



INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY 143 DE 2015 CÁMARA, 158 DE 2015 SENADO

Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2016

Señor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Señor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe sobre objeción presidencial al **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Respetados señores Presidentes:

Tras la designación que realizaron las honorables Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 167 de la Constitución y los artículos 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Congresistas el informe sobre objeción presidencial al **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

La presente iniciativa fue radicada el pasado 23 de abril de 2015 por los honorables Senadores de la bancada del Centro Democrático: Iván Duque Márquez, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Alfredo Ramos Maya, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Honorio Miguel Henríquez Pinedo,

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



María del Rosario Guerra de la Espriella, Éverth Bustamente García, Susana Correa Borrero, Orlando Castañeda Serrano, José Obdulio Gaviria, Ernesto Macías Tovar y otros.

Le correspondió el número 158 de 2015 en el Senado y se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 240 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los Senadores Nadia Blel Scaff, Antonio José Correa Jiménez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Honorio Miguel Henríquez Pinedo como coordinador.

El día 3 de junio de 2015, en la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, fue discutida y aprobada por unanimidad esta iniciativa sin modificación alguna de acuerdo con la ***Gaceta del Congreso*** número 342 de 2015. Y la mesa directiva de esta célula legislativa nombró como ponentes para segundo debate los mismos Senadores que fueron designados para el primer informe, y por solicitud del Senador Édinson Delgado Ruiz, también fue incluido como coponente para la Plenaria del Senado.

El día 7 de octubre de 2015, en la honorable Plenaria del Senado de la República, fue discutida y aprobada esta iniciativa con la modificación de su artículo 2°, que se hizo mediante una proposición suscrita por los Senadores Claudia Nayibe López Hernández, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Germán Barón Cotrino, Édinson Delgado Ruiz, y Honorio Miguel Henríquez Pineda, miembros de la comisión accidental que se creó para su estudio en la última sesión de la legislatura de esta corporación; la cual basaron en el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que allegó al Senado de la República el día 29 de julio de 2015, donde pedían que los Fondos de Cesantías promuevan directamente esta alternativa del ahorro programado o seguro educativo, para garantizar la destinación efectiva de los recursos al pago de la educación superior, y que se precisará a los dependientes, ya sea considerando unos criterios objetivos o *la relación de afinidad o consanguinidad entre el beneficiario indirecto y el afiliado*.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados para rendir informe de ponencia en tercer debate ante esta célula legislativa, los Representantes Esperanza Pinzón de Jiménez, Mauricio Salazar Peláez, y Rafael Eduardo Paláu Salazar como coordinador.

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



El día 24 de mayo de 2016, en la honorable Comisión VII de la Cámara de Representantes, fue discutida y aprobada esta iniciativa. Y la mesa directiva de esta célula legislativa nombró como ponentes para cuarto debate los mismos Senadores que fueron designados para el tercer informe.

El día 20 de junio de 2016, en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, fue discutida y aprobada esta iniciativa parlamentaria, como consta en la **Gaceta del Congreso** número 451 de 2016.

II. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA PARCIALES

Teniendo en cuenta que los articulados aprobados en Senado y Cámara no presentaron discrepancias, se remitió a sanción presidencial; no obstante, el Ministerio del Trabajo, en cabeza de la señora Clara López Obregón, presentaron objeciones por inconveniencia parciales las cuales se publicaron en la **Gaceta del Congreso** número 530 de 2016, de acuerdo a las razones que se muestran a continuación.

1. *La redacción del articulado es un poco ambigua al determinar qué debe entenderse por el concepto de dependientes debido a una tautología, dado que el mismo concepto que se pretende definir se confunde con la definición aportada.*

2. *La categoría de dependientes se torna de difícil reglamentación e implementación, por lo tanto se sugiere aportar mayor claridad sobre el particular pues es un poco ambigua.*

3. *El concepto indica que la noción de dependientes es de difícil reglamentación, puesto que no se dispone de contenido legislativo preexistente a partir del cual se derive la facultad reglamentaria.*

4. *Se cita la Sentencia C-1005 de 2008, de la Corte Constitucional que indica:*

Este tribunal ha insistido en que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que una ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa y está entonces sujeta a la Ley. Y es que si el legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria, ha dicho esta Corte, es la existencia previa de un contenido o materia previa por reglamentar.

III. RESPUESTA DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



La definición que da la norma sobre dependientes no es ambigua ni tautológica. La palabra tautología la define la Real Academia Española de la Lengua como *Acumulación reiterativa de un significado ya aportado desde el primer término de una enunciación, como en persona humana*.

De acuerdo con lo anterior, la definición legal contenida en el proyecto de ley objetado no es reiterativa, ya que precisa en el párrafo de su artículo 2° la mención de los dependientes que hace el artículo 1°, correspondiente al objeto; de la siguiente forma:

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

- 1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.*
- 2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.*
- 3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por autoridad competente.*

Esta precisión legal, no reiterativa, aclara el alcance de la palabra dependientes, explicando detalladamente las condiciones que estos deben reunir para poder obtener el beneficio de retiro de cesantías contemplado en la ley. Es esta definición la que se adecúa al extracto jurisprudencial mencionado en las objeciones, en donde se indica que *debe existir un contenido o materia legal por reglamentar*, lo cual se cumple en este caso, ya que el proyecto de ley contempla un alcance específico de la palabra dependientes y fue configurado en detalle el requerimiento que en cada escenario debe reunirse para obtener el beneficio establecido en la ley.

Ahora bien, cualquier tipo de reglamentación adicional para poder precisar aún más la definición del concepto de dependientes, puede ser válidamente desarrollada a través de un decreto reglamentario que precise aún más el alcance del concepto.

En razón a la dinámica que deben tener las normas, debido a que las leyes no pueden ser pétreas y tampoco se constituyen en entes jurídicos sin dinámica, se ha previsto la introducción de decretos reglamentarios que desarrollen la legislación y que precisen su campo de aplicación. El Presidente de la

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



República tiene potestad reglamentaria de acuerdo con el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en donde se dispone que deberá:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Debe reiterarse que la noción de dependientes contenida en el proyecto de ley objetado no es ambigua y es susceptible de reglamentación legal para poder implementar la ley, al contrario de lo que firma el Gobierno en su concepto.

Existe una materialidad legislativa previa, tal como se expresa en la jurisprudencia citada en el oficio de objeciones gubernamentales, que se expresa en dos dimensiones: **la legal y la jurisprudencial.**

En la dimensión legal, el primer ejemplo a citar es la potestad reglamentaria contenida en el Decreto 99 de 2013, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se reglamenta vía decreto la definición de dependientes de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. Definición de dependientes. Para propósitos de este artículo tendrán la calidad de dependientes únicamente:

1. Los hijos del contribuyente que tengan hasta 18 años de edad y dependan económicamente del contribuyente.

2. Los hijos del contribuyente con edad entre 18 y 23 años, cuando el padre o madre contribuyente persona natural se encuentre financiando su educación en instituciones formales de educación superior certificadas por el Icfes o la autoridad oficial correspondiente; o en los programas técnicos de educación no formal debidamente acreditados por la autoridad competente.

3. Los hijos del contribuyente mayores de 23 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal.

4. El cónyuge o compañero permanente del contribuyente que se encuentre en situación de dependencia sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores a doscientos sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal, y los padres y los hermanos del contribuyente que se encuentren en situación de dependencia, sea por ausencia de ingresos o ingresos en el año menores

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



a doscientas sesenta (260) UVT, certificada por contador público, o por dependencia originada en factores físicos o psicológicos que sean certificados por medicina legal. ()

Este decreto refleja que la definición de dependientes y su alcance es susceptible de reglamentación por parte del ejecutivo, más aún en el caso del proyecto objetado por la Presidencia, puesto que allí se establecen unas pautas generales sobre la definición de dependientes que perfectamente pueden ser aclaradas y complementadas por un futuro decreto. Esto ha ocurrido en casos en donde la delimitación de los conceptos normativos necesita un desarrollo mayor y es perfectamente aplicable en el caso del proyecto objetado que aquí se estudia, ya que en este sí se hace una distinción general sobre el tema de quién es dependiente para efectos de la autorización de retiro de cesantías, la cual puede ser complementada por decretos reglamentarios posteriores por parte del ejecutivo.

Vale la pena resaltar que la Ley 100 de 1993, que hace parte de la regulación colombiana del derecho laboral y de la seguridad social, hace mención al tema de dependientes de la siguiente manera:

*¿Artículo 47. Modificado por el artículo 13, Ley 797 de 2003 **Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.** Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1889 de 1994. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:*

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite.

*En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante **por lo menos desde el momento en que este cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido;***

(El texto en negrilla fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1176 de 2001).

b) Los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



de su muerte, y los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez;

c) A falta del cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este, y

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de este. (Subrayado fuera de texto).

En esta norma, que pertenece a la misma rama del derecho que es regulada por el proyecto de ley objetado, se menciona a los dependientes de los pensionados que fallecen, quedando clara en la normatividad la definición de dependientes, que en general es un concepto que hace alusión a las relaciones de dependencia económica y al parentesco civil o familiar.

La Ley 82 de 1993 también define quiénes son las personas dependientes. En diversos artículos se menciona la noción de manera general y es importante resaltar el artículo 2° de dicha ley en donde se establece que:

Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten y mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Aquí se habla de personas menores de edad que dependen de otras, regulación que es planteada de forma general y que ha sido interpretada por la jurisprudencia, la cual ha desarrollado también la noción de dependencia.

En la jurisprudencia, las Altas Cortes de Justicia han desarrollado la noción legal de dependientes así:

La Corte Constitucional en Sentencia C-964 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis, declaró exequible condicionalmente las expresiones mujer y mujeres contenidas en el presente artículo, en el entendido, que los beneficios establecidos en dichos artículos a favor de las personas dependientes de la mujer cabeza de familia se harán extensivos a los hijos menores y a los hijos impedidos dependientes del hombre que, de hecho, se encuentren en la misma situación que una mujer cabeza de familia, en los términos y bajo el requerimiento del artículo 2° de la misma ley.

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



De esta manera, la definición de dependientes se interpreta y amplía por parte de la jurisprudencia, en donde se desarrolla aún más la noción de quién es dependiente para la ley.

Además, **la jurisprudencia** también ha tratado el concepto de dependientes en otras ocasiones.

La Sentencia T-020 de 2003 hace mención a los dependientes en el tema de seguridad social de la siguiente forma:

Debe recordarse entonces, que el pago de la mesada a que tiene derecho todo pensionado, no se limita al pago de una suma de dinero que solo cubriría las necesidades meramente biológicas, sino que esta mesada debe garantizar una vida en condiciones de dignidad, la cual le permitirá tanto al pensionado como a las personas dependientes económicamente de él, suplir sus necesidades básicas, de alimentación, vivienda, vestuario, educación, salud, etc. De esta manera, el pago de la pensión, que por lo general se constituye en la única fuente de recursos económicos para cubrir su mínimo vital, requiere que su pago sea puntual y completo, pues de no suceder ello, la subsistencia digna y el mínimo vital del extrabajador se verían efectivamente vulnerados.

En este caso la jurisprudencia se decanta por una noción de dependencia económica de los beneficiarios pensionales, que perfectamente puede aplicarse por analogía al caso de los beneficios de retiro de cesantías para cubrir pólizas educativas, jurisprudencia que también puede servir de sustento al Gobierno para el desarrollo de las facultades reglamentarias que permitirían implementar el proyecto de ley objetado por el Gobierno.

El Consejo de Estado en su sección Segunda también ha definido la noción de dependencia. En Sentencia número 2361 del 11 de abril de 2000, M. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, se dice que:

La dependencia económica, para efectos de la pensión de sobrevivientes, debe ser examinada armónicamente con los postulados constitucionales y legales que orientan la seguridad social tales como la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, protección integral de la familia, de las personas de la tercera edad, calidad de vida acorde con la dignidad humana, eficiencia y solidaridad entre otros.

De esta forma la Corte interpreta la dependencia como una noción económica, orientada a personas que están en circunstancias de debilidad manifiesta.

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



Estos y otros muchos ejemplos permiten concluir que la figura de la dependencia sí tiene unos antecedentes perfectamente definidos tanto en la ley como en la jurisprudencia, los cuales le permitirán al ejecutivo hacer ejercicio de su facultad reglamentaria para poder desarrollar aún más dicha definición legal, que de por sí ya está delimitada en el proyecto de ley objetado y que permitirá realizar el proceso de implementación del proyecto de ley que fue objetado por el ejecutivo.

Por las razones anteriores, las objeciones de la Presidencia de la República contra el **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones**, son infundadas, motivo por el cual el proyecto de ley objetado sí es **conveniente y no adolece** de los vicios de los cuales se le ha tachado, pudiendo ser reglamentado sin ningún tipo de inconveniente jurídico por el Gobierno, haciendo ejercicio de su potestad reglamentaria.

IV. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, no acoger las objeciones presidenciales por inconveniencia parciales sobre el **Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, 143 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones**.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Que se adicione un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 en este sentido:

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.



Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 2°. Reglamentación. Los fondos de cesantías debidamente constituidos y reconocidos estarán habilitados para facilitar, promover, ofertar, desarrollar, negociar e informar sobre productos de seguro en el ámbito educativo, así como programas de ahorro continuado para el pago anticipado de la educación superior de los hijos y dependientes de sus afiliados.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.
2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones debidamente reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.
3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por la autoridad competente.

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

HUMPHREY ROA SARMIENTO

Representante a la Cámara por Boyacá

Cra. 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso - Oficina 303B-304B

Teléfono: 3823327 Telefax: 3823326

Bogotá D. C.