

“Proyecto de Ley por medio del cual se fija el alcance del mandato establecido el Inciso 1 del artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Las pensiones de jubilación y sobrevivientes, reconocidas mediante actos administrativos expedidos por la extinta Empresa Puertos de Colombia, vigentes a la fecha de su liquidación, continuarán siendo pagadas por la Nación, junto con los reajustes establecidos posteriormente.

Los pensionados a los que se refiere el presente artículo continuarán teniendo derecho a los servicios médico asistenciales contemplados en los actos de reconocimiento de la pensión, por conducto de la empresa prestadora de salud que elija el titular de la prestación.

Artículo 2°. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

ROBERTO GERLEIN ECHEVERRIA
Senador de la República

Exposición de Motivos

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El objetivo de esta iniciativa legislativa es fijar el alcance que debe darse al mandato contenido en la Ley 1 de enero 10 de 1991, artículo 35, inciso 1° en el sentido de garantizar el pago por la Nación de las jubilaciones y la prestación del servicio médico a las personas que tenían dicho estatus al momento de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, como de manera general la norma lo dispone. El proyecto no comprende pensiones reconocidas por el extinto Fondo de Pasivo Social, creado para la administración del pasivo de la Empresa, Foncolpuertos,

La liquidación de la Empresa Puertos de Colombia fue ordenada por el artículo 35 de la Ley 1 de enero 10 de 1991, con plazo de tres años para hacerlo, los cuales vencieron el día 10 de enero de 1994.

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1 DE 1991.

La exequibilidad de la Ley 1 de enero 10 de 1991 fue dispuesta por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-013 de enero 21 de 1993 con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz declaró la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 1 de 1991.

Para declarar la exequibilidad la Corte tuvo en cuenta las razones que el Gobierno Nacional precisó en la exposición de motivos para justificar el tratamiento que se le daba en el proyecto de ley, al aspecto laboral y pensional de los empleados, y con base en ellas fijó sus propios argumentos, con los cuales se comprende con mayor claridad lo establecido en el artículo 35 antes citado. Entre ellos los siguientes:

Apartes de la sentencia:

“Queda por examinar el tercer instrumento de la Ley. Más que una institución única se trata de un conjunto de medidas liquidatorias que constituyen la fuente de la controversia que aquí se dirime.

“La reorganización comienza con la orden perentoria de liquidar a la Empresa Puertos de Colombia, Colpuertos (art. 33, Ley 01 de 1991), que adelantará su gerente o quien designe el Presidente de la República en un término máximo de tres años.

(.....)

“Los pasivos de la empresa se asumirán por la Nación, que tomará a su cargo las siguientes deudas: a) las pensiones de jubilación acumuladas; b) las prestaciones sociales que se adeuden; c) las indemnizaciones que se decreten; d) el monto de las condenas judiciales; e) la deuda externa.

“(....) De otra parte se declara que la terminación de contratos y de relaciones legales reglamentarias nace de una causa especial – la extinción de Colpuertos, que es terminal, por lo que tales relaciones no se renuevan.”

“Ahora bien, la Ley 01 de 1991 y los decretos leyes que la desarrollan se ocupan de aspectos laborales en la medida en que la liquidación de una entidad – facultad que en este caso compete al legislador en los términos del artículo 150-7 de la Carta – **necesariamente comporta la previsión sobre el futuro de los empleados que quedan cesantes**, las indemnizaciones que se hacen exigibles como consecuencia de la terminación de los contratos laborales, el pago de las prestaciones que se adeuden y su monto, lo mismo que la determinación de las personas o entidades encargadas de responder por los pasivos y obligaciones laborales.” (El subrayado es mío).

“(.....)

Su finalidad última es proponer una regulación que permita llevar a cabo la liquidación de una entidad determinada - Puertos de Colombia -, previendo eventuales traumatismos en la terminación de los contratos o de las vinculaciones legales y reglamentarias y en el pago de las obligaciones laborales.” (El subrayado es mío).

“(.....) Tanto el legislador ordinario como extraordinario, en relación con el proceso liquidatorio de Puertos de Colombia, tuvieron un criterio diferenciador que salta a la vista en el análisis de la ley, su exposición de motivos y de los decretos que la desarrollan, y es el de estar frente a un

proceso terminal. En efecto, la Empresa Puertos de Colombia está inexorablemente abocada a su desaparición.” (El subrayado es mío).

“Lo hace bajo circunstancias especiales. En primer término hay que constatar que no será reemplazado por otra entidad estatal de la misma cobertura ni planta de personal. En segundo término, el nuevo esquema portuario que la Ley prescribe al país parte del supuesto de un menor número de operarios para llegar a niveles internacionales de eficiencia, sin los cuales el esfuerzo será vano. Para eso es ineludible que buena parte de los actuales trabajadores y empleados sean licenciados.”

“(…)

Colpuertos en un momento determinado significó el principal obstáculo para la modernización del sector portuario, y por ende ameritó un tratamiento singularizado, aparte del régimen contractual, societario y laboral vigentes. Este carácter especialísimo constituye el término de comparación que llevó al legislador a otorgar un tratamiento distinto a supuestos distintos.”

“La liquidación de la Empresa Puertos de Colombia no puede asimilarse a la liquidación de cualquier empresa, ni mucho menos puede pretenderse que la situación de sus trabajadores se homologue a la situación de trabajadores de empresas que no estén sufriendo un proceso de liquidación. Por ello no se encuentra que haya sido vulnerado el principio de la igualdad consagrado en los artículos 13 y 53 de la Carta Política.” (Los subrayados son míos).

En los términos anteriores la Corte Constitucional, reseñó en su criterio, la filosofía, características y tratamiento que en el plano laboral contempló el nuevo modelo portuario que determinó acabar con el monopolio oficial de la operación de los puertos marítimos para entregarlo a los particulares, y dispuso la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia.

TRATAMIENTO SINGULARIZADO.

Ley 1 de 1991, como señala la Corte Constitucional, en cuanto se refiere al tema laboral, evidentemente consagró una normativa que representa diferencia sustancial con otras liquidaciones de entes del sector público, cuyos servidores no se encontraron súbitamente enfrentados a la extinción de sus vínculos legales o contractuales y sin posibilidad alguna en el mercado laboral, como sí les sucedió a los funcionarios de la Empresa. Esa normativa es la establecida en el inciso 1 del artículo 35, cuya finalidad consistió en garantizarles a dichas personas y sus familias, que pudieran continuar subsistiendo con la fuente de ingreso de la cual venían dependiendo antes del cambio de situación. Prevé la norma en cita:

“La Nación asumirá el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza, de las prestaciones sociales y de las indemnizaciones y sentencias condenatorias ejecutoriadas o que se ejecutorien a cargo de puertos de Colombia, así como su deuda interna y externa”

Dicha disposición (como el texto íntegro de la Ley) fue puesta a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, y

1. Consultó la finalidad y alcance de la nueva política portuaria consagrada en la misma Ley, abordando el tema de los funcionarios que deberían ser licenciados a fin de que colaboraran con la rápida liquidación de la Empresa, asegurándoles hacia el futuro, su sostenimiento y el de su familia.
2. El legislador al aprobar la ley, aceptó la propuesta del Ejecutivo en el sentido de consagrar una norma jubilatoria, diferente al del régimen de los empleados públicos.
3. Ese mandato comprendió tanto las pensiones reconocidas con fundamento en el régimen general de los empleados públicos como los regímenes establecidos en los Acuerdos de la Junta Directiva Nacional de la Empresa.
4. El pasivo por pensiones de jubilación, a la fecha de liquidación de la empresa, comprende entonces, todos los reconocimientos de jubilaciones vigentes a dicha fecha.

PROBLEMA ACTUAL

Las autoridades administrativas se niegan a asumir las jubilaciones “de cualquier naturaleza”, previstas en el artículo 35 de la Ley 1/91, reconocidas por la Empresa antes de su liquidación, y solo aceptan como válidas las que se ajustan al régimen general de los empleados públicos, sin importar si la desvinculación del empleado es anterior o posterior a la ley 1 de 1991. Significa lo anterior, que a la gran masa de pensionados portuarios (15.400 aprox.) se les están revocando sus pensiones o se les están disminuyendo sustancialmente su cuantía. Además, a quienes se encuentran en tal situación, – la gran mayoría - se les denuncia por los delitos de prevaricato y peculado por apropiación a título de determinadores.

Y, es que la Empresa desde su creación legal y hasta su liquidación fijó requisitos para el otorgamiento de jubilaciones amparada en su naturaleza jurídica de empresa comercial del Estado regida por el derecho privado; y, luego bajo la vigencia de la Ley 1/91, aplicó el artículo 35 para agilizar la desvinculación del personal a su servicio.

La inmensa mayoría de las pensiones reconocidas por la Empresa tiene su fundamento en dichos actos administrativos, que por otra durante la existencia de la Empresa jamás fueron anulados, es decir, gozaron de la “presunción de legalidad” lo cual significa, según el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1° del 2 de enero de 1984, vigente para la época) que **“los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo”**. Después de la liquidación, cuando la Empresa ya no tenía empleados, uno solo de dichos Acuerdos fue anulado por el Consejo de Estado.

A pesar de lo anterior, el Gobierno Nacional, consciente de que tales actos requerían una refrendación o convalidación para alcanzar el objetivo de liquidar la Empresa rápidamente, plasmó en el proyecto que presentó al Congreso, dicha convalidación, tal como quedó en el artículo 35 de la Ley 1 de 1991.

Desde la expedición de la Ley 1 de 1991 han transcurrido más de 24 años por lo cual la edad promedio de los pensionados es de 85 años. Se trata entonces

de personas de la tercera y cuarta edad, cabezas de familia, todos enfermos de vejez y otros además, con diversos y graves quebrantos de salud, que al final de sus vidas han caído en la miseria absoluta por el derrumbamiento de sus proyectos de vida contruidos hace 20, 30 o más años, sobre la base de una jubilación otorgada por el Estado con base en ese fundamento legal. Y, además les han quitado su honra.

Las jubilaciones reconocidas antes de entrar en vigencia la Ley 1 de 1991, tienen su fundamento en los Acuerdos de la Junta Directiva de la Empresa. Al desconocerse la preceptiva del artículo 35, ellas son susceptibles de revocarse o disminuir la cuantía, en caso de que no coincidan los requisitos que se les exigió para otorgarles el derecho, con el régimen general de los empleados públicos. De hecho ha sucedido con personas de edad superior a los 85 años quienes han quedado sumidos en la mayor desprotección que se pueda imaginar.

Las jubilaciones reconocidas dentro de la vigencia de la Ley 1 de 1991 pero antes de la liquidación de la Empresa, también tienen su fundamento en los Acuerdos de Junta Directiva de la Empresa, e igualmente están avalados por el artículo 35. Al inaplicar dicho artículo, quedan sometidas a la revocatoria directa administrativa, o en algunos casos a la disminución de la cuantía de la pensión, en la medida en que no coincidan los requisitos que se les exigió para otorgarles el derecho con el régimen general de los empleados públicos.

En ambos casos las personas son penalizadas y obligadas a responder en calidad de determinantes del ilícito, como si ellos hubieran redactado y aprobado las normas para su propio beneficio. Además, en las resoluciones que dictan dichas autoridades, ordenan devolverle a la Nación las mesadas recibidas, lo cual arroja unas sumas que ni viviendo otra vida se podrían satisfacer; además a tales resoluciones les dan alcance de títulos ejecutivos, con lo cual pretenden quitarle las viviendas a los pensionados.

De hecho, ha sucedido, inclusive con pensionados de la cuarta edad, con lo cual han quedado en la miseria y sometidos al escarnio público.

Para el caso de los retirados durante la vigencia de la Ley 1 de 1991 y la liquidación de la Empresa, los pensionados han argumentado la existencia de otras leyes que amparan sus derechos como el Decreto Ley 135 de enero 14

de 1991, artículo 12, (Diario Oficial N° 39.627 de enero 14 de 1991) con la interpretación formulada por el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil cuyo ponente fue el Concejero Jaime Betancur Cuartas y el concepto es el N° 403 de octubre 1 de 1991.

Prevé el artículo 12, mencionado,

“ARTICULO 12. Los empleados públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que se vinculen a partir de la fecha de publicación del presente Decreto, solo podrán percibir las mismas prestaciones sociales establecidas para el régimen general de los empleados públicos, teniendo en cuenta la remuneración asignada para el respectivo empleo y en los términos y condiciones señaladas en la ley, los que estuvieron vinculados antes de esta fecha, tendrán derecho a continuar percibiendo las mismas prestaciones sociales que existían a 31 de diciembre de 1990.”

El Concepto 403 de octubre 1 de 1991 del Consejo de Estado, corresponde a la consulta formulada por el Ministro de Obras Públicas, como Presidente de las Juntas Directivas de los Ferrocarriles Nacionales (que se encontraba en liquidación) y de Puertos de Colombia (también en liquidación), sobre la interpretación del mandato del artículo 12 del Decreto Ley 135 de 1991. El Consejo de Estado, en respuesta conceptuó lo siguiente:

“Esta disposición tiende a solucionar el problema de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en las cuales las juntas directivas incrementaban la remuneración de los empleados públicos sin tener facultades para ello; a partir de la vigencia de esta norma los empleados vinculados antes del 14 de enero de 1991, a quienes se les había incrementado sus prestaciones podrán seguir percibiendo dichas sumas, pero los nuevos empleados quedaron sometidos al régimen general de los empleados públicos (concordante art. 11 ibidem).” (Concepto 403 de octubre 1 de 1991. C. P. Jaime Betancur Cuartas).

La norma en cita, con la anterior interpretación, que hace el Consejo de Estado, convalida los Acuerdos expedidos por la Junta Directiva de la Empresa. Sin embargo, aunque las personas cumplan con los presupuestos establecidos en dicho artículo 12, las autoridades administrativas no lo aplican. También desconocen otras normas que favorecen a los pensionados

como el Decreto 907 de junio 2 de 1992, artículo 5; y, el Decreto 12 de enero 7 de 1993, artículo 6.

Dispone el artículo 5 del Decreto 907 de junio 2 de 1992:

“Los empleados públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que se hayan vinculado a partir del 14 de enero de 1991, solo podrán percibir las mismas prestaciones sociales establecidas para el régimen general de los empleados públicos, teniendo en cuenta la remuneración asignada para el respectivo empleo y en los términos y condiciones señalados en la ley. **Los que estuvieron vinculados antes de esa fecha, tendrán derecho a continuar percibiendo las mismas prestaciones sociales que existían a 31 de diciembre de 1990.”**

Prevé el Decreto N° 12 de enero 7 de 1993, 6:

“Los empleados públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que se hayan vinculado a partir del 14 de enero de 1991, solo podrán percibir las mismas prestaciones sociales establecidas para el régimen general de los empleados públicos, teniendo en cuenta la remuneración asignada para el respectivo empleo y en los términos y condiciones señalados en la ley. **Los que estuvieron vinculados antes de esa fecha, tendrán derecho a continuar percibiendo las mismas prestaciones sociales que existían a 31 de diciembre de 1990.”**

Los dos últimos decretos fueron expedidos para las empresas industriales y comerciales del Estado, como lo era Puertos de Colombia; pero el artículo 35 de la Ley 1 de 1991 es exclusivo para la liquidada Empresa Puertos de Colombia. Por eso, para su aplicación, es necesario fijarle claramente su sentido y alcance. Y, ese es el que aparece en el proyecto de ley.

CRITERIOS DE LA LEY 1 DE 1991.

La Ley 1 de 1991 consultó la finalidad y alcance con que la nueva política portuaria, abordó el tema de los funcionarios licenciados para que colaboraran con la rápida liquidación de la Empresa, asegurándoles hacia el futuro, su sostenimiento y el de su familia. La intención del legislador al aprobar la Ley fue consagrar unas normas pensionales separadas del régimen de los empleados públicos, más beneficiosas, puesto que tales personas se encontraron súbitamente sin la posibilidad de seguir trabajando para atender su subsistencia, ya que la liquidación de la Empresa significaba la terminación de su empleo y quedarse por fuera del mercado laboral, por razones de especialidad y edad.

El Ejecutivo propuso la nueva política portuaria incluyendo el tema laboral. El Legislativo la aprobó y el poder judicial declaró constitucionales las normas que se expidieron para el efecto. Las tres ramas del poder público son coincidentes en que este tema:

1. Tanto el legislador ordinario como el extraordinario, en relación con el proceso de liquidación de Puertos de Colombia, tuvieron, como apunta la Corte Constitucional, un criterio diferenciador que salta a la vista en el análisis de la ley y su exposición de motivos. Consideraron que ese era un proceso terminal.
2. La liquidación de la Empresa Puertos de Colombia no podía asimilarse a la liquidación de cualquier empresa, ni mucho menos pretender que la situación de sus trabajadores se homologara a la situación de trabajadores de empresas que no estuvieran sufriendo un proceso de liquidación, señaló en su momento la Corte Constitucional.
3. El Gobierno Nacional informó al Congreso, con la presentación del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 1 de 1991, la existencia de jubilaciones acumuladas basadas en los Acuerdos de la Junta Directiva y la necesidad de otorgar pensiones compensatorias al tiempo de servicio y la edad para agilizar al máximo la liquidación de la Empresa.

En consecuencia, cuando el Legislador utiliza la expresión “pensiones de jubilación de cualquier naturaleza” no se está refiriendo solamente al régimen general de los empleados públicos sino también a las regulaciones fijadas por la Junta Directiva Nacional de la Empresa, con la anuencia del Gobierno Nacional.

Este criterio también se fijó en el artículo 12 del Decreto Ley 135 de 1991 para fijar un límite temporal a las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, cuyas Directivas acordaban remuneraciones sin tener facultades para ello, por lo cual fue necesario que tales decisiones las convalidara el artículo 12 del Decreto Ley 135 de 1991, como lo señaló el Consejo de Estado. Si el legislador no hubiere utilizado la expresión, “pensiones de jubilación de cualquier naturaleza” sin duda alguna, solo habría viabilidad para las jubilaciones del régimen general.

Esta política laboral, diseñada para ser aplicada al personal de la Empresa en liquidación, tuvo unidad, coherencia y continuidad, en cuanto al propósito de otorgar jubilaciones compensatorias a los empleados, en razón a que su especialidad en las tareas y asuntos portuarios, además de su edad, no los hacía competitivos para otros empleos en la administración pública.

La liquidación de la Empresa significó la supresión de todos los empleos y consecuentemente, la cesación laboral de todos los funcionarios. Pero la solución fue armónica con el principio de Confianza Legítima consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, pues a través de las disposiciones citadas, garantizaba que los funcionarios pudieran continuar subsistiendo con la fuente de ingreso de la cual venían dependiendo antes del cambio de situación. Dicha política y la interpretación de sus normas no podía ser contraria al principio de la buena fe, y además debía resultar conforme a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, de acuerdo a su comportamiento anterior frente a esta misma situación.

Desatender esa política implica negar la aplicación del inciso 1 del artículo 35 de la Ley 1 de 1991. Pero además, quedaría en evidencia que el Gobierno Nacional engañó a los funcionarios con el fin de lograr rápidamente su retiro voluntario de la empresa, confiados en la propuesta de recibir una jubilación compensatoria de acuerdo a su edad y tiempo de servicios. Y, una vez alcanzado ese propósito, crea una entidad encargada de revocarles las

jubilaciones ofrecidas, les hace devolver lo recibido de buena fé, les inicia causa penal, y finalmente los despoja de sus bienes.

El proyecto de ley pretende señalar puntualmente la finalidad contemplada en el artículo 35 de la Ley 1 de enero 10 de 1991 de garantizarle a esa gran masa de jubilados, cuyas edades oscilan entre los 70 y los 95 años, de que sus pensiones serán respetadas lo mismo que el derecho a los servicios de salud.

SUSTENTO NORMATIVO

1. Ley 1 de enero 10 de 1991, artículo 35, inciso 1.
Promulgación: Diario Oficial 39.626.
2. Sentencia Corte Constitucional C – 013 de enero 21 de 1993.
Constitucionalidad de la Ley 1 de 1991.
3. Decreto 2465 de septiembre 10 de 1981, artículo 18 numeral 11. Promulgación: Diario Oficial 35.862. Aprobación de los Estatutos de la Empresa Puertos de Colombia.
4. Decreto 2318 de noviembre 9 de 1988, artículo 3.
Promulgación: Diario Oficial 38.571. Modifica el numeral 13 del artículo 18 del Acuerdo 857 de 1981 aprobado por Decreto 2465 de 1981. (Otorga facultades a la Junta Directiva Nacional de la Empresa Puertos de Colombia para “Fijar la estructura administrativa, la planta de personal, las escalas de remuneración y prestaciones sociales de los empleados de la empresa.
5. Decreto Ley 135 de enero 14 de 1991, artículo 12.
Promulgación: Diario Oficial 39.627. Diario Oficial: 39.627.
6. Concepto Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil -
Radicado 403 de octubre 1 de 1991. Magistrado Ponente Jaime Betancur Cuartas. Trata de la aplicación del artículo 12 del Decreto Ley 13 de 1991. Ver pág. 4, punto 4. Concepto solicitado por el Ministro de obras públicas y Transporte.

7. Decreto 907 de junio 2 de 1992, artículo 5. Promulgación:
Diario Oficial 40.461.
8. Decreto 12 de enero 7 de 1993, artículo 6. Promulgación:
Diario Oficial 40.711.

ROBERTO GERLEIN ECHEVERRIA
Senador de la República

Bogotá D.C., 12 de Agosto de 2015

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
SENADO DE LA REPUBLICA
E. S. D.

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley por el cual se fija el alcance del mandato establecido el Inciso 1 del artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991.

Cordial saludo

En desarrollo de mi actividad legislativa, me permito presentar el siguiente proyecto de ley, por el cual se fija el alcance del mandato establecido el Inciso 1 del artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991, para su correspondiente trámite en el Senado de la República.

Atentamente,

ROBERTO GERLEIN ECHEVERRIA
Senador de la República

