzca nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, de suerte que se **sustituya, modifique o derogue su contenido normativo, se produzca una manifiesta violación de los principios**

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 2002. Magistrado Ponente: Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-270 de 1993. Magistrado Ponente: Doctor José Gregorio Hernández Galindo.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 2002. Magistrado Ponente: Doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

constitucionales de racionalidad mínima, irre-
troactividad de la ley, seguridad jurídica, bue-
na fe y confianza legítima. (...)”⁸ (Negrilla y
subrayado fuera de texto).

Como ya se dijo, el artículo del proyecto de ley con vocación interpretativa no cumple con los tres requisitos señalados, aunque defina el alcance de la expresión de dos normas legales anteriores, el segundo y tercer requisito no se cumplen, en el entendido que la definición propuesta no fija el sentido de “*inversiones físicas en educación*”, la que por cierto es bastante clara, sino que, por el contrario, el significado propuesto lo circunscribe a los gastos requeridos para mejorar la calidad de la educación, e incluye como ya se dijo, de manera adicional, los gastos relacionados con infraestructura, construcción ampliación, adecuación remodelación reconstrucción mantenimiento y el mejoramiento de las instalaciones, así como de los bienes muebles e inmuebles que hagan parte de estas, lo que agrega un componente adicional al contenido dentro del ámbito material del Acto Legislativo número 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

De otra parte, establece el artículo 5° de la iniciativa que los recursos que destinará el Gobierno para la implementación de los incentivos y estímulos destinados a calidad o cobertura en educación provendrán del Fondo Regional de Desarrollo del Sistema General de Regalías, de la respectiva cuenta que sea asignada para la realización de las inversiones físicas en educación. Al respecto es preciso recordar, como se indicó en el acápite de Marco Legal, que los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, así como los de los Fondos de Compensación Regional y de Ciencia Tecnología e Innovación, creados por el Acto Legislativo número 05 del 18 de julio de 2001, serán distribuidos por departamentos atendiendo a los criterios de población, pobreza y desempleo no como lo pretende el artículo, toda vez que los términos en los que está planteado, va en contravía de lo señalado en los artículos 360 y 361 de la Constitución, la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

En línea con lo anterior, con cargo a los recursos asignados departamentalmente, la Gobernación, los municipios y o distritos de cada departamento presentarán proyectos de inversión en cualquier sector ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD– correspondiente, para su trámite y eventual aprobación conforme al monto de recursos determinado en el Presupuesto del Sistema General de Regalías. La dinámica del Sistema implica que dicho

monto es concursable y que en los ejercicios de planeación regional realizados por los OCAD, se identificarán los sectores que requieren de mayor inversión y serán los proyectos que los impacten aquellos que tendrán vocación de ser aprobados y recibir recursos, siempre que se cumplan las normas que regulan la materia.

En consecuencia, si las entidades territoriales consideran pertinente financiar con cargo a los recursos de regalías los incentivos de que trata el presente proyecto, de ley, podrá estructurar el proyecto de inversión en dicho sentido y presentarlo a consideración del Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente para su eventual definición y aprobación.

3. Conclusiones

Si bien el honorable Congreso de la República tiene dentro de sus facultades (numeral 1 artículo 150 C. P.) interpretar las leyes, dicha facultad no puede hacerse extensiva a los Actos Legislativos. Ahora bien y si en gracia de discusión se extendiera la norma a dichos actos, la norma interpretativa debe sujetarse al trámite y particularidades propias de la norma a interpretar, previstas por la Constitución y la ley, referirse de manera exclusiva a la disposición que se quiere interpretar y no desconocer su ámbito material. Adicionalmente, incluir dentro de la interpretación los numerales 9 y 12 de la Ley 1530 de 2012, en el proyecto de ley bajo estudio de iniciativa parlamentaria, tampoco cumple las condiciones descritas para las leyes con carácter interpretativo, por cuanto la propia Carta reservó las materias a que se refiere dicha ley, a iniciativa gubernamental.

Como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional la norma interpretativa debe referirse única y exclusivamente a la interpretación normativa y no a otros aspectos (incentivos para evitar la deserción estudiantil), ya que con eso se rompe la identidad normativa entre el precepto a interpretar y la ley que no solo es interpretativa, sino dicta otras disposiciones en materia educativa, pues hay que recordar que la norma con vocación de interpretar es una sola con la norma que se interpreta.

Frente a los recursos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales destinarán para la implementación de los incentivos, ya se ha dicho en los capítulos precedentes que corresponde a cada entidad territorial, dentro de su autonomía, presentar proyectos de inversión en sector educación que contengan el objetivo previsto en la iniciativa examinada, a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para su definición y eventual aprobación. En consecuencia, la norma como se encuentra redactada es inconstitucional porque va

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007. Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil.

en contravía de lo señalado en los artículos 287, 30 y 361 Constitucionales.

En virtud de lo anterior, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley que se analiza en este documento, no sin antes manifestar nuestra firme voluntad y compromiso de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia:

Honorable Representante Diego Alberto Naranjo Escobar - Autor

Honorable Representante Iván Darío Agudelo Zapata - Ponente

Honorable Representante Luis Guillermo Barrera Gutiérrez - Ponente

Honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto - Ponente

Honorable Representante Silvio Vásquez Villanueva - Ponente

Doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo - Secretario General de Plenaria de Cámara, para que obre dentro del expediente.

CONTENIDO

Gaceta número 716 - Martes, 23 de octubre de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 104 de 2012 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 249 de la Constitución Política de Colombia sobre la elección del Fiscal General de la Nación.....	1
Ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley número 185 de 2012 Cámara, por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes.....	1

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 035 de 2011 Cámara, por la cual se interpreta legislativamente la expresión “inversiones físicas en educación” contenida en el inciso 1° del artículo 2° del Acto Legislativo número 05 de 2011 y en el artículo 27, numerales 9 y 12 de la Ley 1530 de 2012, con el objeto de facilitar la creación e implementación de incentivos y estímulos que contrarresten la deserción estudiantil en Colombia y se dictan otras disposiciones, “Ley Antideserción Estudiantil de Colombia”	7
---	---