

PROYECTO DE LEY N° SENADO 2024

“Por medio del cual se modifican los artículos 164 y 250 de la Ley 1437 de 2011”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1: Deróguese el literal c), del numeral 1, del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

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

1. En cualquier tiempo, cuando:

c) ~~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 pensiones que tengan como soporte legislaciones posteriores a la fecha en que se reconoció el acto administrativo.

ARTÍCULO 2: Adiciónese el literal m, al numeral 2, del Artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, el cual quedará así:

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

m) La demanda deberá ser presentada dentro de los cinco años siguientes al día en que se expidió el acto administrativo cuando se dirija contra pensiones reconocidas, y se aplicará en todos los casos, incluyendo los procesos que estén en curso, tanto por vía administrativa, como por la del contencioso administrativo.

ARTÍCULO 3: Adiciónese el numeral 9, en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

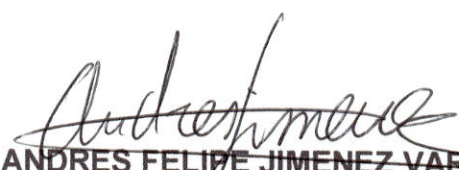
Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

9. Ser la sentencia violatoria de la presente Ley, caso en el cual, el término para interponer el recurso de revisión será de 5 años a partir de la fecha de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

ARTICULO 4: La presente ley deroga todas las leyes y decretos que le sean contrarias.

ARTÍCULO 5: Esta Ley rige a partir de su aprobación y sanción presidencial.


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
Senador de la República


ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 29 del mes Abril del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 279 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Nicolas Albeiro Echeverry, H.R. Andres

Felipe Jimenez Vargas.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY N° SENADO 2024

“Por medio del cual se modifican los artículos 164° y 250° de la Ley 1437 de 2011”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presentamos ante el Honorable Congreso de la República de Colombia el proyecto de ley que modifica algunos artículos de la Ley 1437 de 2011 por considerarlos violatorios de algunos enunciados consagrados en la Constitución Nacional, los cuales detallamos minuciosamente en la exposición de motivos con los que sustentamos esta iniciativa.

El eje principal de este proyecto se soporta en brindarle a las personas mayores **SEGURIDAD JURÍDICA**, que conlleva a la estabilidad del ordenamiento jurídico que rige un Estado y que por tanto se tengan garantías constitucionales, darles confianza a los ciudadanos sobre la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

Seguridad jurídica significa certeza en el ingreso de un grupo etario de población vulnerable, como son las **PERSONAS MAYORES**, que, por su edad avanzada, solo cuentan con los recursos que les brinda una pensión reconocida y obtenida después de largos años de trabajo, de acuerdo con la legislación que en el momento de obtenerla regía en el ordenamiento jurídico del país.

En el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 se indica que los pagos periódicos (pensiones) se pueden demandar **en cualquier tiempo**. De acuerdo con la sentencia C-835 del 2003, esta expresión es inconstitucional y en la exposición de motivos destacamos los argumentos del Magistrado Ponente Dr. Gerardo Arenas, para aseverar la inconstitucionalidad de esta expresión. Por lo tanto, solo mencionaremos algunas observaciones de conveniencia para la sociedad, el Estado y la Justicia Colombiana:

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. Naturalmente, en la actualidad del ordenamiento jurídico vigente

existen leyes que ponen en riesgo el principio fundamental a la dignidad humana, como pilar esencial es un estado social de derecho, así las cosas, el artículo 164 de la Ley 1437 2011 el cual dispone que: “1. *En cualquier tiempo*” razones por las cuales surge la necesidad de establecer límites a la posibilidad de demandar las pensiones adjudicadas de buena fe, bajo el argumento de nuevas leyes, distintas a las que dieron origen al acto administrativo adjudicatario del derecho correspondiente.

Así las cosas, el respeto al principio de confianza legítima, demanda del Estado, que este respete las reglas sin lesionar o vulnerar derechos adquiridos de buena fe; con ello, no se puede olvidar que el número de personas mayores en nuestro país está en crecimiento, y estos no cuentan con acceso a la vida laboral después de obtener la pensión, siendo esta la única fuente con que cuentan para dignificar su vida. Por lo tanto, no es dable que se puedan desmejorar las mesadas pensionales, bajo nuevas interpretaciones no atribuibles a quien aportó no solo en el sistema pensional sino igualmente en el crecimiento económico y social del país.

Las personas mayores en Colombia y en el mundo hacen parte de una sociedad creciente, hoy en el país son cerca de siete millones y para el 2030 se esperan, según proyecciones del DANE, que sean diez millones. Esta población requiere de un especial cuidado y consideración, y el hecho de someterlos después de cinco años de otorgada una pensión a la tortura psicológica de una demanda, desmejora sus condiciones de salud física y mental, originando un mayor costo en salud para el Estado

La Revista Natixis Investment Management, analiza en profundidad los factores críticos que afectan a la seguridad en la jubilación a nivel global tras la pandemia, en el cual determina que:

“Para muchas personas, la pensión es la principal herramienta para tener una vejez digna. Sin embargo, en Colombia, al parecer, el sistema pensional es uno de los peores del mundo, según un estudio realizado por Natixis Investment Management, compañía francesa que evidenció con el Índice Global de Retiro (IGR), las garantías que están dando 44 naciones en este proceso de jubilación.

En ese sentido, Colombia ocupa el puesto 41 de 44 países que fueron analizados en el estudio anteriormente mencionado. Para esto, se tuvieron en cuenta variables como salud, finanzas en la jubilación, calidad de vida y bienestar material.” Tomado del diario el País.

Tener abierta la posibilidad de demandar pensiones en cualquier tiempo, es abrir la caja de pandora para que los administradores de pensiones, queriendo mostrar resultados de gestión, demanden sin consideración pensiones reconocidas por sus administraciones, convirtiendo a los adultos mayores en víctimas de actos administrativos que desestabilizan económicamente a su núcleo familiar, los sumergen en un estado de depresión que los hace candidatos para un accidente cardiovascular, padeciendo sufrimiento superfluo en sus últimos días de existencia.

El Estado colombiano dilapida ingentes sumas de dinero en el pago de abogados externos, contratados por los fondos para demandar pensiones reconocidas sin fraude, y a través de una sentencia mediática, se altera su situación pensional. Sin embargo, la realidad es que la justicia gasta grandiosas sumas de dinero atendiendo estas demandas y actualmente se encuentran con un alto volumen de expedientes que tardarán más de diez años para proferir una sentencia, cuando ya el pensionado estará disfrutando del descanso eterno, su pensión sin quien tenga derecho legítimo a reclamarla y sin conocer el resultado del proceso.

Existen demandados que cuentan hasta con 99 años, como fue el caso de la poetisa Maruja Viera, y muchas más personas mayores que superan los 90 años, lo que constituye un auténtico delito de lesa humanidad. Mantener a venerables ancianos a la deriva o disminuirles su mesada pensional, es un hecho aberrante que debe avergonzar al estado colombiano. Situación que, el legislativo, cumpliendo sus funciones constitucionales y legales, tiene la obligación moral de remediar.

Por estas razones enunciadas y acudiendo al cumplimiento de la convencionalidad, de la que nuestro país es suscriptor, hoy tenemos la obligación de proteger a las Personas Mayores, brindándoles una vida serena que solo se la garantiza la seguridad en el ingreso que le otorga la seguridad jurídica colombiana, basada en leyes sólidas y bien concebidas y en administraciones diáfnas que estudien y revisen oportunamente los actos administrativos que conceden una pensión y que después de cinco años se conviertan en ingresos que aseguren una vejez digna.

Honorables Congresistas, es el momento de contribuir a darle seriedad al Estado de Derecho en materia pensional, el gobierno nacional en el proyecto de ley 293 de 2023 "*Por medio del cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez*", en su artículo 86 reitera la esencialidad de la seguridad jurídica y hoy nosotros debemos hacer posible este postulado que miles de pensionados colombianos están

esperando y que las futuras generaciones tendrán la certeza de ser acreedores de una pensión que los lleve a vivir decorosamente los años de longevidad, de forma tranquila y sin temores, disminuyendo enfermedades, físicas y mentales.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

A: La expresión “EN CUALQUIER TIEMPO” es violatoria de la Constitución Política.

Por considerar que la misma desconoce los principios del debido proceso (Artículo 29 C.P.), acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica (Artículo 229 C.P.), el postulado de Estado Social de Derecho (Artículo 1º C.P.) y la obligación del Estado de proteger la vida, honra, bienes, creencias y derechos de las personas residentes en Colombia (Artículo 2º C.P.).

En su sentir, permitir que la Administración pueda demandar en cualquier tiempo es aceptar que la acción no prescriba o caduque, lo cual implica *“una pérdida total de la seguridad jurídica y una carencia evidente y total de certidumbre en lo que atañe a los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de una persona, el postulado de la buena fe (Art. 83 C.P.), el principio de confianza legítima y la estabilidad de las decisiones administrativas que resuelven sobre asunto tan importante para una persona como el reconocimiento de su pensión de jubilación...”*(Ex-Magistrado José Gregorio Hernández G)

Considera que, si bien podría pensarse que la disposición acusada persigue un fin *“loable”*, en la medida en que procura la defensa del tesoro público, el perjuicio que causa a las personas cuya pensión fue reconocida y están sujetos permanentemente a su invalidación judicial es más grave frente al beneficio *“muy relativo a favor del interés colectivo”*. En efecto, afirma que la norma permite la negligencia de los agentes estatales, por cuanto éstos están obligados a actuar dentro del término de caducidad *“sin que el recuerdo tardío acerca de posibles irregularidades cometidas por la propia administración perturba después de transcurrido el tiempo y de manera indefinida los derechos consolidados de personas de buena fe.”* Extender dicho término *“redunda en un estado de inseguridad e incertidumbre en un terreno tan delicado como es el de las pensiones, que son –desde un ángulo filosófico y jurídico-, los estipendios con los cuales quienes ya han cumplido una larga jornada de servicios al Estado, disponen para mantener una vida decorosa, o lo que es lo mismo, una subsistencia digna”*. Consejo Nacional de Jurisprudencia.

B: La expresión: “EN CUALQUIER TIEMPO”, fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-835 de 2003, en la cual manifestó:

Entonces, la expresión “*en cualquier tiempo*”, ¿es constitucional? La respuesta es no.

En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un *ad calendas graecas*. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica?

La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas.

En este orden de ideas, la locución reseñada resulta lesiva del debido proceso (art. 29 C.P.), de la pronta y debida justicia (art. 229 C.P.) y del imperio del Estado Social de Derecho que a todos nos concierne observar y mantener (art. 1 C.P.), en la medida en que desborda y contradice el campo de acción que el artículo 89 superior le demarca al legislador, el cual, precisamente, le encomienda a éste la función de propugnar por la integridad del orden jurídico, que de suyo debe proteger los derechos de todas las personas frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Consecuentemente, la Corporación declarará la inexequibilidad de la expresión examinada.

Igualmente, los vicios que afectan a la expresión “*en cualquier tiempo*”, contenida en el tercer inciso del artículo 20 impugnado, dada su conexidad temática y teleológica, hacen metástasis en la misma expresión “*en cualquier tiempo*”, vertida en el primer

inciso del mismo artículo; motivo por el cual la decisión de inexequibilidad las comprenderá por igual, según se verá en la parte resolutive de esta sentencia.

Consecuentemente, la solicitud de revisión que establece el artículo 20 acusado deberá formularla el respectivo funcionario, de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo.

De otro lado, es importante registrar la posición que asumió la Corte frente a una demanda orientada a que el recurso extraordinario de revisión se pudiera interponer en cualquier tiempo. Oportunidad en la que esta Corporación subrayó la constitucionalidad de la caducidad -2 años- prevista en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, diciendo:

“Por otra parte, considera la Corte que la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión en cualquier tiempo, tal como lo pretende la demandante, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y pronta administración de justicia de las personas en favor de quien se dictó la respectiva sentencia, sino la seguridad y la certeza jurídicas en que se basa el Estado de derecho.

Recuérdese que el legislador está facultado para establecer no sólo un límite para la interposición de acciones y recursos, tal como lo ha reconocido esta Corporación en varios de sus fallos, sino las causales para su procedencia, pues la posibilidad de que, en cualquier tiempo, o por cualquier causa, se ataquen sentencias firmes, atenta contra la seguridad y la certeza jurídicas.

Así las cosas, la posibilidad de establecer términos para la interposición de acciones o recursos, tal como sucede en el presente caso, siempre y cuando ellos sean razonables, es constitucional.”

En relación con este tema, vale la pena citar una providencia de esta Corporación, en la que se dijo:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato

encargado de administrar justicia. ... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta.” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 1994. Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara.)

Finalmente, debe decirse que la caducidad establecida por el legislador para la interposición del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en concepto de esta Corporación, tiene una finalidad distinta a la del resto de los recursos y acciones, pues si la caducidad en general, es una especie de sanción para quien teniendo la posibilidad de acudir a la justicia fue negligente y no lo hizo, en el caso del recurso extraordinario de revisión ante lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad busca que las sentencias ejecutoriadas adquieran la inmutabilidad que haga realidad los principios de seguridad y certeza jurídica en que se basa la administración de justicia, con el único fin de lograr el mantenimiento de la paz y el orden social.

Bastan estas consideraciones, para desechar el segundo cargo de la demanda, y declarar exequible el artículo 187 del decreto 01 de 1984.

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra una acción especial o sui génesis de revisión y ordena que se tramite por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código, esto es el procedimiento contencioso administrativo o laboral, o normas que los modifiquen y como quiera que se declaró inexecutable la expresión en cualquier tiempo, mientras el legislador establece un nuevo plazo, se tendrá como tal el que el legislador contempla actualmente para el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según sea el órgano competente en cada caso.

También precisa la Corte que ese plazo, comenzará a contarse a partir del día siguiente de la notificación de esta sentencia.

Finalmente, precisa la Corte que el nuevo plazo se aplica a todas las hipótesis del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que hayan ocurrido con anterioridad a este fallo o que ocurran con posterioridad a él.

Así entonces, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 y la inexecutable parcial del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

C: Acceso a la justicia

La ley 2055 de 2020, que adoptó la Convención Interamericana de los derechos humanos de los adultos mayores aprobada en Washington el 30 de junio de 2015, en el artículo 31 expresa:

“La persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Los Estados Parte se comprometen a asegurar que la persona mayor tenga acceso efectivo a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas.

Los Estados Parte se comprometen a garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales.

La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor. (Negrilla fuera del texto).

Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover:

- a) Mecanismos alternativos de solución de controversias.*
- b) Capacitación del personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor.”*

A partir del 2014 se han instaurado miles de demandas contra pensiones reconocidas años atrás, congestionando los tribunales y convirtiendo al pensionado colombiano en víctima de no poder tener acceso oportuno a la justicia, la gran mayoría de las

decisiones judiciales tardan más de diez años y en múltiples ocasiones el demandado ha muerto cuando se expide la sentencia y son, quienes tienen derechos sobre el causante, los que deben padecer el sufrimiento, por lo anterior, exponemos que se está violando el artículo 31 de la ley 2055 de 2020 que indica: *"La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor."*

Cordialmente,


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY
Senador de la República


ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 29 del mes Abril del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 279 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Nicolas Albeiro Echeverry, H.R.

Andrés Felipe Jimenez Vargas

SECRETARIO GENERAL