



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 163

Bogotá, D. C., lunes, 24 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.*

Bogotá, D. C., 21 de febrero de 2025.

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto. Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.**

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de**

**Ley número 454 de 2024 Cámara, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.**

Cordialmente,

**MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO**

Representante a la Cámara

Ponente única

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.*

El presente informe de ponencia consta de la siguiente estructura:

- I. Competencia
- II. Trámite de la iniciativa
- III. Objeto del proyecto
- IV. Justificación del proyecto según las y los autores
- V. Consideraciones de la ponente
- VI. Impacto fiscal

- VII. Relación de posibles conflictos de interés
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto

## I. COMPETENCIA.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”*. (Subrayado por fuera del texto)

## II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara fue radicado el 10 de diciembre de 2024, siendo sus autores los Congresistas: *Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Robert Daza Guevara, Imelda Daza Cotes, Martha Isabel Peralta Epiyú, Sandra Ramírez Lobo, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Edwing Fabián Díaz Plata, Ferney Silva Idrobo, Carlos Alberto Benavides Mora, Jorge Andrés Cancimance López, Pedro José Suárez Vacca, Heráclito Landínez Suárez, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Hernando González, Ermes Evelio Pete Vivas, Cristóbal Caicedo Angulo, Olga Beatriz González Correa, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Norman David Bañol Álvarez, Mary Anne Andrea Perdomo, María Fernanda Carrascal Rojas, Jaime Raúl Salamanca Torres, Alfredo Mondragón Garzón, Héctor David Chaparro Chaparro, Santiago Osorio Marín, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Karyme Adrana Cotes Martínez, Camilo Esteban Ávila Morales.*
2. El proyecto de ley fue debidamente publicado en la página web del Congreso.
3. El 18 de diciembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la suscrita como ponente única del proyecto de ley mencionado.

## III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto que el Congreso de la República, como intérprete de autoridad de la ley, haga una interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, relacionado con la pensión Gracia de educadores oficiales, dado que dicha norma ha recibido interpretaciones contradictorias por parte de los

órganos que administran justicia, específicamente en cuanto a la validez de tiempos nacionales.

Por lo anterior, el contenido del presente proyecto de ley es de un único artículo cuya finalidad es interpretar la normatividad ya descrita.

## IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La Ley 114 de 1913 ordenó el reconocimiento de una Pensión Gracia, llamada así porque sería reconocida por la Nación a educadores oficiales de primaria de los ámbitos territoriales, sin que dichos educadores fueran empleados de la Nación. Esto se hizo fundamentalmente para compensar los bajos salarios que dichos educadores recibían por sus servicios.

La pensión, bajo el amparo de esta ley, se creó en favor de los educadores de primaria oficial, que cumplieran 20 años de servicio y acreditaran 50 años de edad. Debiendo además comprobar buena conducta, honradez y consagración a la labor docente, además del requisito de pobreza, el que, bajo una correcta interpretación de la jurisdicción contencioso administrativa, vino a entenderse como que dicha pobreza debía estar correlacionada con la posición social y costumbres del educador.

En el numeral 3 del artículo 4º, se indicó también como requisito que el educador demostrara “que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Para complementar dicho alcance, la norma precisó que el anterior requerimiento no implicaba que el maestro no pudiera recibir a un mismo tiempo “sendas pensiones” como tal, concedidas por la Nación y por un departamento. Así pues, el maestro que cumpliera los requisitos ya descritos podría percibir, en compatibilidad, su pensión ordinaria a cargo de la respectiva entidad territorial-empleadora (departamento, distrito, municipio) y la pensión Gracia que estaría a cargo de la Nación, hoy a través de la UGPP.

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6º señaló:

*“Artículo 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.”*

Como se puede deducir de esta norma, la pensión Gracia se extendió a quienes prestaran servicios en normales y en las inspectorías educativas.

El legislador de 1933 expidió la Ley 37 y volvió a introducir una modificación a la Ley 114 de 1913, diciendo que la pensión sería extensiva a quienes hubieran completado los años de servicio “en establecimiento de enseñanza secundaria”.

Las dos leyes últimamente citadas tuvieron problemas de interpretación, porque, de un lado, la formación de maestros en normales sería “costeada por la Nación”, según el artículo 13 de la Ley 39 de 1903, orgánica sobre instrucción pública, norma que indicó que para ello en cada departamento debería existir una escuela normal. Además, la inspectoría educativa estaba también a cargo de la Nación según el artículo 4º de la Ley 39 de 1903. De otro lado, obsérvese que al tenor de la misma Ley 39 de 1903, artículo 4º, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio que los departamentos y municipios que dispusiera de recursos concurrieran a dicha enseñanza secundaria.

Obsérvese como las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, normas complementarias de la Ley 114 de 1913, generaron una antinomia jurídica pues si a la luz de la Ley 114 de 1913, la pensión Gracia “a cargo de la Nación” era compatible con la pensión ordinaria, de carácter territorial (departamento, distrito o municipio), prima facie no podía entenderse, como la Ley 116 de 1928 y 37 de 1933, extendía la pensión Gracia a educadores de normales, de inspectoría y de secundaria, que estaban a cargo de la Nación, ya que para estos, su pensión ordinaria tenía carácter nacional y la Ley 114 de 1913 sólo compatibilizaba la pensión gracia, con una pensión ordinaria a cargo de entidades territoriales y no con una pensión ordinaria a cargo de la Nación. Dicho de manera sencilla, las normas extendían la pensión Gracia a educadores nacionales, pero la compatibilización de dos pensiones nacionales, ordinaria y gracia, no quedaba clara.

Como en el mundo jurídico, cuando se presenta una antinomia, ella no puede subsistir en el ámbito de la realización de la justicia. La jurisdicción contenciosa administrativa resolvió la contradicción por la vía de que los educadores de normales, de secundaria y de inspectoría, a pesar de ser nacionales, tendrán derecho a la pensión gracia. Para ello, la jurisdicción contenciosa aplicó el principio interpretativo de utilidad normativa, según el cual una norma no puede interpretarse por la vía de su inutilidad, sino bajo el sendero de que la norma produzca un efecto.

La jurisdicción contenciosa también utilizó para ello el principio de favorabilidad, que en materia laboral dispone el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo, hoy constitucionalizado en el artículo 53. En otras ocasiones, la jurisdicción contenciosa utilizó el principio de igualdad.

*“Artículo 53. El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y*

*discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer; a la maternidad y al trabajador menor de edad”.* Subraya y negrita fuera de texto.

La dispersión en materia de responsabilidad, respecto de la educación primaria, secundaria, normalista y de inspección, fue objeto de una política de centralización a partir de la expedición de la Ley 43 de 1975, que en su artículo 1 dispuso:

*“Artículo 1º.- La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación.*

*En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarias, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente ley”.*

A fuerza de la anterior norma, el extremo patronal de la relación laboral de los educadores de primaria y secundaria, que estuvieran a cargo de los departamentos, intendencias, comisarias, municipios y distrito especial de Bogotá, se trasladó a la Nación.

La Ley 43 de 1975, en el artículo 11, literal b, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de doce (12) meses, para establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales de los educadores que fueron objeto del proceso nacionalizador, pero el gobierno no hizo uso de tales facultades en materia prestacional. Lo anterior generó problemas acerca de cuál sería el régimen prestacional aplicable a los educadores oficiales nacionalizados, pues de un lado se predicaba que, por haber sido nacionalizados, les correspondía el régimen prestacional del orden nacional, mientras que bajo otra óptica se decía que no se les podía desmejorar el régimen salarial aplicable a los educadores territoriales.

De manera casi unánime, la jurisdicción contenciosa optó por respetar el régimen prestacional de las entidades territoriales, en unas ocasiones aplicando la figura jurídico laboral de la sustitución patronal, según la cual el nuevo patrono acogía a los trabajadores con el régimen que traían del anterior patrón, artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo. En otras ocasiones, la jurisdicción contenciosa se apoyó en la tesis de que los derechos sociales de los trabajadores no pueden ser objeto de desmejoramiento, tal como lo prevé la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, así:

*“Artículo 26. Desarrollo Progresivo*

*Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente*

*la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

El problema del régimen prestacional de los educadores oficiales fue objeto de decisión por parte del Congreso de la República que expidió la Ley 91 de 1989 y que en materia de pensión Gracia dispuso:

*“Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente ley, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

*(...) 2. Pensiones:*

*Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la Pensión de Gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación”.*

De lo propuesto en este proyecto de ley se producen las siguientes consecuencias:

1. La pensión Gracia se acaba y sólo subsiste (régimen de transición en materia pensional) para los educadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980. Dicho, en otros términos, la pensión Gracia es un derecho en extinción y hoy en día son muy pocos los educadores que pueden llegar a tener derecho a ella.
2. La pensión Gracia va a subsistir para los educadores que tuviesen o llegaren a tener derecho y siempre que se cumplan los requisitos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. (Sentencia de unificación de 11 de agosto de 2022, Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), proferida por el Consejo de Estado).
3. La pensión Gracia será reconocida por la Caja Nacional de Previsión, hoy a cargo de UGPP, por mandato de la Ley 1151 de 2007.
4. La pensión Gracia será compatible con la pensión ordinaria, así esta se halle a cargo parcial o total de la Nación. Al parecer, el legislador de la Ley 91 de 1989 se inspiró en muchas sentencias del Consejo de Estado que habían declarado que la Pensión Gracia podía titularse a educadores de normales, secundaria e inspectoría, pese a que fueran nacionales. Así lo entendió la Caja Nacional de Previsión, la que, estando negando la pensión a educadores nacionales, resolvió

reconocerla a este tipo de educadores, por el mandato legal reseñado. Así lo entendió también la jurisdicción contencioso administrativa que, con mayor fuerza y amparado en el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989, siguió reconociendo por vía de sentenciales la pensión Gracia a educadores que tenían vínculos con la Nación.

El Consejo de Estado tenía una interpretación favorable sobre la utilidad de tiempos nacionales para el reconocimiento de la pensión gracia. De las muchas sentencias que existen sobre la validez de tiempos nacionales para la pensión gracia, se citan las siguientes:

1. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Doctor Álvaro Lecompte Luna de fecha 12 de mayo de 1988 – Actor: Leonardo Antonio Pineda Valderrama, Expediente número 3016, en la cual se dijo:

*“De manera que la interpretación restrictiva que hizo la Caja Nacional en el acto que se analiza no se compagina con el sentido que quiso darle el legislador de 1928 al nuevo derecho de instrucción pública. Es simplemente un derecho similar semejante al que ya existía, por la ley a que se remite la 114 de 1913, para los maestros de las escuelas primarias oficiales. La circunstancia de que la Ley 116 de 1928 diga que “para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar aquélla la que implica la inspección”, no significa que necesariamente el normalista haya tenido que ser maestro de primaria o inspector, sino que basta que los veinte años hayan sido como tal, o como normalista y maestro de primaria, o normalista e inspector, o las tres tareas mencionadas. Lo importante, lo que quiere la ley, consiste en que los veinte años, sumados, hayan transcurrido, bien como empleado y profesor de normal, o como empleado y profesor de normal más maestro de primaria, o como lo anterior más inspector, de instrucción pública, o simplemente inspector con tal que dé veinte años de servicio y se hayan cumplido cincuenta años de edad en el servicio oficial, el que bien puede ser a nivel nacional, o departamental, o municipal, o bien sumados en todo o en parte los tiempos de servicio a todas o a cada una de las entidades territoriales mencionadas. No es, por tanto, correcta la motivación del acto acusado...”* (Subraya fuera de texto).

2. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Doctor Carlos Arturo Orjuela Góngora, de fecha 20 de febrero de 1997, Radicado número 11873 – Actor: Roso Lino Pacheco Villamil, en la cual se dijo:

*“Así las cosas, puede un maestro de primaria recibir simultáneamente una pensión de jubilación*

departamental o municipal y otra nacional con fundamento en la Ley 114 de 1913; e inclusive, percibir dos pensiones de carácter nacional.

Esta situación se hizo tanto más clara con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, que en el artículo 15, numeral 2, preceptúa:

“A partir de la vigencia de la presente ley, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones;

2º. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación...”.

De la anterior norma se infiere que para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 subsiste el derecho a la pensión gracia, a diferencia de los vinculados de allí en adelante.

Se clarificó, como ya se dijo, lo relacionado con la compatibilidad en el disfrute de las dos pensiones, la ordinaria y la de gracia, aún en el evento de que ambas estén a cargo de la Nación, total o parcialmente...” (Subraya fuera de texto).

3. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, de fecha 20 de febrero de 1997, Expediente número 8420 – Actor: José Virgilio Romero Ardila, en la cual se dijo:

“Por consiguiente, la sentencia apelada se revocará para acceder a las súplicas de la demanda, porque la Ley 91 de 1989 en su artículo 15 permitió el goce de la pensión establecida por las normas que se han aludido con otra de carácter nacional, aunque la reconozca la Caja Nacional de Previsión Social, y sabido es que la denominada pensión Gracia es compatible con otras de naturaleza municipal o departamental...” (Subraya fuera de texto).

4. Sentencia del Consejo de Estado – Consejero Ponente: Doctor Silvio Escudero Castro, de fecha abril 24 de 1997, Expediente número 14.004, en la cual se dijo:

“En estas condiciones, se concluye que el análisis hermenéutico efectuado tanto por la administración como por el tribunal a quo, no concuerda con lo expuesto, razón por la cual los actos acusados se anularán y la sentencia apelada se revocará para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, habida cuenta que, por un lado, se acreditó que la administración guardó silencio frente a la petición

elevada el 24 de octubre de 1990 (fl. 40, cdno. 2) y, de otro, la actora demuestra haber nacido el día 25 de marzo de 1931 (fl. 44 ibidem); haber prestado sus servicios como directora de grupo en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 7 de febrero de 1955 al 31 de enero de 1956; en el Colegio Mayor de Bolívar; del 1º de febrero de 1956 al 30 de enero de 1957; en el Liceo Nacional Femenino de Zipaquirá del 1º de febrero de 1957 al 15 de mayo de 1958; como profesora interna en la Escuela Normal Nacional de Málaga del 1º de junio de 1958 al 30 de agosto de 1958; como profesora de enseñanza secundaria en el Instituto Politécnico Femenino de Bogotá del 15 de marzo de 1967 al 9 de mayo de 1967; y como profesora en el INEM de Kennedy en Bogotá del 24 de marzo de 1970 hasta el mes de junio de 1990, inclusive (fls. 46 y 47 ibidem); y ser una persona pobre, honrada, responsable, dedicada a la tarea docente con eficacia y consagración (declaraciones de Adíela Garrido de Pinzón y Clara Gabriela Tavera Sanabria, fl. 52 ibidem).

Conforme se anotó anteriormente, la Ley 91 de 1989 fue enfática en señalar que la pensión Gracia sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo de la Nación. Por tanto, la circunstancia de que la demandante en la actualidad goce de una pensión derecho, reconocida mediante la Resolución número 03212 del 25 de marzo de 1988, emanada de la Caja Nacional de Previsión Social (fl. 31, cdno. 2), no constituye óbice, ni obstáculo, para el reconocimiento que ahora se impetra...” (Subraya fuera de texto).

5. Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, Consejero Ponente: Doctor Carlos Arturo Orjuela Góngora, de fecha 29 de junio de 2000, Radicado número 426-00, Actor German Eloy Franco García, en la cual se dijo:

“Del tenor literal de la anterior preceptiva se desprende sin lugar a equívocos que esta norma hizo extensiva la pensión Gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria; ampliando la cobertura de este tipo de pensión, con una mentalidad más amplia, y eliminó la restricción que se refiere a disfrutar otra pensión a cargo del Tesoro Público”.

Posteriormente, la Ley 91 de 1989, señaló unas condiciones especiales para el reconocimiento de la pensión gracia. En efecto, este ordenamiento legal reza en el parágrafo del artículo 1º lo siguiente:

“Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad”.

Y en el numeral 2, literal a) del artículo 15, dispone:

“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan

con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación”.

A su vez, el parágrafo único del artículo 2º preceptúa:

“Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975”.

Es claro entonces que los profesores que hayan prestado servicios en la enseñanza secundaria tienen vocación a la pensión gracia, y que no es necesario para ello que hayan laborado en la enseñanza primaria.

Por lo demás, es incuestionable que la pensión Gracia debe reconocerse a partir del momento en que el titular de la misma reúne los requisitos señalados en las leyes que regulan la materia, a saber, la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, esto es los 20 años de servicios y 50 de edad.

También la Ley 91 de 1989 despejó las dudas existentes sobre su compatibilidad con la pensión ordinaria porque así lo definió en el artículo 15, literal a) según el cual la pensión Gracia “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación”.

De la normatividad en cita se observa que el tiempo de servicio exigido para ser beneficiario de la pensión Gracia no se exige ni especificó si eran o no válidos los tiempos servidos a la Nación...” (Subraya y negrita fuera de texto).

El reconocimiento de pensión Gracia con tiempos nacionales fue pacífico durante varios años, tanto por vía administrativa – Caja Nacional de Previsión, como por vía jurisdiccional. Destáquese que incluso en la última sentencia citada anteriormente, año 2000, el Consejo de Estado seguía afirmando que los tiempos nacionales eran aptos para el reconocimiento de la pensión Gracia.

Pero el Consejo de Estado expidió la sentencia de agosto 26 de 1997, distinguida como Sentencia S-699, donde se dijo:

“No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que, con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión Gracia a todos los que prestan sus servicios a la nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes del carácter nacional.

Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

- a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.
- b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933, tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: “La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la Nación”.

Sobre esta sentencia es importante resaltar que el Consejo de Estado, después de transcribir el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989, afirma que dicha disposición “se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización”.

Se expusieron tres argumentos en el fragmento parcialmente citado que sugieren que la pensión Gracia no podría ser otorgada con períodos de servicio a nivel nacional. A continuación, se examinarán estos argumentos en su orden correspondiente.

#### a) **Que las Leyes 116 y 37 no introdujeron modificaciones**

El argumento de que las Leyes 116 y 37 no efectuaron cambios es cuestionado fácilmente, ya que la Ley 114 de 1913 estableció inicialmente la pensión Gracia solo para educadores de primaria oficial. Sin embargo, la Ley 116 de 1928 amplió este derecho a empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción, mientras que la Ley 37 de 1933 permitió la inclusión de años de servicio en educación secundaria para cumplir con los requisitos de la pensión gracia.

#### b) **Que la educación secundaria no era totalmente nacional**

El exconsejero de Estado Javier Díaz Bueno cuestionó el argumento de que la educación secundaria no era plenamente nacional, como lo reflejó en su salvamento de voto respecto a la sentencia en análisis, así:

“Al extenderse por virtud de esta ley la pensión Gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, igualmente cobijó a estos servidores la

*posibilidad de percibir dos pensiones de carácter nacional, toda vez que por mandato de la Ley 39 de 1903, la instrucción secundaria se hallaba a cargo de la Nación, sin perjuicio de que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos suficientes sostuvieran establecimientos de enseñanza secundaria (artículo 4º), es decir que tenían derecho a la pensión Gracia los maestros de enseñanza secundaria, ya fueran nacionales, departamentales o municipales”.*

**c) La Ley 91 de 1989 se dirige específicamente a los docentes pertenecientes a entidades departamentales, regionales y municipales.**

Este argumento, como lo veremos, no es cierto, pues la Ley 91 de 1989, en algunos casos, se dirige de manera genérica a “personal afiliado” (se refiere a la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), que serían educadores nacionales y nacionalizados. En esta ley no se ordenó la inclusión a dicho fondo de los educadores territoriales, cuya afiliación se ordenó posteriormente con el artículo 6º de la Ley 60 de 1993, artículo 176 de la Ley 115 de 1994 y el Decreto número 196 de 1995. En otras ocasiones, el articulado de la ley menciona al personal nacional y al personal nacionalizado.

Veamos en el primer numeral del artículo 5º de la Ley 91 de 1989, podemos evidenciar que se refiere al “personal afiliado” sin hacer distinción entre docentes departamentales, regionales, municipales y nacionales. En el mencionado artículo se establece:

“Artículo 5º. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado...”

Por otra parte, debo decir que al examinar los numerales del artículo 2º de la Ley 91 de 1989, se observa que están dirigidos tanto **al personal docente nacional como al personal docente nacionalizado**, así:

*“Artículo 2º. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, la Nación y las Entidades Territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:*

1. Las prestaciones sociales del personal nacional causadas
2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas ...
3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...
4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado...
5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado...”.

Además, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no se refiere exclusivamente al personal docente nacionalizado (departamental, regional y

municipal), sino que también incluye al personal docente nacional. Es importante destacar que no solo este artículo, sino toda la ley, al clarificar sus destinatarios, los identifica claramente como docentes nacionales o docentes nacionalizados. Además, en otras partes del articulado se emplea el término “docentes” sin que esta designación implique que la ley esté dirigida específicamente al docente nacionalizado.

Veamos el artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

*“Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente ley, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

1. Los **docentes nacionalizados** que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

*Los **docentes nacionales** y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos números 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta ley.*

2. Pensiones: **Los docentes vinculados** hasta el 31 de diciembre de 1980 que, por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto número 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar está a cargo total o parcial de la Nación.

*Para los **docentes vinculados** a partir del 1º de enero de 1981, **nacionales y nacionalizados**, y para aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional”.* (Negrilla fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, no es correcto afirmar que el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 se aplique únicamente a docentes departamentales, regionales o municipales, ya que dicho artículo utiliza el término genérico “los docentes”, que incluye tanto a los docentes nacionalizados por la Ley 43 de 1975 como a los nacionales e incluso en algunos incisos se refiere a los “docentes nacionales”. Esta inclusión es

evidente, ya que la norma no establece distinciones; por lo tanto, no corresponde al intérprete hacer ninguna distinción.

La Ley 37 de 1933 no especificó que la posibilidad de completar “los años de servicio indicados por la ley, en instituciones de enseñanza secundaria” fuera exclusiva para las instituciones departamentales. Por lo tanto, podemos inferir que si el legislador no diferenció la aplicación de esta disposición únicamente en favor de los educadores de secundaria departamental, es porque también deseaba que se aplicara a los educadores nacionales. Si el legislador no hizo ninguna distinción a pesar de que podría haberlo hecho, entonces el intérprete del texto normativo no tiene autoridad para hacer distinciones no autorizadas, ya que esto implicaría asumir un papel legislativo que corresponde exclusivamente al órgano legislativo del poder público.

Por ende, la afirmación del Honorable Consejo de Estado de que el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se aplica únicamente al personal docente nacionalizado resulta ser incorrecta. En realidad, el Consejo de Estado está realizando una distinción donde la ley no la hace. Por consiguiente, con los argumentos presentados anteriormente, se demuestra que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 no solo se dirige al personal docente nacionalizado, sino también al personal docente nacional, lo que implica que este último también tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

La Sentencia del Consejo de Estado con fecha del 26 de agosto de 1997, previamente criticada, ha generado una situación en la que algunos educadores nacionales ven desconocido su derecho pensional gracioso, mientras que a otros se les reconoce. Esto resulta en una clara violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Es evidente que, estando en circunstancias fácticas iguales, los educadores nacionales reciben tratamientos diferentes, lo que constituye una discriminación evidente para aquellos a quienes no se les concede la pensión. Esta situación requiere que el legislador intervenga para asegurar que el principio de igualdad no sea meramente formal, sino que se traduzca en una igualdad real, material y efectiva.

De otro lado la interpretación restrictiva efectuada por el Consejo de Estado, en la sentencia de fecha del 26 de agosto de 1997, respecto al artículo 15, numeral 2, literal A, de la Ley 91 de 1989, según la cual esta normativa solo está referida a los educadores nacionalizados, no se compagina con la interpretación por equidad que ordena el artículo 32 del Código Civil,

máxime teniendo en cuenta, que el tratamiento diferenciador que hizo el Legislador al proferir la Ley 114 de 1913, (compensar a los maestros oficiales de primaria de los departamentos y municipios por sus bajos salarios ya no tenía razón de ser cuando se expidió la Ley 91 de 1989), pues los educadores de todos los órdenes pasaron a tener un mismo salario, desde cuando se expidió el Decreto Ley 2277 de 1979 (estatuto docente) que estableció un escalafón nacional para todos los educadores oficiales (artículo 1º, 3º, 8º y particularmente el artículo 36 literal B del decreto ley citado). Puede entonces decirse enfáticamente la interpretación restrictiva del Consejo de Estado es violatoria del principio de igualdad en materia laboral según el cual, a trabajos iguales, desempeñados en condiciones iguales, debe corresponder iguales salarios y prestaciones (artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo).

Si a partir de las normas últimamente citadas desapareció la diferencia salarial que justificaba un trato diferente en materia de pensión Gracia para los educadores departamentales-municipales-nacionalizados, el principio de equidad indicaba que la pensión Gracia también debía otorgarse a los educadores nacionales, pues estos ya no tenían mejores salarios que los territoriales y además los nacionales habían quedado con régimen prestacional inferior al de los territoriales (cesantías con retroactividad para los territoriales versus cesantías anualizadas para los nacionales).

Profundizando lo anterior, digamos que antes de las Leyes 43 de 1975 y 91 de 1989, donde existían educadores territoriales y nacionales, los primeros se regían en general en materia de prestaciones sociales (pensión y cesantías) por la Ley 6ª de 1945 (pensión con 20 años de servicio y 50 años de edad) y cesantía donde se liquidaba todo el tiempo servido con el salario del último año de servicio, mientras que los educadores nacionales, tenían pensión de jubilación con 20 años de servicio y 55 años de edad – hombres y 50 años de edad – mujeres, según lo normado en el Decreto Ley 3135 de 1968, artículo 27, modificado por el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, y cesantía que se liquidaba año por año con el salario de cada año. (Ver Decreto número 3118 de 1968, artículo 27).

Es importante destacar que la interpretación de las normas se realiza de manera general a través de tres vías: la doctrinaria, la jurisprudencial y la legislativa, esta última conocida como interpretación por vía de autoridad legislativa o interpretación auténtica. En este sentido, el artículo 25 del Código Civil establece:



**“Artículo 25: Interpretación por el legislador: la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, solo corresponde al legislador”.**

La sentencia emitida el 12 de junio de 1974 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Consejero, doctor Gustavo Salazar, abordó el tema de la interpretación de la ley de la siguiente manera:

“Decir el sentido de la ley sin que nadie pueda lícitamente apartarse de ese tenor, por ser la versión auténtica de sus alcances o de sus intenciones, sólo puede corresponderle hacerlo a quien dictó la norma, o sea al legislador, pues sólo él conoce de manera directa e inmediata cuáles fueron los móviles para expedirla, las situaciones que deseaba regular y la forma como quería que se desarrollaran las relaciones sociales, jurídicas o económicas que reglamentaba dentro de la comunidad de seres humanos cuyo régimen dictó ese legislador, ahora intérprete auténtico y fidedigno de sus propios preceptos. Las demás aproximaciones al sentido de una ley con el fin de reglamentarla o de inspirar en ella alguna decisión judicial no buscan ni pueden buscar cosa distinta de su recto entendimiento encaminado a obtener “la cumplida ejecución” de ella dentro de la vida práctica o a lograr su aplicación correcta en el caso concreto sometido a la decisión judicial....

...pero en ningún evento un juez o un magistrado pueden pretender que su interpretación de la ley en un fallo llegue a imponerse de manera general y obligatoria como único entendimiento ortodoxo y válido de esa ley. Si el reglamento o la sentencia intentan dar el sentido único, general y auténtico de una norma, rebasan su ámbito propio e invaden, aún a pretexto de la colaboración armónica prevista por la Constitución, la órbita propia de una rama distinta del poder público, la legislativa, a quien le compete institucionalmente dar aquella interpretación. (Subrayas fuera del texto)

De otro lado, en Sentencia C-877/00, proferida por la Corte Constitucional, expediente D-2756, Actor: Alexander López Quiróz, Magistrado Ponente: Doctor Antonio Barrera Carbonell, de fecha doce (12) de julio de dos mil (2000), se indicó:

“2.1. Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”. (Subraya fuera del texto).

La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado, y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características:

“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, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo”.

“En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante, el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior”.

“Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M. P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo).”.[1]

A lo anterior agrega la Corte que la interpretación con autoridad está encuadrada

*dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada”.*

En el libro Interpretación Judicial – Módulo de autoformación, de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, sobre la interpretación por el legislador se dijo:

*“aceptar como única interpretación “auténtica” o «con autoridad» la que hace el mismo creador de las normas, es decir, el legislador, supone una particular idea de la concentración o distribución de las distintas competencias de ejercicio del poder político. Así, la posición de los jueces al interior de una estructura de los poderes públicos en donde el lugar central lo ocupa el legislador, en cuanto que él crea e interpreta las normas, no puede ser sino una posición secundaria de subordinación a lo ya establecido en la ley. Por ende, el que esta interpretación sea la “auténtica” no depende tanto de características propias de la naturaleza normativa del derecho, sino de una decisión política en donde no basta con la separación de los poderes, sino se necesita además de la subordinación de ellos al órgano legislativo.*

Por otra parte, en Sentencia número C-270/93, proferida por la Corte Constitucional, Sala Plena, Referencia: Expediente O.P.-002, Magistrado Ponente: Doctor José Gregorio Hernández Galindo, de fecha 13 de julio de mil novecientos noventa y tres (1993), se dijo:

*“Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa:-el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal-; y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado”.*

Según la sentencia citada anteriormente, la interpretación legislativa, también conocida como interpretación auténtica o por vía de autoridad, es de carácter obligatorio. Esta sentencia establece que la interpretación legislativa realizada por el propio legislador tiene la misma fuerza vinculante que la norma interpretada. En otras palabras, esta interpretación debe ser acatada por todos los órganos del Estado y los ciudadanos, prevaleciendo sobre cualquier otra interpretación judicial o doctrinaria. Aunque el legislador no está obligado a justificar esta interpretación, actúa en su calidad de tal al realizarla. Su objetivo principal es clarificar el sentido de las disposiciones legales existentes, sin modificar ni añadir nuevas normativas.

En resumen, este proyecto de ley propone que el Congreso de la República, en su función legislativa, realice una interpretación directa del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, siguiendo los preceptos establecidos en el artículo 25 del Código Civil. Esto implica reconocer que los periodos de servicio nacional son válidos para el cálculo de la pensión gracia, permitiendo así que los educadores nacionales puedan beneficiarse de esta pensión de acuerdo con las disposiciones de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, incluso si su pensión ordinaria es financiada total o parcialmente por la Nación, como lo afirma el artículo 15, numeral 2, literal A de la Ley 91 de 1989.

## V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

### • Sobre la labor docente y la Pensión de Gracia

Los maestros y maestras de Colombia a través de la historia han tenido un papel fundamental en la construcción del país, y de la nación. Ellos han entregado su vida al servicio de la educación de niños, niñas y adolescentes en diversos territorios del país incluyendo lugares muy apartados de los centros urbanos. Es por esto que este tipo de proyectos de ley, que reconoce ciertos derechos sociales, toman vital importancia.

En un país que ha tenido regiones afectadas por el conflicto armado y por una marcada desigualdad, los docentes siempre han promovido valores como la paz, la justicia y la solidaridad, contribuyendo a la reconciliación, al fortalecimiento del tejido social y con la educación en zonas rurales y de difícil acceso.

Muchos docentes han dedicado su vida a llevar educación a lugares remotos, enfrentando desafíos como la falta de infraestructura, recursos limitados, condiciones geográficas

adversas, bajos salarios y precariedad laboral. Su dedicación ha permitido que miles de niños, niñas y adolescentes en estas regiones tengan acceso a oportunidades de aprendizaje, lo que ha sido clave para reducir brechas sociales y económicas.

Un elemento que no puede pasarse por alto es el rol de cuidado que han asumido los maestros, especialmente en contextos donde las condiciones de vida son precarias. Muchos docentes no solo se han encargado de enseñar, sino que también han brindado apoyo emocional, afectivo y, algunos casos, materiales a sus estudiantes.

En comunidades vulnerables, los maestros han sido figuras protectoras, ofreciendo un espacio seguro donde los niños, niñas y adolescentes pueden sentirse valorados y acompañados. Este rol de cuidado ha sido fundamental para el desarrollo integral de los estudiantes, ya que no solo contribuye a su formación académica, sino también a su bienestar emocional y social.

Si bien el presente proyecto va dirigido a un grupo concreto de maestros y maestras que podrían exigir la Pensión Gracia, no podemos pasar por alto la importantísima labor que ellos desarrollaron educando y cuidando a miles de colombianos durante su vida laboral. La Pensión de Gracia representa entonces una justa prestación para quienes entregaron su vida a la docencia y sobre todo a quienes una interpretación judicial les quitó dicho derecho.

- **Sobre la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa**

Si bien el numeral VI de esta ponencia tiene una aproximación del impacto fiscal, que fue fruto de un estudio realizado por mi equipo de trabajo con organizaciones de maestros, y que contiene el universo de beneficiarios de la iniciativa y sus posibles costos, procederé a abordar el tema de la retroactividad y el impacto fiscal de la iniciativa.

Es de recordar que el Decreto número 3135 de 1968, en su artículo 41, señala lo siguiente:

*“Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible”.*

Sobre este hecho es importante resaltar que, si la presente iniciativa es aprobada por el Congreso de la República, los maestros y maestras podrían realizar su proceso de reclamación de la Pensión de Gracia y, si cumplen con los requisitos de ley, acceder al derecho y a los pagos de las respectivas mesadas contadas tres años de forma retroactiva.

Para nadie es desconocido el estado actual de las finanzas del Estado colombiano. El mismo Ministro de Hacienda, doctor Diego Guevara

Castañeda, afirmó que en el año 2024 Colombia se enfrentó a uno de los choques de recaudo más grande de su historia debido a que se presentó una caída de los ingresos que corresponde a 18.6 billones de pesos frente al 2023. Todo esto llevó a que en la práctica se desfinanciara el Presupuesto General de la Nación.

Señala el Ministro que, si bien en el año 2022 el PIB creció 7%, lo que trajo como consecuencia un recaudo histórico en 2023, la situación del 2024 fue muy distinta debido a que en el 2023 el crecimiento del PIB fue de 0.6%. A esto no se puede olvidar que la Corte Constitucional eliminó la deducibilidad sobre las regalías y que la ley de financiamiento no fue aprobada por el Congreso de la República.

En este complejo panorama, es importante que los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional valoren una propuesta para este proyecto de ley, que consiste en dejar sin efectos la regla contenida en el artículo 41 del Decreto número 3135 de 1968 que se refiere a la prescripción y retroactividad en el pago de las mesadas pensionales.

La propuesta consiste en que los pagos de dichas mesadas, esto es, las derivadas de la Pensión Gracia, únicamente se realicen a partir de la promulgación de la presente ley. En términos prácticos, implica que, si un maestro o maestra logra que le sea otorgado el beneficio de la Pensión Gracia, recibirá los pagos a partir de la ejecutoria de la respectiva resolución o sentencia de acuerdo con su caso.

## VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, específicamente en su artículo 7º, señala que: “El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, 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”.

Frente a este artículo, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

*“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse*

*como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa, la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.*

Además de esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional ha refrendado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. Esto lo señala en la Sentencia C-490 de 2011, así:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder*

*correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y aunque el estudio del impacto fiscal, en relación con el trámite de un determinado proyecto de ley, es de competencia del Ministerio de Hacienda, quien la tiene desde la presentación del proyecto hasta el último debate, para efectos de que todos los senadores y representantes vayan teniendo una aproximación sobre este aspecto, se ha hecho aquí un cálculo aproximado de los costos del proyecto.

Para ello, se levantó una base de datos de 3.755 profesoras y profesores nacionales<sup>1</sup>, con requisitos para ser beneficiarios de la pensión, es decir, que tengan 50 años de edad, 20 años de servicio en docencia oficial de primaria y secundaria y que hayan ingresado al servicio antes del 31 de diciembre de 1980, dado que los que ingresaron a la docencia después de dicha fecha ya no son beneficiarios de la pensión, por lo que el impacto en el presupuesto va desapareciendo paulatinamente hasta llegar a extinguirse, es decir, que al contrario de lo que ocurre en muchos temas pensionales, en lugar de aumentar el impacto fiscal, en este caso se va disminuyendo hasta desaparecer.

Con los datos de la base de datos, previa determinación del estatus de pensionado de cada educador, es decir, el momento en que cumplieron los dos requisitos de ley, se permitió entonces determinar individualmente el año en el cual el educador adquirió el estatus para la pensión gracia.

**Tabla 1 Ejemplos de cálculo estatus pensionado**

Fecha 20 años de servicio	Fecha 50 años edad	Fecha de estatus
13/03/1971	15/09/1980	15/09/1980
14/02/1977	08/11/1980	08/11/1980
01/08/1979	01/06/1984	01/06/1984
01/05/1979	27/11/1984	27/11/1984
20/05/1984	14/01/1985	14/01/1985

Fuente: 1 Construcción propia.

En la Tabla 1, se ejemplifica cómo en el primer caso el docente cumplió 20 años de servicio en marzo 13 de 1971, pero sólo hasta que cumplió los 50 años en septiembre 15 de 1980 cumplió con los dos requisitos y alcanzó el estatus para adquirir la pensión Gracia.

Para el cálculo de la pensión Gracia se tuvieron en cuenta los siguientes factores salariales y el sueldo básico:

<sup>1</sup> Base datos: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1BXVmTX06zYUVz1XlqXBxK-DjM9HfEPE/edit?gid=1390931254#gid=1390931254>

**Tabla 2 Factores salariales tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión Gracia.**

Factor	Explicación
Sueldo básico	Salario que devenga el docente de acuerdo con su ubicación en el escalafón nacional vigente durante su vida laboral. Es mensual.
Horas extras	Horas laboradas por encima de las asignadas acorde a la ley. Las devenga, si las tiene, 10 meses al año.
Prima de Navidad	Valor pagado en el mes de diciembre a los docentes. Es anual. Monto:  Un mes de salario o proporcional, con base en el salario básico y demás beneficios que constituyen factor salarial.
Vacaciones	Se pagan en la época de receso escolar. Una vez al año.
Prima de vacaciones	Reconocida a partir del año 1996 (40% del básico en ese año) y a partir de 1997 el 50% del básico. medio salario mensual o proporcional al tiempo laborado. Se abona en diciembre o julio, dependiendo de si se labora en Calendario A o B.
Prima de servicios	Reconocida a partir del año 2014 (7 días en ese año) y a partir de 2015 se reconocen 15 días. Es anual equivalente a quince días de remuneración, que debe ser pagada en los primeros quince días de julio de cada año. De acuerdo con el Decreto 1545 de 2013, para acceder a la prima de servicios, los docentes y los directivos docentes deben haber trabajado un año completo. Si no se paga proporcional al tiempo laborado.
Prima alimentación	Diversos decretos la limitaron, el valor de esta prima a lo largo de los años. Has de volver poco significativa con el tiempo. De carácter mensual.
Prima de población	Se paga de manera mensual y ha sido modificada por diferentes decretos; también es poco representativa para los docentes del 2279, que son los de este censo.
Prima dedicación exclusiva	Se pagaba a los docentes del INEM se ha venido modificando con el tiempo y ha perdido su valor significativo. Es mensual.
Sobresueldo	Se paga a los directivos docentes. En general, el 20% del sueldo básico para coordinadores y el 30% para los rectores.

Fuente: Construcción propia.

Como se señaló en el acápite de consideraciones, la pensión Gracia empezaría a operar desde la fecha de sanción y promulgación. Esto implicaría que la regla de prescripción de tres (03) años contenida en

el Decreto Ley 3135 de 1968 no aplicaría y la pensión Gracia únicamente se pagaría a partir de la sanción y promulgación del presente proyecto de ley.

Sobre esta premisa se procedió a estudiar cómo se incrementarían las pensiones anualmente, en virtud del artículo 14 de la ley 100 de 1993, y para ello se acudió a información del Ministerio de Hacienda, sección Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM). También se tuvo en cuenta la Vida Media Completa de la población que podría ser beneficiaria de la Pensión gracia. Con fundamento en dicha información, se determinó para los próximos años cómo las pensiones crecerían. Además, las tablas de mortalidad permiten medir las probabilidades de vida y de muerte de una población en función de la edad.

En Colombia, corresponde a la Superintendencia Financiera de Colombia fijar las tablas de mortalidad requeridas para cálculo de tarifas, reservas técnicas, elaboración de productos y cálculos actuariales aplicados en actividades relacionadas con seguros de vida y pensiones. La superintendencia carece de la competencia necesaria para certificar la vida probable de una persona, razón por la cual la colaboración en este caso se limita a enviar las mencionadas tablas para que se pueda determinar la “Esperanza de Vida” o tiempo de vida probable de una persona cuya edad oscile entre los 15 y los 110 años. (Colombia Ágil, 2020).

Los datos que se presentan a continuación, sobre vida media completa, están basados en la resolución número del año emitida por la Superintendencia financiera de Colombia, la cual fue aplicada de manera individual a cada uno de los 3.755 docentes del censo pensión Gracia 2023, tomando como fecha de aplicación el 31 de agosto de 2025.

En la misma resolución se define *la vida media completa como los años esperados de vida de una persona de edad x, antes de morir*.

Los docentes que tienen un EVC de 10 años o menos serían los siguientes al 31 de octubre de 2025, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Cantidad de docentes con EVC de 10 años o menos a octubre 31 2025**

Sexo	Cantidad EVC 10 años o menos	Cantidad EVC 10 años o menos (%)
Hombre	366	84,14%
Mujer	69	15,86%
<b>Total, general</b>	<b>435</b>	<b>100,00%</b>

Con estos elementos, se realizó el cálculo de las mesadas en un horizonte de tiempo que va desde el año 2025 hasta el año 2050. Es importante anotar que el cálculo de las mesadas se hizo a pesos constantes; además, se restaron los valores de los docentes que tienen una Esperanza de Vida Completa (EVC) de 10 años o menos, los cuales tendrán un costo de \$12.434.531.934 después de las deducciones a salud, en la proyección para el año 2033.

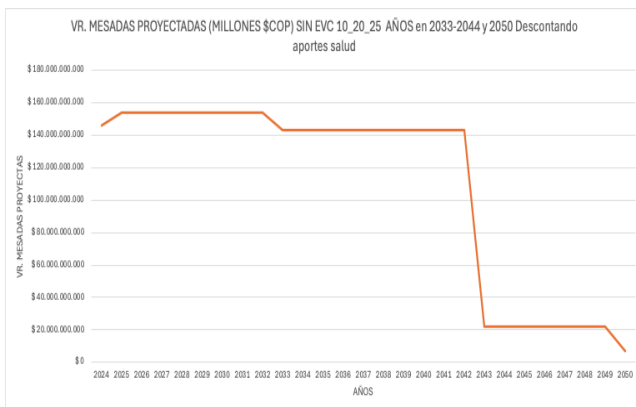
Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de entre 10 y 20 años, los cuales representan un valor de \$137.891.419.547 después de las deducciones a salud, en la proyección del año 2044. Luego descontamos los docentes que tienen un EVC de más de 20 años, los cuales representan un valor de \$16.548.964.637

después de las deducciones en salud para el año 2050. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

**Proyecciones mesadas a 27 Impacto Fiscal**

Año	Vr. Mesadas proyectadas	Vr. Mesadas proyectadas (millones \$COP) Sin EVC 10, 10-20 y más de 20 en 2033, 2044 y 2050 Descontando aportes salud	Nro. de año
2025	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	1
2026	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	2
2027	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	3
2028	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	4
2029	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	5
2030	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	6
2031	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	7
2032	\$174.922.349.946	\$153.931.667.952	8
2033	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	9
2034	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	10
2035	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	11
2036	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	12
2037	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	13
2038	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	14
2039	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	15
2040	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	16
2041	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	17
2042	\$162.487.818.012	\$142.989.279.850	18
2043	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	19
2044	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	20
2045	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	21
2046	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	22
2047	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	23
2048	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	24
2049	\$24.596.398.465	\$21.644.830.649	25
2050	\$8.047.433.828	\$7.081.741.768	26

Sobre esta tabla podemos deducir que el valor de las mesadas en el año 2033 tendrá una caída, pero la baja más brusca se tendrá a partir del año 2044 y se luego se observa una tendencia a cero a partir del año 2050, así:



Con estos cálculos se muestran dos elementos para tener en cuenta en lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa: i) el proyecto de ley no genera un impacto fiscal significativo, pues los valores de

las mesadas que deberían entregarse no supera en ningún caso los 200 mil millones anuales; ii) dado que la Pensión Gracia la recibirán personas de la tercera edad cuya expectativa de vida es corta, de acuerdo con lo expuesto, las obligaciones a cargo de la nación se irán extinguiendo de forma progresiva.

**VII. CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y a) que el beneficio recibido no sea general sino particular”<sup>2</sup>.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantenga la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés, debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento<sup>3</sup> De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que versa sobre derechos pensionales de maestros y maestras.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Expediente 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

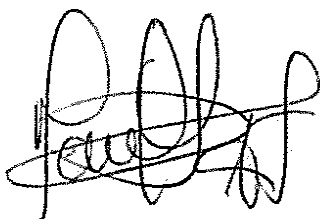
**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto radicado del proyecto	Texto propuesto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente	Justificación de las modificaciones propuestas
<p><b>Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia</b></p>	<p><b>Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia</b></p>	<p>Igual al texto original</p>
<p><b>Artículo 1°. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.</b> Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los efectos de esta ley, no se aplicará el artículo 14 del Código Civil, dado que el objeto de ella versa sobre un derecho pensional, que es derecho fundamental, inalienable e imprescriptible.</p>	<p><b>Artículo 1°. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.</b> Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil. <del>dado que el objeto de ella versa sobre un derecho pensional, que es derecho fundamental, inalienable e imprescriptible.</del></p> <p><b><u>Parágrafo 2°. Los pagos de las medidas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y por lo tanto no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.</u></b></p>	<p>Se puntualiza los alcances del artículo 14. Nada tiene que ver con el hecho que los derechos pensionales sean un derecho fundamental.</p> <p>Se añade el parágrafo 2°. El impacto fiscal de una medida retroactiva de 3 años puede afectar las finanzas de la Nación.</p>
<p><b>Artículo 2°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Igual al texto original.</p>

**IX. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 454 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia*, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



**MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO**  
Representante a la Cámara

**X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

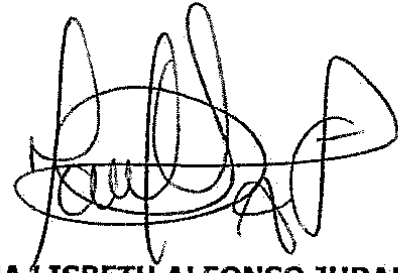
**Artículo 1°. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.** Conforme a esta norma, los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión Gracia, aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación, siempre y cuando hayan sido vinculados antes del 31 de diciembre de 1980.

**Parágrafo 1°.** Para los efectos de esta ley no se aplicará el artículo 14 del Código Civil.

**Parágrafo 2º.** Los pagos de las mesadas pensionales derivadas del presente artículo no surtirán efectos retroactivos y, por lo tanto, no se aplicarán las reglas contenidas en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968. Los mencionados pagos se realizarán únicamente a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,







**MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO**  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 002 DE 2024 CÁMARA

*por la cual se reconoce y apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  </div> <div style="text-align: center; border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;">  <p>Al contestar cite Radicado 2025110000331691 Fecha: 21-02-2025 15:54:52 Destinatario: CÁMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARÍA GENERAL Consulte su trámite en: <a href="https://controldoc.minsalud.gov.co/ControlDocPQR/Consulta">https://controldoc.minsalud.gov.co/ControlDocPQR/Consulta</a> Código de verificación: I3HKO</p>  </div> <p>Bogotá D.C., 21 de febrero de 2025.</p> <p>Doctor, <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b> Secretario General de la Cámara de Representantes Congreso de la República <a href="mailto:secretaria_general@camara.gov.co">secretaria_general@camara.gov.co</a> <a href="mailto:comision_septima@camara.gov.co">comision_septima@camara.gov.co</a> Calle 10 # 7-50 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Radicado 2025213000001353, concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Ordinaria 002 de 2024 Cámara "Por la cual se reconoce y apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado doctor Lacouture,</p> <p>Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de concepto al Proyecto de Ley 002 de 2024 Cámara "Por la cual se reconoce y apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", que cuenta con texto definitivo aprobado en primer debate de Cámara, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la Resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:</p> <p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el memorando radicado 2025213000001353 del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, por</p>	<div style="text-align: center;">  </div> <p>medio del cual remitió el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del documento en formatos editables del Proyecto de Ley 002 de 2024 Cámara "Por la cual se reconoce y apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>2. Concepto institucional, componente jurídico</b></p> <p>Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios y la última Gaceta del Congreso No. 1221 del 30 de agosto de 2024, que contiene el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 002 de 2024 Cámara "Por la cual se reconoce y apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones".</p> <p>De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de ley No. 002 de 2024 Cámara radicado por los Honorables Senadores Andrea Padilla Villarraga del partido Alianza Verde, Sor Berenice Bedoya Pérez del partido Alianza Social Independiente, John Jairo Roldán Avendaño del partido Liberal Colombiano, Edwing Fabián Díaz Plata del partido Alianza Verde, Yenny Esperanza Roza Zambrano del partido Centro Democrático, Ana Carolina Espitia Jerez del partido Alianza Verde, Andrés Felipe Guerra Hoyos del partido Centro Democrático, Nadya Georgette Blel Scaf del partido Conservador Colombiano, Marcos Daniel Pineda García del partido Conservador Colombiano, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán del partido Conservador Colombiano, Karina Espinosa Oliver del partido Liberal Colombiano, Alejandro Carlos Chacón Camargo del partido Liberal Colombiano, Didier Lobo Chinchilla del partido Cambio Radical, Humberto de la calle Lombana del Partido Verde Oxígeno, Jonathan Ferney Pulido Hernández del partido Alianza Verde, Claudia María Pérez Giraldo del Partido Liberal Colombiano, y los Honorables Representantes Martha Lisbeth Alfonso Jurado del partido Alianza Verde, Cristian Danilo Avendaño Fino del partido Alianza Verde, Duvalier Sánchez Arango del partido Alianza Verde, Alirio Uribe Muñoz del Partido Polo Democrático Alternativo, Juan Sebastián Gómez González del partido Alianza Verde, Juan Camilo Londoño Barrera del partido Alianza Verde y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval del partido Dignidad y Compromiso, el 20 de julio de 2024, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente:</p> <p><b>2.1 Consideraciones del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios</b></p> <p>El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley ordinaria 002 de 2024 Cámara, por tal razón, se traerá a colación su criterio.</p> <p>Ahora bien, respecto del texto del proyecto de ley, el Viceministerio realiza unos comentarios generales frente al articulado, así:</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1. Antecedentes</b></p> <p>Como se mencionó, el Proyecto de Ley 02 de 2024 Cámara, fue tramitado en el periodo pasado con el No. 399 de 2023 Cámara - 204 de 2022 Senado "Por la cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras</p>
---	--



 <p>disposiciones”, del cual, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió concepto con radicado de respuesta 202311202290811.</p> <p>De igual manera, se dio respuesta a citación al Debate de Control Político - CQU-CS-CV19-1094-2022 – Proposición 002 de 2022, con radicado de respuesta Minsalud 202221301884491.</p> <p><b>2.3 Normatividad Relacionada.</b></p> <p>Dentro del marco normativo vigente es necesario mencionar lo siguiente:</p> <p>El Proyecto de Ley 002 de 2024 (C) se enmarca en un contexto normativo que ha evolucionado significativamente en los últimos años en materia de protección animal y trabajo de cuidado. A continuación, se presenta la normatividad más relevante:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución Política de Colombia de 1991: Establece en sus artículos 79 y 80 el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, incluyendo la fauna.</li> <li>2. Ley 84 de 1989: Adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, estableciendo las bases para la protección animal en Colombia.</li> <li>3. Ley 1774 de 2016: Modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. Esta ley marcó un hito al reconocer a los animales como seres sintientes y establecer el deber de protección por parte del Estado y la sociedad.</li> <li>4. Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana): Incluye disposiciones sobre la tenencia de animales domésticos o mascotas.</li> <li>5. Ley 2054 de 2020: Modifica la Ley 1801 de 2016 y busca apoyar a las personas que realizan actividades de protección animal (artículo 4).</li> <li>6. Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026): Crea el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA) mediante su artículo 31.</li> <li>7. Decreto 1076 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que establece disposiciones sobre la protección y el aprovechamiento de la fauna silvestre.</li> </ol> <p>En el contexto internacional, es relevante mencionar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaración Universal de los Derechos de los Animales (1978): Aunque no es vinculante, establece principios éticos sobre el trato a los animales que han influido en legislaciones nacionales.</li> <li>2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas: Particularmente los ODS 3 (Salud y Bienestar), 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), y 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres) tienen relación con el bienestar animal y la salud pública.</li> </ol>	 <p>Es importante notar que esta propuesta legislativa no es regresiva en comparación con la normatividad existente, sino que busca complementar y fortalecer el marco legal actual en materia de protección y bienestar animal.</p> <p>En relación con la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, tenemos:</p> <p>En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Transformación 1. Ordenamiento territorial alrededor del agua, catalizador 1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva, se establece en cabeza del sector ambiente: “El país garantizará el tratamiento justo de todos los colombianos a través de la participación efectiva, inclusiva, diferencial y con enfoque de género en la toma de decisiones sobre el desarrollo ambiental. Se fortalecerá el poder para la gente en las decisiones ambientales que tengan que ver con su territorio, respetándose las relaciones ecológicas y culturales que integran a las ciudades con el campo, respetando las consultas populares y las consultas previas, libres e informadas. Se asegurará la transparencia y el acceso a la información, la participación pública en procesos de toma de decisiones y el control efectivo de la gestión pública, y se fortalecerá la gobernanza inclusiva a través de la conservación de las especies, del bienestar y la protección de los animales”, adicionalmente en el literal c. “Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres” ... “Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal con enfoque interespecie, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales”. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco del sistema nacional de protección y bienestar animal.</p> <p>Ley 84 de 1989, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia, en la cual se definen”; que en su artículo 1 define.</p> <p>“Artículo 1. A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre”.</p> <p><b>2.4 Competencias en materia de bienestar animal</b></p> <p>Es importante tener en cuenta que el objeto del proyecto de ley se enfoca en reconocer y apoyar “la labor de las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados”, ello establecido en el artículo 1º del Proyecto en comento.</p> <p>La reglamentación de los aspectos asociados al bienestar animal está radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con las funciones otorgadas por las Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, dicha entidad es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. Así, y en el marco de la protección y el bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, señala, en los literales a y b, lo siguiente:</p>
 <p>“a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;</p> <p>b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará 1. Que no sufran hambre ni sed, 2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor, 3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido; 4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés; 5. Que puedan manifestar su comportamiento natural (...).”</p> <p>En ese sentido, la misma Ley 1774 de 2016, asignó competencias en materia de bienestar y protección animal, a las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector salud, es así como en el artículo 46, de la misma Ley, contempla las siguientes responsabilidades:</p> <p>“Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley. Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: <u>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993</u>, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo. (Subrayado fuera de texto).</p> <p>De igual manera, en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, crea, en el artículo 31, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Transporte, así como el Departamento Nacional de Planeación, así:</p> <p>“ARTÍCULO 31”. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - SINAPYBA. Créese el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal. El</p>	 <p>SINAPYBA estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y El Marco de Gasto de Mediano Plazo.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional definirá la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y establecerá las disposiciones sobre la protección y bienestar de los animales de producción y transporte utilizados en el sector agropecuario, pesquero y acuícola. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará las acciones para los otros grupos de animales silvestres, en articulación con las demás entidades competentes.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. El SINAPYBA no podrá limitar, ni prohibir, ni suspender las actividades que se realicen con animales, que sean producto de la tradición, la costumbre y las prácticas culturales de nuestros pueblos, así como tampoco aquellas que se encuentran permitidas por la legislación vigente en el momento de sanción de la presente ley.</p> <p>Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Potencia Mundial de la Vida, se incluyó el siguiente texto, en el marco del Sistema Nacional Ambiental:</p> <p>Catalizadores</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva [...]</li> <li>c. <b>Modernización de la institucionalidad ambiental</b> y de gestión del riesgo de desastres. [...]</li> </ol> <p>Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco de sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen. (resaltado fuera del texto)</p> <p>En este contexto, es importante destacar que el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA) está conformado por diversas entidades, incluyendo el</p>



Ministerio de Salud y Protección Social. Aunque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lidera los temas relacionados con la protección y bienestar de animales de compañía, incluyendo los centros de protección y bienestar animal y los programas de control de natalidad de perros y gatos, el Ministerio de Salud y Protección Social juega un papel importante en el marco de sus competencias, participando en programas de vacunación antirrábica gratuita de perros y gatos, así como en procedimientos de sacrificio humanitario cuando se identifican casos probables o confirmados de zoonosis de interés en salud pública, acciones de inspección, vigilancia y control sanitario en establecimientos veterinarios y afines, entre otras.

Esta participación subraya la importancia del enfoque intersectorial en el SINAPYBA, donde cada entidad aporta desde su área de experticia para lograr un abordaje integral del bienestar animal y la salud pública. En este sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social está comprometido con la construcción y futura implementación de la reglamentación del SINAPYBA, asegurando que los aspectos de salud pública relacionados con el bienestar animal sean debidamente considerados y atendidos.

**3. IMPACTO FISCAL**

La propuesta legislativa tiene un impacto económico y fiscal dado que estima la destinación de recursos para la implementación de estrategias de apoyo a las personas cuidadoras de animales, incluyendo capacitaciones, programas educativos, apoyo en salud mental, y ayudas en especie, entre otros. Este impacto debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal. Al respecto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece:

*"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, 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 Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."



Por lo anterior, en el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta se deben analizar tres requisitos indispensables, a saber:

- i. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto.
- ii. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta.
- iii. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los requisitos anteriores con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Para cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de Ley como en las ponencias de trámite respectivas, se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa. En este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley**

**2.2.1 Consideraciones generales**

El objeto del proyecto de ley es reconocer y apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas

sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate, protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados, con el fin de respaldar y potenciar el servicio de cuidado que les prestan a ellos, a la sociedad y al Estado en general, y adoptar medidas para la atención de los animales domésticos sin hogar, rescatados, en riesgo o en especial situación de vulnerabilidad, bajo su cuidado.

Esta materia se pretende regular por medio de una ley ordinaria, lo cual es acertado pues no se encuentra sujeta a reserva de ley estatutaria u orgánica. En ese sentido, el objeto general del proyecto de ley es competencia del legislador ordinario, ya que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, en concordancia con el principio de legalidad o de cláusula general de competencia del congreso, que ha sido explicado en la Sentencia C-507 de 2014, con Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, así:

*"La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar, se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del*



Congreso, la reserva de ley es equivale a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y, en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley. En este último sentido todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. Las materias que son objeto de reserva de ley pueden ser "delegadas" mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes. Pero las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución."

**2.2.2 Consideraciones específicas**

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios:

ARTÍCULO	COMENTARIOS
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> Reconocer y apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados, con el fin de respaldar y potenciar el servicio de cuidado que les prestan a ellos, a la sociedad y al Estado en general, y adoptar medidas para la atención de los animales domésticos sin hogar, rescatados, en riesgo o en especial situación de vulnerabilidad, bajo su cuidado.	Sin comentarios.
<b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.</b> Para la implementación de esta Ley se adoptan las siguientes definiciones:  1. <b>Rescate y cuidado de animales domésticos.</b> Es el conjunto de actividades altruistas y organizadas dirigidas a rescatar, proteger, acoger, recuperar, albergar y entregar en adopción a animales domésticos sin hogar que han sido víctimas de	Sin comentarios.



maltrato, abandono, o que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, y por las cuales no se percibe retribución económica directa.

**2. Persona cuidadora de animales domésticos rescatados.**

Es la persona natural mayor de edad, o jurídica sin ánimo de lucro, que dedica una parte o la totalidad de su tiempo al rescate, la protección, el cuidado, la manutención, la recuperación y la entrega en adopción de animales domésticos rescatados. En esta categoría se encuentran, entre otras, las personas que desarrollan la actividad como hogares de paso y fundaciones, independientemente de la naturaleza jurídica o razón social con la que se registren.

**3. Hogar de paso.**

Lugar o espacio físico donde se desarrollan actividades voluntarias mediante las cuales una persona natural acoge y brinda protección y cuidado temporal, con sus propios medios o con recursos de donaciones, y generalmente en su propio hogar, a animales domésticos de compañía rescatados de las calles o de situaciones de abandono o maltrato, con el propósito de recuperarlos física y emocionalmente, brindarles refugio y darlos en adopción.

**4. Fundación de protección y bienestar animal.**

Es la persona jurídica que, con sus propios medios o con recursos de donaciones, desarrolla actividades orientadas a la protección de animales domésticos, incluida la de albergar temporalmente a animales rescatados, con el fin de protegerlos, cuidarlos, atenderlos, recuperarlos física y emocionalmente y brindarles refugio temporal o permanente.

**5. Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales - RUPCA:**

Plataforma en la cual podrán

<div style="text-align: center;"></div> <p>inscribirse, las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, en cada distrito o municipio.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. REGISTRO ÚNICO DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES (RUPCA).</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA- habilitará el Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales (RUPCA) dentro de la plataforma creada por el mismo SINAPYBA para tal fin.</p> <p>En atención al principio de concurrencia, las entidades territoriales administrarán los datos de las personas cuidadoras registradas en su territorio. Esta inscripción será voluntaria, gratuita, digital o presencial y podrá hacerse en cualquier momento. Los datos registrados podrán ser conocidos, modificados, actualizados y rectificadas, y serán susceptibles del tratamiento de datos, según la normativa vigente sobre habeas data.</p> <p>El RUPCA deberá incluir, como mínimo, la siguiente información sobre las Personas Cuidadoras de Animales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Nombre o razón social.</li> <li>Naturaleza jurídica.</li> <li>Género.</li> <li>Domicilio.</li> <li>Actividad de cuidado que realiza.</li> <li>Actividad económica de la persona.</li> <li>Formación ocupacional, profesional o nivel de estudios de la persona a cargo.</li> <li>Número de animales a cargo y especie de cada uno.</li> <li>Información de las personas cuidadoras de animales rescatados para orientar las estrategias de apoyo de las que habla el artículo 4°.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> Las entidades que conforman el SINAPYBA, así como las de orden territorial que tengan como función</p>	<div style="text-align: center;"></div> <p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, a través de memorando con radicado No. 2025213000001353, conceptuó:</p> <p><i>Se propone la siguiente redacción:</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las demás entidades que conforman el SINAPYBA, así como las de orden territorial que tengan como función velar por la protección y el bienestar de los animales, deberán divulgar en un medio de amplia circulación la apertura o disposición del RUPCA para el respectivo registro.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> La información del RUPCA podrá ser usada en la elaboración, actualización o ejecución de la Política Pública Nacional de Protección y Bienestar Animal en los diferentes niveles territoriales, así como en todas las iniciativas de protección animal que adelanten las entidades competentes.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> En caso de que los animales bajo el cuidado de una persona cuidadora registrada en el RUPCA queden desprotegidos por el fallecimiento, enfermedad o incapacidad de aquella, los municipios y distritos podrán consultar el mencionado registro con el fin de asignar su tenencia a otras personas cuidadoras registradas o incluirlos dentro de los programas diseñados para el bienestar y cuidado animal.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO.</b> Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA-, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás entidades competentes, diseñará y reglamentará las estrategias de apoyo dirigidas a las personas cuidadoras de animales que estén registradas en el RUPCA. Estas estrategias serán implementadas por las entidades territoriales y demás entidades adscritas y vinculadas a los sectores competentes sobre cada tipo de estrategia, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, con el fin de respaldar eficazmente su labor y fomentar la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la protección de los animales. Dichas entidades procurarán incluir las siguientes estrategias, entre otras:</p> <p>Estrategias dirigidas a las personas cuidadoras de animales:</p> <p>El Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, a través de memorando con radicado No. 2025213000001353, conceptuó:</p> <p><i>Teniendo en cuenta que la Política de Protección y Bienestar animal están bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se propone el siguiente texto:</i></p> <p><b>ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO.</b> Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA-, diseñará y reglamentará las estrategias de apoyo dirigidas a las personas cuidadoras de animales que estén registradas en el RUPCA. Estas estrategias serán implementadas por las entidades territoriales y demás entidades adscritas y vinculadas a los sectores competentes sobre cada tipo de</p>
<div style="text-align: center;"></div> <ol style="list-style-type: none"> <li>Jornadas de capacitación y cualificación para fortalecer sus conocimientos y habilidades en asuntos relacionados con la protección y el bienestar de los animales.</li> <li>Orientación para la inclusión en la educación básica y técnica o tecnológica en cualquier área.</li> <li>El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) podrá diseñar y ofertar programas de formación para certificar competencias técnicas en el manejo y cuidado de animales domésticos y preparación de alimentos y productos para animales domésticos de compañía, entre otros que les permitan a las personas cuidadoras de animales acceder a oportunidades laborales y mejorar sus habilidades. Además, facilitará el acceso de personas cuidadoras a líneas de capacitación en competencias técnicas veterinarias o afines.</li> <li>Orientación para las personas cuidadoras de animales en las rutas de atención en salud mental de la Secretaría de Salud del municipio o distrito, así como en las acciones de promoción y prevención, de acuerdo a la necesidad y bajo la línea específica de atención a la "fatiga emocional o compasional" u otros síntomas de trastorno mental, relacionados con los impactos propios de la actividad de rescate, cuidado y albergue de animales víctimas de maltrato y abandono.</li> </ol> <p>Para tal fin, el Ministerio de Salud y Protección Social creará un protocolo de atención psicosocial y una herramienta de caracterización de las afectaciones psicoemocionales de las personas cuidadores y</p>	<div style="text-align: center;"></div> <p>rescatistas de animales a través de los cuales brindará asistencia técnica a las Secretarías de Salud Distritales y Municipales para la implementación de esta orientación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Jornadas de capacitación jurídica para cualificar sus actividades de protección y bienestar animal.</li> <li>Apoyo a emprendimientos y MiPymes, mediante capitales semilla e inclusión en circuitos comerciales, ferias, eventos, oportunidades de empleabilidad y otras actividades a cargo de la Nación y de las administraciones municipales, distritales o departamentales.</li> <li>Orientación a las personas cuidadoras y en coordinación con las entidades competentes, para el acceso a programas de entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destino de bienes inmuebles, para que sean beneficiarias de la entrega de estos predios, con el fin de apoyar el ejercicio de su labor de cuidado o para desarrollar proyectos productivos, comerciales o de crecimiento comunitario, bajo cualquier figura de asociatividad. Lo anterior en cumplimiento de la normatividad vigente y de los requisitos establecidos para cada programa.</li> <li>Asesoría y acompañamiento para la inscripción de las personas cuidadoras de animales en los programas gubernamentales de apoyo a población vulnerable, cuando se cumplan los requisitos de la Ley 1532 de 2012, las demás normas que regulen la materia.</li> </ol> <p>Salud y Protección Social.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Jornadas de capacitación jurídica para cualificar sus actividades de protección y bienestar animal.</li> <li>Apoyo a emprendimientos y MiPymes, mediante capitales semilla e inclusión en circuitos comerciales, ferias, eventos, oportunidades de empleabilidad y otras actividades a cargo de la Nación y de las administraciones municipales, distritales o departamentales.</li> <li>Orientación a las personas cuidadoras y en coordinación con las entidades competentes, para el acceso a programas de entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destino de bienes inmuebles, para que sean beneficiarias de la entrega de estos predios, con el fin de apoyar el ejercicio de su labor de cuidado o para desarrollar proyectos productivos, comerciales o de crecimiento comunitario, bajo cualquier figura de asociatividad. Lo anterior en cumplimiento de la normatividad vigente y de los requisitos establecidos para cada programa.</li> <li>Asesoría y acompañamiento para la inscripción de las personas cuidadoras de animales en los programas gubernamentales de apoyo a población vulnerable, cuando se cumplan los requisitos de la Ley 1532 de 2012, las demás normas que regulen la materia.</li> <li>Puntuación adicional en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concursos de méritos para proponentes que, en su planta de personal, vinculen laboralmente a personas naturales cuidadoras de animales registradas en el RUPCA. Para tal fin, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o a través de la Agencia</li> </ol>

<p style="text-align: center;"></p> <p>9. Puntuación adicional en los procesos de licitación pública, selección abreviada y concursos de méritos para proponentes que, en su planta de personal, vinculen laboralmente a personas naturales cuidadoras de animales registradas en el RUPCA. Para tal fin, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública, o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario correspondiente.</p> <p>10. Orientación a las personas cuidadoras de animales para que participen en los programas gubernamentales destinados a otorgar subsidios de vivienda en cumplimiento de la normatividad vigente.</p> <p>11. Apoyos en especie para la manutención y la atención médico veterinaria preventiva, curativa y de urgencias de los animales a cargo de las personas que estén registradas en el RUPCA.</p> <p>12. Ayudas en especie para apoyar sus actividades de rescate y para el enriquecimiento ambiental de los hogares de paso y las fundaciones registradas en el RUPCA.</p> <p>13. Creación de una plataforma digital para apoyar la difusión de los animales en estado de adoptabilidad, así como jornadas mensuales de adopción de los animales que estén al cuidado de las personas registradas en el RUPCA.</p> <p>14. Diseño e implementación de una estrategia de participación ciudadana en planes de desarrollo territorial dirigida a personas cuidadoras y rescatistas de animales, para incidir</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>en la inclusión de programas y líneas de inversión para la protección y bienestar animal.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La reglamentación de las estrategias de apoyo dirigidas a las personas cuidadoras de animales que estén registradas en el RUPCA, incluirá los requisitos que estas deberán cumplir para acceder a los apoyos.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. CONDICIONES MÍNIMAS DE OPERACIÓN.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal -SINAPYBA-, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el apoyo de las demás entidades competentes, establecerá las exigencias locativas mínimas y de bienestar animal que deberán asegurar quienes tengan animales bajo su cuidado, incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Espacio apto para el desarrollo de su labor.</li> <li>2. Condiciones locativas y de enriquecimiento ambiental mínimas para albergar y atender a los animales.</li> <li>3. Límite de animales por metro cuadrado.</li> <li>4. Programa de control de higiene y limpieza para la prevención de enfermedades.</li> <li>5. Protocolo de ingreso y adopción de los animales bajo su cuidado; así como una hoja de vida de los mismos.</li> <li>6. Condiciones de tenencia de animales (esterilización y desparasitación).</li> <li>7. Otras que velen por el cumplimiento de las libertades de bienestar animal establecidas en el literal b del artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"></p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En atención al principio de concurrencia, las alcaldías municipales y distritales o las entidades del orden territorial que tengan como función velar por la protección y el bienestar de los animales, podrán verificar en cualquier momento el cumplimiento de estas exigencias por parte de las personas cuidadoras de animales inscritas en el RUPCA, la veracidad de la información registrada y el correcto uso de los apoyos entregados.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, las alcaldías municipales o distritales, por una sola vez, brindarán acompañamiento a la persona cuidadora con el fin de que adecúe las condiciones a los parámetros mínimos dispuestos en la norma. En caso de reincidencia en el incumplimiento o de sanción en firme por maltrato animal, emitida por la autoridad policiva o penal competente, se cancelará la inscripción de la persona cuidadora en el RUPCA.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO.</b> Serán fuentes de financiación de las estrategias de apoyo de las que habla el artículo 4° de la presente Ley, los recursos que las autoridades municipales, distritales, departamentales y nacionales destinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y las líneas de inversión establecidas en sus planes de desarrollo territorial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> Las estrategias de apoyo podrán ser financiadas o cofinanciadas con</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>recursos propios, donaciones de personas naturales o jurídicas de naturaleza privada, y recursos de cooperación.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> El Departamento Nacional de Planeación, podrá ajustar o formular los programas y proyectos de inversión que presenten y ejecuten las entidades territoriales para fortalecer y apoyar las actividades realizadas por las personas cuidadoras de animales.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer recursos, concurrir y completar la financiación necesaria para ejecutar las estrategias de apoyo de las que habla la presente Ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4°.</b> El Gobierno nacional, a través de las entidades con competencia en protección y bienestar animal, podrá incluir en su presupuesto, la destinación de recursos para materializar las estrategias y líneas de apoyo establecidas en la presente Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°.</b> Modifíquese el parágrafo del artículo 180° de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Los dineros recaudados por conceptos de multas impuestas con ocasión de las medidas correctivas establecidas en el título</p>

<p style="text-align: center;"></p> <p>XIII "DE LA RELACIÓN CON LOS ANIMALES" de la presente Ley, por la respectiva entidad territorial, se destinarán, de manera exclusiva y respetando el porcentaje al que hace referencia el inciso anterior, a la atención directa de animales, preferencialmente para esterilizaciones y servicios veterinarios, así como al apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal.</p> <p>Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>(60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de protección y bienestar animal.</p> <p>Los dineros recaudados por conceptos de multas impuestas con ocasión de las medidas correctivas establecidas en el título XIII "DE LA RELACIÓN CON LOS ANIMALES" de la presente Ley, por la respectiva entidad territorial, se destinarán, de manera exclusiva y respetando el porcentaje al que hace referencia el inciso anterior, a la atención directa de animales, preferencialmente para esterilizaciones y servicios veterinarios, así como al apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal.</p> <p>Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa</p>
<p style="text-align: center;"></p> <p>deberán implementar un registro nacional de identificación y registro, gratuito y voluntario, de animales domésticos de compañía, a través de una plataforma definida por el mismo SINAPYBA.</p> <p>D. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará con la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, la inclusión de los animales domésticos en los planes de atención y prevención de emergencias y desastres.</p> <p>E. Los departamentos dispondrán de un banco de alimentos y medicamentos veterinarios o centro de acopio en el cual se podrán recibir, almacenar y gestionar donaciones de alimentos y medicamentos para la salud de los animales a cargo de las personas cuidadoras registradas en el RUPCA. Las gobernaciones coordinarán con las alcaldías municipales la entrega de los insumos.</p> <p><b>ARTÍCULO 9º.</b> Adiciónese un numeral al artículo 3º de la Ley 1413 de 2010, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 3o. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES.</b> Se consideran Actividades de Trabajo de Hogar y de Cuidado No Remunerado, entre otras, las siguientes (...) 10. El cuidado de animales domésticos rescatados que realizan personas naturales".</p> <p><b>ARTÍCULO 10º.</b> El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE- incluirá la actividad de rescate y cuidado de animales domésticos, definida por esta ley, dentro de la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC), la Encuesta Nacional de uso del tiempo (ENUT) y demás operaciones estadísticas oficiales del país para la medición del trabajo no remunerado.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. VIGENCIA.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p><b>6. Conclusiones</b></p> <p>Teniendo en cuenta el análisis anterior, se puede concluir sobre el proyecto de ley ordinaria No. 002 de 2024 Cámara que es CONVENIENTE, siempre y cuando se tengan en cuenta las anteriores observaciones y las siguientes conclusiones:</p> <p>3.1. Se considera necesario realizar los ajustes sugeridos en los comentarios específicos, por parte del Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios en la materia. A continuación, se transcribe sus conclusiones:</p> <p><i>De acuerdo con las competencias otorgadas a este Ministerio, se considera que este Proyecto de ley es CONVENIENTE, ya que está en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", por lo tanto, consideramos necesario se acojan las modificaciones propuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social.</i></p> <p>3.2. Los lineamientos para la prestación de servicios de salud deben estar sometidos a los procedimientos técnicos y normativos, además de contar con evidencia científica, por tal razón, es importante que las disposiciones propuestas en el proyecto cuenten con el respaldo técnico científico, de lo contrario no es viable su aprobación.</p> <p><b>4. Solicitudo de publicación de concepto institucional</b></p> <p>En vista de la relevancia del proyecto de ley aquí conceptuado, y en cumplimiento de lo establecido en el numeral 7 del artículo 6 del Decreto 4107 el cual preceptúa:</p> <p><i>ARTÍCULO 6º. Funciones del Despacho del Ministro de Salud y Protección Social. Además de las señaladas por la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el Despacho del Ministro de Salud y Protección Social tendrá las siguientes funciones:</i></p> <p><i>(...) 7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.</i></p> <p>Solicitamos amablemente se realice la publicación del presente concepto en la gaceta oficial del Senado de la República y se vincule el concepto institucional de esta cartera ministerial al proyecto de ley en mención.</p> <p>En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> Firmado digitalmente por Rodolfo Enrique Salas Figueroa</p> <p style="text-align: center;"><b>RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA</b> Director Jurídico (E).</p>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 163 - Lunes, 24 de febrero de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate texto  
propuesto en la Comisión Séptima Constitucional  
Permanente de la Cámara de Representantes del  
Proyecto de Ley Número 454 de 2024 Cámara, por  
medio de la cual se interpreta por vía de autoridad  
legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la  
Ley 91 de 1989 - Pensión Gracia. .... 1

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección  
Social al proyecto de Ley Ordinaria número 002 de  
2024 Cámara, por la cual se reconoce y apoya la labor de  
personas cuidadoras de animales domésticos rescatados  
y se dictan otras disposiciones..... 16