



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 68

Bogotá, D. C., viernes, 2 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino.*

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 103 de 2016 Senado**, por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino.

Cordialmente,

Nora García Burgos  
Senadora de la República

#### I. Trámite del proyecto

El proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino, es de iniciativa parlamentaria y fue presentado por el Senador *Juan Manuel Corzo Román*.

#### II. Marco jurídico

**Marco normativo de las Zonas Exclusivas de Pesca Artesanal (ZEPA):**

##### Ley 13 de 1990:

Crea el Estatuto General de Pesca; declara de interés social y utilidad pública sobre la actividad, así mismo establece los conceptos que rigen la materia y delimita los principios por los cuales debe regularse.

En busca de un desarrollo sostenible de los recursos hídricos, ordena la creación de espacios de vedas y áreas de reserva<sup>1</sup>, que deben ser delimitadas para la protección de las especies y destinadas con exclusividad a la pesca artesanal, para garantizar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable y la renovación de los ecosistemas.

<sup>1</sup> Ley 13 de 1990, Título V, de Las Vedas y Áreas de Reserva, Artículo 51: Con el fin de asegurar el desarrollo sostenido del recurso pesquero, corresponda al INPA: Ley 13 de 1990 18/28.

Para el desarrollo de estas figuras crea el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (Inpa)<sup>2</sup>, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura.

**Decreto 2256 del 4 de octubre de 1991:**

Reglamenta la Ley 13 de 1991, define y desarrolla conceptos, estructura del subsector pesquero, se le asignan funciones, competencias y otorga herramientas para hacer efectivas sus disposiciones.

**Decreto 4181 de 2011:**

Escinde funciones a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)<sup>3</sup>, como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Resolución 899 del 29 de julio de 2013:**

La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, establecen una zona exclusiva de pesca artesanal (ZEPA), una zona especial de manejo pesquero (ZEMP), en el departamento del Chocó.

Conforme lo establece el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 y al artículo 120 del Decreto Reglamentario 2256 de 1991, se denomina área de reserva, a la zona geográfica seleccionada y delimitada por la autoridad

competente (AUNAP), en la cual se prohíbe o se condiciona la explotación de determinadas especies, así como delimitar y reservar las áreas que se destinen a esta finalidad.

Con estos argumentos jurídicos la AUNAP, establece un área exclusiva destinada para la pesca artesanal en el departamento del Chocó, denominada zona exclusiva para la pesca artesanal (ZEPA), comprendida dentro de las **2,5 millas náuticas** contadas a partir de la más baja marea.

**III. Concepto y desarrollo en el derecho comparado**

La comprensión del sector pesquero artesanal y el diseño de políticas apropiadas requieren enfoques integrales que articulen aspectos ecológicos, económicos, y socioculturales que se deben articular para garantizar el debido desarrollo de esta actividad económica.

Se denomina pesca artesanal a aquella actividad de captura y recolección de peces y mariscos, donde predomina el trabajo manual, haciendo uso de pequeñas embarcaciones e instrumentos simples de pesca tales como la atarraya, redes de cerco, cañas de pescar, cuerdas, etc. La pesca artesanal está orientada principalmente al consumo humano directo.<sup>4</sup>

La pesca artesanal constituye un mecanismo de contribución a la sostenibilidad ambiental, seguridad alimentaria, superación de la pobreza y vulnerabilidad de pequeñas comunidades que dependen de la actividad, entre otros.

Conceptos similares a las áreas de exclusividad han sido desarrollados en Latinoamérica y han sido identificados por la doctrina<sup>5</sup> bajo diferentes términos, entre otros, como áreas de manejo. En este sentido, se ha dicho que el término Área de Manejo es un nuevo concepto que se viene introduciendo entre los pescadores artesanales y en el personal de las instituciones encargadas de su promoción y desarrollo.

En Perú, el Reglamento de la ley de Promoción y Desarrollo de la señala que: *“Las áreas marinas y continentales que determine el Ministerio de Pesquería pueden ser otorgadas a las organizaciones sociales de pescadores artesanales con fines de administración y manejo acuícola de los recursos hidrobiológicos que en ellas se encuentren, lo cual otorga derecho sobre los recursos hidrobiológicos autorizados y no así la exclusividad sobre el área de manejo otorgado, debiendo contar con la evaluación técnica y la calificación sanitaria correspondiente.*

Por su parte, *“complementaria a las áreas de manejo se ha normado también el establecimiento de áreas de poblamiento o repoblamiento con fines de conservación de las poblaciones de peces, bancos naturales de moluscos, crustáceos, etc., para lo cual, según el reglamento en referencia, se requiere de autorización del Ministerio de Pesquería mediante un Convenio de Conservación, Inversión y Producción Acuícola. Estas acciones deben ser supervisadas por el Comité de Gestión Ambiental”.*

1 Proponer a la entidad estatal competente, el establecimiento de vedas.

2 Proponer a la entidad estatal competente, la delimitación de áreas de reserva para la protección de determinadas especies.

3 Delimitar las áreas que, con exclusividad, se destinen para la pesca artesanal.

<sup>2</sup> **Ley 13 de 1990, artículo 11:** Nacional de Desarrollo Pesquero. Créase el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura. El INPA tendrá duración indefinida y jurisdicción en todo el territorio nacional. Su sede principal será la ciudad de Bogotá y tendrá por lo menos, dos unidades regionales que se ubicarán teniendo en cuenta la equidistancia geográfica de las zonas con mayor potencial pesquero, la disponibilidad de servicios de apoyo y la capacidad instalada para la transformación y comercialización de los recursos pesqueros. El INPA establecerá una unidad regional en el Litoral Pacífico y otra en el Atlántico. De acuerdo con sus necesidades, podrá establecer otras unidades en el territorio nacional, previa aprobación del Ministerio de Agricultura.

<sup>3</sup> **Decreto 4181 de 2011, Artículo 2º, Creación y Denominación:** Para cumplir las funciones escindidas, créase una Unidad Administrativa Especial que se denominará Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>4</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional - Aeci Proyecto De Apoyo Al Sector Pesquero y Acuícola del Perú - Padespa Diagnóstico Socioeconómico de los Pescadores Artesanales de Ilo y Tacna Centro de Educación, organización y Promoción del desarrollo - Ilo

<sup>5</sup> *Ibid.*

Chile, junto con Cuba y México son los países que más experiencia tienen en el tema de las áreas de manejo así como de las acciones de poblamiento y repoblamiento. Según estas experiencias, las áreas de manejo son áreas marítimas delimitadas, protegidas y explotadas por organizaciones de pescadores artesanales debidamente constituidas con este fin. Es fundamental que estas áreas cuenten con la asesoría técnica de especialistas. El objetivo de establecer las áreas de manejo es promover la explotación racional de los recursos bentónicos y el manejo sustentable de los mismos. Es decir, evitar la depredación y desaparición de estos recursos y garantizar un trabajo sostenido e ingresos adecuados a los pescadores artesanales.

Tal como se establece en el Proyecto de Apoyo al Sector Pesquero y Acuícola del Perú - Padespa las áreas de manejo y las áreas de poblamiento y repoblamiento tienen una serie de ventajas, entre otras las siguientes:

- a) Explotación racional de los recursos bentónicos;
- b) Mantenimiento y mejoramiento de la calidad del ecosistema marino-costero al exigirse la aplicación de programas que aseguren la calidad ambiental del medio acuático;
- c) Asegura el ingreso permanente y sostenido a los pescadores que puede dar estabilidad económica a la familia;
- d) Mejoramiento de las condiciones de trabajo al no verse obligados a tener que extraer sus recursos en zonas cada vez más profundas y lejanas;
- e) Mejora del nivel educativo y cultural del pescador artesanal por efecto de una mejor y permanente capacitación, y
- f) Refuerza la organización y la cooperación en el trabajo.

Como marco de referencia, encontramos que en Chile el proyecto de ley mediante el cual se *establece nuevo hitos para medir el área de reserva de la pesca artesanal* publicado en el boletín número 3860-21 contiene en su exposición de motivos, la siguiente consideración:

*“La existencia de comunidades de pescadores artesanales y sus condiciones de vida, el uso racional y sostenible de los recursos nacionales; asentamiento territorial de los pescadores; acceso a transferencia tecnológica y condiciones de fomento y desarrollo productivo serán inútiles si no existe también una condicionante previa, el cierre definitivo y total de la zona de reserva, sin que ello implique en modo alguno, promover que la pesca artesanal quede encerrada solo en las cinco millas”.*

En Perú, por su parte, se advierten una serie de medidas que promueven estrategias tales como:

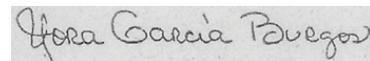
1. *Manejo de Recursos Hidrobiológicos en zonas costeras, el mismo que desde el punto de vista técnico, contempla aspectos temporales y espaciales de los recursos, así como la conveniencia de implementar un manejo participativo y adaptativo, que permitan evaluar y corregir acciones en el tiempo con todos los actores involucrados.*
2. *Zonificación de Áreas Marinas Protegidas (AMP), la que se entiende como una extensión de la estrategia antes mencionada, busca la sostenibilidad de las actividades de aprovecha-*

*miento de los recursos en la zona marino-costera, mediante la administración de espacios geográficos, buscando mediante la exclusión y limitación de uso de los mismos (procesos de zonificación), el ordenamiento de las actividades artesanales costeras.*

#### IV. Proposición

Así, en mérito de lo expuesto y teniendo como principal referente el desarrollo de la materia en Latinoamérica, propongo a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino.*

Cordialmente,



Nora García Burgos  
Senadora de la República

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 3° del artículo 51 de la Ley 13 de 1990, quedará así:

#### TÍTULO V

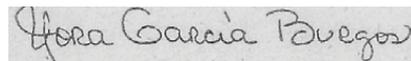
#### DE LAS VEDAS Y ÁREAS DE RESERVA

Artículo 51. Con el fin de asegurar el desarrollo sostenido del recurso pesquero, corresponda al INPA:

1. Proponer a la entidad estatal competente, el establecimiento de vedas.
2. Proponer a la entidad estatal competente, la delimitación de áreas de reserva para la protección de determinadas especies.
3. Delimitar las áreas que, con exclusividad, se destinen para la pesca artesanal, **las cuales no podrán ser inferiores a siete (5) millas náuticas desde la línea de costa. En ningún caso se permitirá el ejercicio de la pesca industrial en estas zonas.**

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Nora García Burgos  
Senadora de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA ESE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2017 SENADO**

*por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas” (Ley Ana Cecilia Niño).*

299234

Bogotá, D. C.

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Exhorto de apoyo al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, *por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas, (Ley Ana Cecilia Niño).*

Respetado señor Presidente del Senado:

En nombre del Instituto Nacional de Cancerología ESE (INC), deseamos extenderle un saludo afectuoso a usted y a su equipo de trabajo.

El INC, como entidad asesora del Ministerio de Salud y Protección Social, en materia de políticas para la investigación, docencia, vigilancia, prevención, atención y control del cáncer, además de “Apoyar técnicamente la formulación de políticas y legislación necesarias para la prevención y control del cáncer en el país” (Decreto 5017 de 2009), tiene el compromiso institucional de emitir conceptos técnico-científicos, basados en la revisión de la evidencia disponible, que respalden la adecuada toma de decisiones en el marco de la política pública nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos dirigimos a usted ya que en este momento el Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, *por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas (Ley Ana Cecilia Niño)* está cerca de ser discutido en segundo debate en la plenaria que actualmente usted preside.

El uso extendido del asbesto representa un riesgo para la salud pública ya que sus fibras se desplazan fácilmente a través del aire, por lo cual puede ser inhalado por personas que incluso se encuentran alejadas de productos que contienen ese material. La evidencia científica es suficiente para indicar que esa exposición, más fuerte en trabajadores que manipulan asbesto o sustancias que contienen ese material, es causal para los cánceres de mesotelioma, pulmón, laringe y ovario.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el mundo hay unos 125 millones de personas expuestas al asbesto en el lugar de trabajo, de las cuales anualmente mueren 107.000 por cáncer

de pulmón, mesotelioma y asbestosis. Por lo anterior más de 60 países han prohibido totalmente el uso de asbesto dentro de los que se encuentran: Alemania, Turquía, Japón, Reino Unido, España e Italia y en Latinoamérica, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil.

Lo anterior muestra que a nivel internacional hay conciencia sobre la necesidad de prohibir todas las formas de asbesto dado que, de una parte está probado que ningún tipo de asbesto es inocuo y por otra, es uno de los pocos agentes carcinógenos para el humano, cuya exposición puede eliminarse completamente con una ley.

En Colombia también es necesario seguir el mismo camino puesto que la metodología del Sistema de Información sobre la Exposición Ocupacional (CAREX) estimó que para el año 2012 habría 92.210 personas expuestas, solo en el sector formal de la economía. Así mismo, anualmente se reportan por lo menos 90 casos de mesotelioma y a partir de este se estiman en promedio 350 cánceres de pulmón.

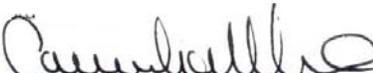
En consecuencia, amablemente lo exhortamos a apoyar el Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, *por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas” (Ley Ana Cecilia Niño)*, el cual responde a los riesgos de salud pública previamente mencionados y está acorde con el Convenio 162 de la OIT, el cual Colombia adoptó por medio de la Ley 436 de 1998. Específicamente, le pedimos de manera cordial, que este proyecto sea prioridad en la agenda legislativa de la plenaria del Senado de la República que tendrá lugar entre el 16 de marzo y el 20 de junio del presente año.

De manera complementaria, reiteramos que ponemos a disposición del Congreso de la República nuestro equipo y capacidad técnica para apoyar todo lo relacionado con el debate del proyecto de ley mencionado.

Consideramos que es una gran oportunidad para aportar en la prevención efectiva del cáncer asociado a la exposición al asbesto, que es una prioridad nacional en términos de salud pública.

Cordialmente,

La Directora General,

  
CAROLINA WIESNER CEBALLOS  
Directora General

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de febrero de 2018

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Instituto Nacional de Cancerología.

**Refrendado por:** doctora, Carolina Wiesner Ceballos, Directora General.

**Al Proyecto de ley número:** 61 de 2017 Senado.

**Título del proyecto:** *por el cual se prohíbe el uso del asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas.*

**Número de folios:** dos (2) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** miércoles (28) de febrero de 2018.

**Hora:** 9:00 a. m.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992.*

1.1

Bogotá, D.C.

Honorable Congresista

NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2017 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992.*

Respetada Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto equiparar salarialmente a los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con los percibidos en su totalidad por los jueces de categoría circuito.

Para tal efecto, se propone adicionar un artículo a la Ley 4ª de 1992, a través del cual se establece una bonificación mensual por equiparación sin carácter salarial para los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que junto con el salario básico y demás ingresos de naturaleza laboral,

iguale a la totalidad de los percibidos por un juez de categoría circuito, sin que, en ningún caso lo supere.

También dispone la propuesta de adición en comento, que la bonificación de equiparación solamente constituirá factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y Salud, prestación que deberá crearse y hacerse efectiva a partir de la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la ley.

Sea lo primero decir que, de conformidad con el artículo 154<sup>1</sup> de la Carta Política, las leyes pueden originarse en cualquiera de las dos Cámaras a iniciativa de sus respectivos integrantes, por iniciativa del Gobierno nacional, por las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución Política, sin embargo, existen materias en las que la iniciativa para su creación o reforma es exclusiva del Gobierno. De tal suerte que si un proyecto de ley busca regular de manera parcial o total asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, como es el caso del régimen salarial y prestacional de un servidor público<sup>2</sup> el proyecto correspondiente deberá contar con el consentimiento expreso del Gobierno, lo que en el precedente judicial de la Corte Constitucional se ha denominado “aval del Gobierno”<sup>3</sup>, el cual puede ser dado por el Presidente de la República o “... *ser otorgado por el Ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...*”<sup>4</sup>.

“Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el

<sup>1</sup> Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno nacional de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y **los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150** las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

<sup>2</sup> Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones.

(...)

19. Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos.

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

<sup>3</sup> Sentencia C-177 de 2007.

<sup>4</sup> Sentencias C-266 de 1995, C-032 de 1996, C-370 de 2004, C-177 de 2007, C-838 de 2008.

consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado aval del Gobierno.

La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho “aval” por ejemplo ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los Ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley.

Además ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente es decir antes de su aprobación en las plenarias y que sea presentada por el Ministro ante la Cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley”. (Subrayado fuera de texto).

Dicho esto, para esta Cartera es claro que el proyecto de ley del asunto, al crear una bonificación especial para los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se encuadra dentro de las materias privativas del Ejecutivo, esto es la regulación del régimen laboral y prestacional de los servidores públicos de una entidad del orden nacional. En ese orden de ideas al no contar el Congreso con el aval del Gobierno representado en esta Cartera, de acuerdo con sus competencias la insistencia del trámite legislativo del mencionado proyecto devendrá en inconstitucional.

Aunado a lo expuesto debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en los literal e) del artículo 150 Constitucional, la facultad con la que cuenta el Congreso para la determinación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos se limita a la expedición de las leyes marco mediante las cuales se establecen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, al momento de fijar el régimen salarial de los servidores públicos pero sin perder de vista que: *“la determinación concreta de dichos regímenes, una vez fijado el marco general de regulación, es una potestad adscrita al Gobierno nacional”*<sup>5</sup>.

En los anteriores términos, lo ha establecido la Corte Constitucional<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia C-402 de 2013.

<sup>6</sup> Sentencias C-465 de 1992, C-013 y C-133 de 1993, C-408 de 1994, C-262 y 395 de 1995, C-312 de 1997, C-054 de 1998 y 1218 de 2001.

“La definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, en primer lugar, al Congreso de la República y al Presidente de la República dentro del marco trazado por aquel (CP, artículo 150-19, literales e) y f)). Efectivamente, según dicha atribución, el Congreso a través de una ley marco o cuadro fija las pautas y criterios generales que guían la forma en que habrá de regularse una determinada materia, entre las cuales se encuentra la relativa al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992 (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

Surge, así, en el preciso ámbito de la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, una relación entre el Congreso y el Presidente de la República con connotaciones diferentes a las normalmente observadas para la ejecución de las leyes ordinarias. En el caso de la vigencia de las leyes marco o cuadro el Presidente de la República, al dictar los correspondiente decretos ejecutivos que las completan, participa activamente en la determinación normativa de las materias que constituyen su objeto, dentro del marco normativo general compuesto de reglas o directrices, que como se ha dicho, el Congreso le establece, lo cual converge en una trascendente y coordinada labor normativa ejercida en forma conjunta por dos poderes públicos estatales”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con ocasión de la facultad otorgada por la Carta Política al Congreso de la República, se expidió la Ley 4ª de 1992, la cual señala el conjunto de criterios a los que deberá someterse el Gobierno para fijar dicho régimen, tales como el respeto a los derechos adquiridos; el respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura; la concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo; la modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública; la utilización eficiente del recurso humano; la competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales; la obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio; la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad; el nivel de los cargos; el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral; entre otros.

Aunado a lo anterior, también resulta pertinente recordar que el inciso 3º del artículo 18 de la Ley 100 de 1993<sup>7</sup> refiere al salario base de cotización con relación a los servidores públicos, así: *“el salario mensual base de cotización para los servidores públicos será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992”*.

<sup>7</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Bajo ese marco, el Decreto 1158 de 1994<sup>8</sup> establece los factores a tener en cuenta en la cotización en el Sistema General de Pensiones, así: i) la asignación básica mensual; ii) los gastos de representación; iii) la prima técnica, cuando sea factor de salario; iv) las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario; v) la remuneración por trabajo dominical o festivo; vi) la remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; y vii) la bonificación por servicios prestados.

Todo lo anterior fue desarrollado por el Gobierno en virtud del marco-*principios y filosofía*- dados por el Congreso nacional a través de la Ley 4ª de 1992. Así las cosas, de lo expuesto en precedencia se entiende claramente que el Congreso dio un marco general -Ley 4ª de 1992- al Ejecutivo para que este con sujeción a este marco y en virtud del artículo 154 de la Constitución Política, fijara el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos facultad que se ejerce mediante la expedición de decretos anuales donde establece las remuneraciones que corresponde a cada sector de la rama ejecutiva del poder público.

Respecto a los factores a tener en cuenta en las cotizaciones que corresponde hacer al Sistema General de Pensiones, el Congreso refirió en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, a la Ley 4ª de 1992 como "*Marco Rector*" para que el Ejecutivo las pudiese fijar, toda vez que es un asunto de competencia del Gobierno.

No en vano la Constitución Política le ha dado al Gobierno la iniciativa para proponer leyes para determinar la estructura de la administración, la concesión para celebrar contratos nacionales establecer rentas y fijar entre otras. Lo anterior no es caprichoso, dado que, por ejemplo si crea una bonificación -*como pretende este proyecto*- a un grupo de servidores públicos específicos dentro de una misma institución, podría ponerlos en ventaja frente a otros servidores, sin estudio previo técnico alguno y mucho menos objetivo, saltándose por alto los criterios que la misma ley marco ha señalado para la determinación de los cargos y las escalas salariales obligando al Ejecutivo a cambiar o determinar una nueva estructura de la administración, lo cual resulta totalmente inconstitucional.

De igual manera, debe precisarse que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup> exige: i) que en los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios el impacto fiscal debe hacerse explícito en todo momento y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) que para cumplir con ese fin tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; y iii) que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, tiene el deber de conceptuar sobre la consistencia de los informes efectuados concepto que

no puede ir en contravía con el Marco Fiscal el cual debe publicarse en la Gaceta del Congreso.

En este caso particular, no se evidencia en la exposición de motivos que exista un estudio realizado para medir un impacto fiscal estimado de la implementación de la bonificación pretendida ni se evidencia que se haya determinado la fuente de recursos para el financiamiento de dicha prestación, ni que dicho costo esté incluido en el marco fiscal de mediano plazo, lo que aunado al hecho de que el proyecto de ley no cuenta con el aval del Gobierno convierte la insistencia del Legislativo en su trámite, en inconstitucional.

En lo que tiene que ver con el impacto fiscal de la propuesta contenida en el proyecto de ley del asunto, se ha proyectado que para el año 2018 un Juez de Circuito perciba una remuneración mensual de **\$10.051.051** mientras que el Defensor de Familia reciba **\$4.509.133** mensuales, de manera que la diferencia entre ellos es de **\$5.541.918**, que generalizado a todos los defensores de familia vinculados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1.417), implicaría erogaciones adicionales del orden de **\$7.852 millones** mensuales o superiores a **\$94.234 millones** en un año.

Ingreso Total Mensual - Juez de Circuito	\$10.051.051
Ingreso Total Mensual - Defensor de Familia	\$4.509.133
<b>Diferencia (Nivelación)</b>	<b>\$5.541.918</b>
Defensores de Familia vinculados al ICBF	1.417
Costo Nivelación - Mensual	\$7.852.697.223
<b>Costo Nivelación - Anual 2018</b>	<b>\$ 94.234.766.675</b>

Fuente ICBF-Rama Judicial-Cálculos DGPPN.

Sin embargo, es pertinente indicar que, tal como ha sucedido en otras nivelaciones similares, por ejemplo, la de los fiscales que actúan ante los jueces, la igualación no se ha realizado respecto a los ingresos mensuales, sino que se han equiparado de acuerdo a los ingresos anuales. En este sentido, si se realiza el anterior ejercicio de costeo respecto a los ingresos anuales, se tendría el siguiente escenario:

Ingreso Total Anual - Juez de Circuito	\$154.077.838
Ingreso Total Anual - Defensor de Familia	\$68.977.358
<b>Diferencia (Nivelación)</b>	<b>\$85.100.480</b>
Defensores de Familia vinculados al ICBF	1.417
<b>Costo Nivelación - Anual 2018</b>	<b>\$120.587.380.279</b>

Fuente ICBF-Rama Judicial-Cálculos DGPPN.

Como quiera que dicho incremento en los ingresos, tienen repercusiones en los gastos por concepto de contribuciones, si se asume que tanto el defensor de familia como el juez de circuito representaran las mismas erogaciones a cargo del erario, el costo adicional por la nivelación pretendida sería del orden de **\$151.979 millones anuales**.

Costo Total Anual - Juez de Circuito	\$198.300.712
Costo Total Anual - Defensor de Familia	\$91.046.308
<b>Diferencia (Nivelación)</b>	<b>\$107.254.404</b>

<sup>8</sup> Por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto 691 de 1994.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Defensores de Familia vinculados al ICBF	1.417
<b>Costo Nivelación - Anual 2018</b>	<b>\$151.979.489.959</b>

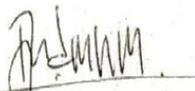
Fuente ICBF-Rama Judicial-Cálculos DGPPN.

En cuanto al impacto fiscal desde el punto de vista pensional<sup>10</sup>, las estimaciones muestran que la inclusión de la prima de equiparación a que se refiere el proyecto de ley, genera inicialmente unos ingresos adicionales por cotizaciones que casi se duplican por efecto del aumento en el salario base de cotización, lo cual no alcanza a compensar el impacto fiscal por el aumento del monto de la pensión, tomando en cuenta que el nivel de subsidio promedio por mesada se aumentaría en cerca de un 167%, en caso de aplicarse la propuesta de ley.

El nivel promedio de subsidio por mesada se incrementaría de 2.05 salarios mínimos a 5.49 salarios mínimos lo cual implicaría un impacto fiscal cercano a \$34.216 millones anuales, considerando un número de 1.065 defensores de familia en su etapa de pensión, y a \$1.02 billones de pesos (0.124% del PIB) en valor presente.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

  
**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
 Viceministro Técnico  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con copia a:

Honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez, autor.

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, autor.

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, ponente.

Honorable Senadora Yamina Pestana Rojas, ponente.

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, ponente.

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez, ponente.

Doctor Jesús María España, Secretario General de la Comisión Séptima del Senado de la República.

<sup>10</sup> Se proyectó a partir de información del ICBF y la Dirección General de Presupuesto Nacional.

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 27 de febrero de 2018

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Refrendado por:** doctor Andrés Mauricio Velasco Martínez, Viceministro Técnico.

**Al Proyecto de ley número:** 112 de 2017 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992.*

**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** veintisiete (27) de febrero de 2018

**Hora:** 8:50 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 68 - viernes, 2 de marzo de 2018	
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 103 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 51 de la Ley 13 de 1990 se incluye un párrafo y se declaran cinco (5) millas náuticas exclusivas para la pesca artesanal, con el fin de la protección y conservación del ecosistema marino. ....	1
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Instituto Nacional de Cancerología ESE al Proyecto de ley número 61 de 2017 Senado, por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos frente a sustancias nocivas <sup>9</sup> (Ley Ana Cecilia Niño). ....	4
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2017 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992. ....	5