

Doctor
ARIEL AVILA MARTINEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 144 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifican los artículos 164, 250 y 251 de la Ley 1437 de 2011”.

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD- 06, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,



OSCAR BARRETO QUIROGA
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 144 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 164, 250 y 251 DE LA LEY 1437 DE 2011”.

1. TRAMITE DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley fue radicado por los senadores Nicolás Albeiro Echeverri, Marcos Daniel Pineda, Sammy Meregh, Soledad Tamayo, Guido Echeverry y el Representante Andrés Felipe Jiménez, el 20 de agosto de 2024, publicado en la Gaceta 1381 de 2024

2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto modificar los artículos 164, 250 y 251 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, por considerarlos violatorios de enunciados consagrados en la Constitución Política de Colombia. Con ello se busca brindar a los adultos mayores con pensiones reconocidas seguridad jurídica, sobre situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

3. JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA

La Constitución Política de Colombia ha señalado en su artículo 46 que los adultos mayores son sujetos de especial protección, que, por sus condiciones inherentes al envejecimiento, requieren del acompañamiento efectivo de todas las instituciones del Estado, con la finalidad de alivianar las cargas propias del tiempo, y con ello, permitirles un espacio o una existencia tranquila.

Se han expedido leyes y garantías que permiten, que instituciones se encarguen de su protección y calidad de vida. Sin embargo, dentro del mismo ordenamiento jurídico existen leyes que ponen en riesgo el principio fundamental a la dignidad humana, como pilar esencial en un Estado social de derecho. Precisamente, es el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde se evidencian afectaciones directas para esta

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

población etaria sobre las sumas periódicas o pensiones que perciben, poniendo en riesgo el principio fundamental a la dignidad humana.

Es así como, el numeral uno (1) del artículo 164 de la Ley 1437 2011 dispone que se puedan presentar demandas: “1. *En cualquier tiempo*”, lo cual significa que actos que reconozcan prestaciones periódicas cuando así bien lo determinen sean demandadas, lo cual conlleva, a que no haya prescripción o caducidad en el acto administrativo adjudicatario, generando una pérdida de seguridad jurídica en derechos adquiridos y en estabilidad de las decisiones administrativas, bajo el argumento de nuevas leyes.

La seguridad jurídica significa certeza del derecho, que es lo que busca este grupo de población vulnerable. Los adultos mayores por su edad avanzada, solo cuentan con los recursos que les brinda una pensión obtenida después de largos años de trabajo de acuerdo con la legislación que tenga el ordenamiento jurídico colombiano al momento de su reconocimiento.

La norma superior ha señalado que los adultos mayores son sujetos de especial protección, es decir que, por sus condiciones inherentes al envejecimiento, requieren del acompañamiento efectivo de todas las instituciones del Estado, con la finalidad de alivianar las cargas propias del tiempo, y con ello, permitirles un espacio o una existencia tranquila en las últimas etapas de su vida.

La presente iniciativa busca favorecer a las personas de la tercera edad y darles seguridad jurídica en sus asignaciones periódicas. Privar a una persona de la pensión que le fue reconocida por una autoridad competente lesiona directamente su dignidad humana.

Tener abierta la posibilidad de demandar pensiones reconocidas en cualquier tiempo, es permitir que administradores de pensiones, por querer mostrar resultados de gestión, demanden sin consideración pensiones reconocidas en cualquier tiempo, convirtiendo a los adultos mayores en víctimas que los desestabilizan económica y emocionalmente lo cual los conduce a tener un alto grado de estrés, afectando la salud y la calidad de vida.

Un caso de vulneración de derechos a personas mayores fue la que tuvo que padecer la poetisa Maruja Viera, “ganadora del Premio Vida y Obra del Ministerio de la Cultura en 2013 a quien a los 99 años, recibió con una triste noticia: la Unidad

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

de Gestión Pensional y Parafiscales (**UGPP**) tomó acciones legales contra ella para revocar su pensión de Cajanal por \$1.800.000¹. Un año después, le anunciaron que perdió el caso; al siguiente año, murió a la edad de 101 años. No le revisaron su situación jurídica recién pensionada, sino que esperaron 50 años para demandar el acto administrativo, ya que recibía dos pensiones una por jubilación y otra por vejez. Si bien es cierto que las leyes se modifican en el tiempo, debe también existir una seguridad jurídica en el tiempo, para que las personas mayores no se vean afectadas en sus derechos, y sobre todo aquellas que superan los 90 años.

Al demandar un acto administrativo después de muchos años de haberse proferido, el Estado atenta contra el principio de confianza legítima, se olvida lo señalado por la Corte Constitucional: “El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas”².

Con relación al principio de buena fe, se señaló en la misma sentencia: “En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho³, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano.”⁴ Por lo tanto, no se debe bajo nuevas interpretaciones legales desmejorar a quienes se les reconoció su pensión, bajo los principios de honestidad, buena fe y legalidad, y que además contribuyeron no solo al sistema pensional sino que aportaron al crecimiento económico y social del país.

¹ El Tiempo. Octubre 25 de 1991

² C-131-2004. M.P. Vargas Hernández Clara Inés

³ C-1049 2004. M.P. Hernández José Gregorio

⁴ Op.cit.

Si bien es cierto que se han presentado casos en los cuales existen pensiones adquiridas de manera fraudulenta con documentación falsa, no es el común denominador. Existen los medios legales para demandar dichos actos administrativos, para revocar o impugnar aquellos que se han proferido contrariando el ordenamiento jurídico.

Es de resaltar que la Corte Constitucional en su sentencia C-835⁵, declaró inexecutable la expresión en “cualquier tiempo”, en referencia al artículo 20 de la ley 797 de 2003, que establece la acción especial de revisión y ordena que se tramite por el procedimiento señalado, el recurso extraordinario a las providencias judiciales que se hayan decretado o decreten reconocimiento de pensiones de cualquier naturaleza, mientras el legislador establece un nuevo plazo. “En este sentido le compete entonces al Congreso expedir las leyes que tiendan a concretar positivamente los postulados y propósitos de un Estado Social de Derecho. En armonía con lo cual, en el terreno de la ejecución práctica, no sólo las entidades oficiales, sino “(...) *aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados*”.⁶ Asimismo, frente al carácter fundamental del derecho a la pensión de las personas de la tercera edad, dijo la Corte en la precitada sentencia: El reconocimiento del derecho a la pensión es un derecho fundamental para las personas de la tercera edad, porque tiene que ver con el derecho a la subsistencia en condiciones dignas. El aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, ni el “desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición”.

Si bien es cierto, que la Ley 2381 de 2024 “Por medio de la cual se establece la protección social para la vejez”, en su artículo 86 incluyó la modificación a los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003, que señala el termino para la revisión de acciones administrativas frente a las pensiones, los autores de la presente iniciativa consideran que, para mayor seguridad jurídica en su trámite, el estudio del proyecto debe darse por la Comisión Primera Constitucional.

⁵ C- 835 de 2003.M.P. Araujo Rentería Jaime

⁶ Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Morón Díaz Fabio

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley consta de seis (6) artículos incluida la vigencia

El artículo primero, deroga el literal c) del numeral 1 del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, e incluye un párrafo con el fin de dar seguridad jurídica a las pensiones.

El artículo segundo adiciona un literal (m) al numeral segundo del artículo 164 de la precitada ley, para establecer el término en el que se puede interponer las demandas a los actos administrativos que reconocen las pensiones.

El artículo tercero adiciona un numeral 9 al artículo 250 de la ley 1437 de 2011, para señalar el término para la causal de revisión.

El artículo cuarto, Adiciona un inciso al artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 para establecer el término para demandar el acto administrativo

El artículo quinto y sexto, señala la derogatoria y la vigencia

5. MARCO JURICIO

5.1 Marco Constitucional

ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

ARTÍCULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

ARTÍCULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

5.2 Marco Legal

- Ley 1437 de 2011
- Ley 797 de 2003

5.3 Marco Jurisprudencial

- C- 1187 de 2000 M.P. Morón Díaz Fabio
- C-835 de 2003 M.P. Araujo Rentería Jaime
- C- 131 de 2004 M.P. Vargas Hernández Clara Inés
- C-1049 de 2004 M.P. Hernández José Gregorio

- C-157 de 2004 M.P. Tafur Galvis Álvaro

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NO. 144 DE 2024 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
	<p>ARTICULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 164, 250 y 251 de la ley 1437 de 2011, la cual busca brindar a los adultos mayores con prestaciones periódicas reconocidas seguridad jurídica, sobre situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.</p>	<p>Por técnica legislativa se incluye el objeto del proyecto de Ley para dar mayor claridad.</p>
<p>ARTICULO 1: Deróguese el literal c) del numeral 1, del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y contencioso Administrativo</p> <p>ARTÍCULO 164. <i>Oportunidad para presentar la demanda.</i> La demanda deberá ser presentada:</p> <p>1. En cualquier tiempo, cuando:</p> <p>e) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas; Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: No se podrán demandar pensiones que tengan como soporte legislaciones posteriores a la</p>	<p>ARTICULO 2. Deróguese el literal c) del numeral 1, y adiciónese un párrafo al artículo 164 de la ley 1437 de 2011.</p> <p>“ARTÍCULO 164. <i>Oportunidad para presentar la demanda.</i> La demanda deberá ser presentada:</p> <p>1. En cualquier tiempo, cuando:</p> <p>(...)</p> <p>e) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas; Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.</p>	<p>Se ajusta redacción y se hace cambio de numeración a partir de este articulo</p>

<p>fecha en que se reconoció el acto administrativo.</p>	<p>(...) Parágrafo: No se podrán demandar pagos periódicos que tengan como soporte legislaciones posteriores a la fecha en que se reconoció el acto administrativo.”</p>	
<p>ARTÍCULO 2. Adiciónese el literal (m) al numeral 2 del Artículo 164 de la Ley 1437 del 2011. 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:</p> <p>m) La demanda deberá ser presentada dentro de los cinco (5) años siguientes al día en que se expidió el acto administrativo cuando se dirija contra pagos periódicos reconocidos de acuerdo a la ley, y se aplicará en todos los casos, incluyendo los procesos que estén en curso, tanto por vía administrativa, como por la de lo contencioso administrativo, en estos casos operara la caducidad en forma inmediata.</p>	<p>ARTÍCULO 3. Adiciónese el literal (m) al numeral 2 del Artículo 164 de la Ley 1437 del 2011.</p> <p>“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:</p> <p>(...)</p> <p>2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:</p> <p>(...)</p> <p>m)La demanda deberá ser presentada dentro de los cinco (5) años siguientes al día en que se expidió el acto administrativo cuando se dirija contra pagos periódicos reconocidos de acuerdo a la ley, y se aplicará en todos los casos, incluyendo los procesos que estén en curso, tanto por vía administrativa, <u>y/o como por</u> la de lo contencioso administrativo, en estos casos operara la caducidad</p>	<p>Se incluye una excepción al literal para señalar que, cuando el pago periódico se haya adquirido mediante fraude o infringiendo el orden jurídico se puede demandar.</p>

	<p><u>en forma inmediata, excepto cuando se trate de fraude o por la ocurrencia de un delito.</u></p> <p>(...)"</p>	
<p>ARTÍCULO 3: Adiciónese un numeral 9, al artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Causales de revisión.</i> Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:</p> <p>9. Ser la sentencia contraria de la presente Ley, por haberse iniciado la demanda después de cinco (5) años de su reconocimiento por las autoridades competentes.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Adiciónese un numeral 9, al artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:</p> <p>(...)</p> <p>9. Ser la sentencia contraria de la presente Ley, por haberse iniciado la demanda después de cinco (5) años <u>a partir de la fecha en que reconoció el acto administrativo.</u>“</p>	Se ajusta redacción.
<p>ARTICULO 4. Se adiciona el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 “Termino para interponer recurso”.</p> <p>En el caso del numeral 9 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 el término para interponer recurso de revisión será de cinco (5) años a partir de la vigencia de esta Ley.</p>	<p>ARTICULO 5. Modifíquese el primer y último inciso del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónese un inciso nuevo.</p> <p>“ARTÍCULO 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia en los siguientes casos:</p>	Se hacen ajustes de redacción y se incluye una modificación al último inciso del artículo 251

	<p>(...)</p> <p>En el caso del numeral 9 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 el término para interponer recurso de revisión será de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley.</p> <p><u>En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, Los procesos con respecto a los cuales se hayan ejercido acciones administrativas y/o contenciosas y respecto a las cuales ya se haya decidido, podrán ser susceptibles del Recurso Extraordinario de Revisión, para lo cual se tendrá un término de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley”</u></p>	
<p>ARTICULO 5. La presente Ley deroga todas las leyes y decretos que le sean contrarias.</p>	<p>ARTICULO 5. La presente Ley deroga todas las leyes y decretos que le sean contrarias.</p>	<p>Se elimina el artículo, su contenido queda incluido en el artículo de la vigencia y derogatoria.</p>
<p>ARTÍCULO 6. La presente Ley rige a partir de su aprobación y sanción Presidencial.</p>	<p>ARTÍCULO 5. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se hace ajustes de redacción y se incluye el contenido del artículo 5</p>

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se establece que el autor del proyecto y el ponente presentarán la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. Me permito señalar que, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflicto de interés, dado que no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular y directo a favor de los Congresistas. Por esta razón, no se evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley. Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales

8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto rindo ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión primera, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 144 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifican los artículos 164, 250 y 251 de la Ley 1437 de 2011”.



Oscar Barreto Quiroga
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 144 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 164, 250 y 251 DE LA LEY 1437 DE 2011”.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 164, 250 y 251 de la ley 1437 de 2011, la cual busca brindar a los adultos mayores con prestaciones periódicas reconocidas seguridad jurídica, sobre situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

ARTICULO 2. Elimínese el literal c) del numeral 1, e inclúyase un párrafo al artículo 164 de la ley 1437 de 2011.

“ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

~~e) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas; Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.~~

(...)

Parágrafo: No se podrán demandar prestaciones periódicas que tengan como soporte legislaciones posteriores a la fecha en que se reconoció el acto administrativo.”

“ARTÍCULO 3. Adiciónese el literal (m) al numeral 2 del Artículo 164 de la Ley 1437 del 2011.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

m) La demanda deberá ser presentada dentro de los cinco (5) años siguientes al día en que se expidió el acto administrativo cuando se dirija contra pagos periódicos reconocidos de acuerdo a la ley, y se aplicará en todos los casos, incluyendo los procesos que estén en curso, tanto por vía administrativa, y/o de lo contencioso administrativo, en estos casos operara la caducidad, excepto cuando se trate de fraude o por la ocurrencia de un delito.

(...)"

ARTÍCULO 4. Adiciónese un numeral 9, al artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

(...)

9. Ser la sentencia contraria de la presente Ley, por haberse iniciado la demanda después de cinco (5) años a partir de la fecha en que reconoció el acto administrativo.”

ARTICULO 5. Modifíquese el primer y último inciso del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónese un inciso nuevo.

“ARTÍCULO 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse a la ejecutoria de la respectiva sentencia en los siguientes casos:

(...)

En el caso del numeral 9 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 el término para interponer recurso de revisión será de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley.

En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, Los procesos con respecto a los cuales se hayan ejercido acciones administrativas y/o contenciosas y respecto a las cuales ya se haya decidido, podrán ser susceptibles del Recurso Extraordinario de Revisión, para lo cual se tendrá un término de cinco (5) años a partir de la vigencia de la presente Ley”

ARTÍCULO 6. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



Oscar Barreto Quiroga
Senador de la República
Ponente