



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 333

Bogotá, D. C., viernes, 12 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 20 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2017 SENADO

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

De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 4ª de 1992 el siguiente:

**Artículo 14A.** El Gobierno nacional establecerá una bonificación mensual por equiparación sin carácter salarial para los defensores de familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que sumada al salario básico y demás ingresos laborales, iguale a los percibidos en su totalidad por un juez de categoría circuito, sin que en ningún caso los supere.

**Parágrafo 1°.** La bonificación mensual por equiparación constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

**Parágrafo 2°.** La prestación de que trata el presente artículo debe crearse y hacerse efectiva a partir de la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación”.

#### Sustentación proyecto de ley

El presente documento tiene como objeto la presentación de argumentos sólidos en pro de los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quienes por su dimensión funcional merecen, al menos, en cuanto a su retribución salarial, una equiparación, frente a otros servidores estatales que desarrollan su función en similares condiciones, aspecto que servirá, además, como incentivo para el mejoramiento de su labor.

Con la exposición siguiente, aflora una notoria desigualdad que afrenta los derechos de los mencionados funcionarios, que se refleja en una vulneración al principio de protección al derecho fundamental de igualdad de trato y al derecho a recibir un salario proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, lo que impone un restablecimiento de la situación en consideración a los elementales principios de equidad y justicia (artículos 2° y 53 de la C. N.).

#### Desarrollo de la propuesta

A efectos de la presentación del problema o desigualdad que afrontan los Defensores de Familia, resulta oportuno y necesario efectuar un paralelo en cuanto a sus calidades, funciones y remuneración con otros servidores del Estado que se desempeñan en otras entidades y que gozan de un trato más igualitario que aquellos, esto es, los Procuradores Judiciales y los Fiscales Delegados, quienes ejercen la mayor parte de sus atribuciones ante Funcionarios de la Rama Judicial del Poder Público.

Es por ello que, es importante tener como fuente o soporte principal de esta propuesta las funciones que desarrollan los Defensores de Familia, para así poder demostrar la desigualdad de trato a que están siendo sometidos por parte del Gobierno nacional en cuanto a su régimen salarial, quienes pese a ejercer un gran número de funciones, y que las mismas no solamente se circunscriben a asuntos de índole administrativo, sino también jurisdiccional, de intervención y de asesoría, correspondiendo su ejercicio mayoritariamente ante los

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ  
Senador

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ  
Representante a la Cámara por Antioquia

Jueces de Familia y Jueces Penales del Circuito para Adolescentes, su salario no se acompasa a la realidad ni se asemeja a los demás servidores que desarrollan su cargo en condiciones similares.

Se descende entonces a verificar los puntos mencionados:

#### **Calidades y/o requisitos exigidos para ejercer el cargo de Defensor de Familia**

Conforme al artículo 80 de la Ley 1098 de 2006, para ser Defensor de Familia se requiere:

1. Ser abogado en ejercicio y con tarjeta profesional vigente.
2. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios.
3. Acreditar título de posgrado en Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Procesal, Derechos Humanos, o en Ciencias Sociales siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa.

#### **Funciones**

De conformidad con el artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, corresponde al Defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
3. Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas, entre estos encontramos los que se solicitan en trámites notariales de divorcio y cancelación voluntaria del patrimonio de familia.
4. Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5. Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.
7. Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.
9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno-filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación

de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

10. Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.

11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.

12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.

13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

14. Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente.

15. Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.

16. Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.

17. Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004. Las funciones atribuidas en dicha norma son:

a) Cuando el sujeto pasivo estuviere imposibilitado para formular la querrela, o sea incapaz y carezca de representante legal, o este sea autor o partícipe del delito, puede presentarla el Defensor de Familia, el agente del Ministerio Público o los perjudicados directos;

b) En el delito de inasistencia alimentaria será también querellante legítimo el Defensor de Familia.

18. Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

19. Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia.

A más de las anteriores, tenemos las siguientes:

20. Adelantar el proceso de restitución internacional del niño, niña o adolescente (artículo 112 Ley 1098).

21. Adelantar el correspondiente proceso de alimentos en los casos previstos en la ley (artículo 397 del CGP).

22. Solicitar cualquier medida judicial tendiente a favorecer la condición personal del que sufre discapacidad mental (artículo 14 Ley 1306 de 2009).

23. Prestar asistencia personal y jurídica a los sujetos con discapacidad mental absoluta de cualquier

edad, de oficio o por denuncia que cualquier persona (at. 18 Ley 1306 de 2009).

24. Provocar la interdicción de personas con discapacidad mental absoluta (artículo 25 de la Ley 1306 de 2009).

Bajo ese panorama funcional puede decirse que, el Defensor de Familia despliega o ejecuta sus funciones en cuatro (4) grandes campos (i) Jurisdiccional, cuando despliega potestades de administrador de justicia, (ii) Administrativo, cuando actúa como Autoridad Administrativa para verificar, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y los adolescentes, a través de las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley de infancia y Adolescencia, (iii) de intervención, y (iv) de asesoría.

Resulta importante destacar que, el Defensor de Familia no solamente atiende en la especialidad de familia sino que sus actuaciones se emplean en diversas áreas del derecho, como en lo penal, civil e internacional, donde en relación con la primera, asiste y representa al menor infractor de la ley penal ante los jueces de responsabilidad penal para adolescentes; frente a la segunda, cuando interviene en pro de los derechos de los menores en juicios que se adelantan ante esa jurisdicción; y en ocasión de la tercera, cuando adelanta en fase administrativa el proceso de restitución internacional del niño, niña o adolescente, y cuando concede permisos para su salida del país, entre otras.

Valga precisar que, conforme a la función indicada en el numeral 11, el Defensor de Familia deberá comparecer ante cualquier autoridad donde se ventilen derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que implica que no atiende a especialidad alguna, ni a derechos de la personalidad o patrimoniales, ni a autoridad administrativa o jurisdiccional, todo en pro de los intereses de dichas personas.

Concatenando los ramos en que el funcionario objeto de análisis desempeña sus funciones, y en lo atinente a aquellas de carácter jurisdiccional, podemos decir que allí actúa como un verdadero juez, cuyas decisiones son imperativas, como por ejemplo: (i) cuando funge como conciliador, lo cual es deducible de los incisos tercero y cuarto del artículo 116 de la Constitución Política<sup>1</sup>, (ii) la fijación provisional de la cuota alimentaria de los menores en caso de no haber acuerdo conciliatorio entre los padres de estos, (iii) fijación provisional de la residencia separada de los cónyuges y/o compañeros permanentes, cuando existe controversias al interior de la familia que perturban su estabilidad, (iv) cuando decide y practica la diligencia de allanamiento y rescate de menores, y (v) la concesión del permiso para los

<sup>1</sup> “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (...)” Negrillas fuera de texto.

menores salir del país cuando no es necesaria la intervención del juez, entre otras.

En lo que embarga a las funciones administrativas, estas abarcan y demandan de tiempo y dedicación, pues esa potestad la ejerce cuando emplea sus poderes a efectos de definir las situaciones jurídicas de los menores cuyos derechos se encuentran amenazados o vulnerados, y por tanto, opta por su restablecimiento a través del proceso fijado para tal fin por la ley, emitiendo medidas de protección, como separar temporalmente al menor de su grupo familiar si es este el que causa el agravio, declarar el estado de adoptabilidad, etc. ... Asimismo, ostenta facultades de policía cuando decide y practica diligencias de allanamiento y rescate de menores, cuyos derechos están siendo afectados gravemente.

En suma, el Estatuto Integral del Defensor de Familia adoptado por Resolución número 1526 del 23 de febrero de 2016, proferida por la Dirección General del ICBF, señala que las actividades de intervención las ejecuta en gran manera “*al intervenir en los procesos o casos en que sea solicitado por el Juez de Familia, como son los de a) Cuando el hijo de familia deba litigar en contra de quien ejerce la patria potestad; b) Emancipación judicial del menor; c) Aprobación de la división de una herencia o de bienes raíces que el menor posea proindiviso con otros; d) Sucesión y petición de herencia; e) Procesos de filiación; f) Investigación de Paternidad; g) Impugnación de paternidad y maternidad, entre otros. En todo caso, el Defensor de Familia será citado al juicio siempre que se discutan derechos de los niños, niñas o adolescentes.*” Igualmente, ante el juez penal para adolescentes, interviene como asistente y representante del menor y como querellante legítimo del menor en los casos previstos en el artículo 71 de la Ley 906.

Como consecuencia de las intervenciones en la pluralidad de procesos judiciales, si en estos se interponen los recursos de alzada, el Defensor de Familia debe continuar ejerciendo sus funciones ante los Tribunales de Distrito Judicial en el surtimiento de la segunda instancia de los mismos.

Finalmente, las potestades de asesoría las realiza en su despacho a toda persona que la requiera en asuntos que conciernan a los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las personas discapacitadas mentales absolutas, a lo que puede decirse que en este campo actúa como un abogado litigante.

En este punto, a pesar de que es una función de representación del menor, es de resaltar que en tal investidura –*abogado litigante*– debe presentar demandas y adelantar todas las actuaciones que incumben al proceso en su beneficio, como por ejemplo, la que concierne a sus alimentos, a la petición de herencia, de filiación y otras relativas a su estado civil y demás en las que el menor carezca de representación.

Debe tenerse en cuenta que, por tratarse de asuntos que incumben a los niños, niñas y adolescentes son preferentes a todos los demás, mereciendo por parte de ese servidor una atención especial y prioritaria, que no admiten tardanza.

En conclusión, el Defensor de Familia es un funcionario multifuncional con una inmersa carga de atribuciones, donde algunas conllevan un carácter mixto, es decir, tiene connotación administrativa y jurisdiccional, que además implican y demanda cuidado y dedicación,

que merecen ser atendidas en sus potestades, así como su vigilancia y atención ante las diferentes autoridades jurisdiccionales o administrativas, según el caso.

#### **Planteamiento del problema**

Teniendo en cuenta que el Defensor de Familia cumple por regla general sus múltiples funciones ante el Juez de Familia y ante el Juez Penal para Adolescentes, que tienen la categoría de circuito, y a efectos de este estudio y comprender el margen de desigualdad al que se hizo referencia al inicio de este documento, resulta necesario observar las calidades exigidas, las funciones que desempeñan y el salario devengado por estos funcionarios y por otros que son delegados o que cumplen funciones ante ellos (Procurador Judicial I y Fiscal Delegado), y cuya contraprestación se equipara a la del respectivo funcionario judicial.

Esta comparación se hace en atención a que como más adelante se expondrá, la tendencia constitucional y legal es equiparar el salario de un servidor a aquel ante el cual es delegado o ejerce sus funciones (artículo 280 de la C. P., artículos 1°, 2° y 3° de los Decretos números 3901 de 2008, 707 de 2009 y 1251 de 2009).

Así tenemos lo siguiente:

#### **Exigencias y/o requisitos para ser Procurador Judicial I**

Para el efecto encontramos exigencias generales, de estudio y de experiencia.

– Requisitos generales:

1. Ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.
2. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.
3. No haber llegado a la edad de retiro forzoso.

– Requisitos de estudio

1. Título de abogado, expedido o revalidado conforme a ley.

– Experiencia

1. Experiencia profesional por un lapso no inferior a cuatro (4) años, contados con posterioridad a la Obtención del título de abogado.

#### **Funciones**

Para los efectos perseguidos, y por la naturaleza de las funciones desempeñadas por el Defensor de Familia, quien ejerce similares es el Procurador Judicial I Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, quien ejerce las mismas ante los Jueces de Familia y los Jueces Penales del Circuito para Adolescentes, las cuales son<sup>2</sup>:

1. Ejercer funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes y cuando lo determine el Procurador General de la Nación o su Delegado, según corresponda.

2. Intervenir como agente del Ministerio Público ante los jueces que conozcan asuntos de familia, y en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes ante los jueces penales competentes y demás autoridades judiciales y administrativas, tales como los Defensores de Familia adscritos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los Centros Zonales y las Comisarías de Familia, de acuerdo con los procedimientos establecidos y la normativa vigente, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, los derechos y garantías fundamentales, en especial, los de los niños, las niñas, los adolescentes, los derechos de la mujer, la familia y las personas en situación de discapacidad.

3. Interponer acciones populares, de tutela, de cumplimiento y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales de la infancia, la adolescencia, la juventud, las mujeres, las personas con discapacidad y la familia.

4. Intervenir en el trámite especial de tutela que adelanten las autoridades judiciales ante quienes actúan, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, la normativa vigente y las competencias asignadas a la procuraduría judicial.

5. Intervenir y adelantar los trámites de conciliación cuando sea procedente, de conformidad con lo previsto en la Constitución y en la ley o cuando se le asigne la función, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.

6. Efectuar seguimiento a los organismos e instituciones encargados de los programas a favor de los derechos y garantías fundamentales, de la infancia, adolescencia, juventud, la mujer, las personas en situación de discapacidad y la familia, de acuerdo con los procedimientos y normas vigentes, y ejercer las funciones de inspección, vigilancia, control y seguimiento de las políticas públicas y procedimientos administrativos que refieran a estos temas.

7. Ejercer la vigilancia y control en los procesos administrativos relacionados con el restablecimiento y la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia, de acuerdo con la ley, los procedimientos establecidos y respecto de los asuntos de su competencia.

8. Realizar seguimiento a las autoridades competentes con responsabilidad en la imposición y en la ejecución de las medidas y de las sanciones que se le imponen a los menores de edad en conflicto con la ley penal, de acuerdo con la ley y los procedimientos vigentes.

9. Notificarse y revisar los procesos de adopción de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en cumplimiento de los procedimientos establecidos y la normativa vigente.

10. Intervenir en las homologaciones de los procesos administrativos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ante los jueces de familia, de acuerdo con la ley y la normativa vigente.

11. Dirigir y evaluar las actividades del personal a su cargo, de acuerdo con los procedimientos e instrumentos establecidos, y ejercer las atribuciones disciplinarias cuando haya lugar, según lo dispuesto en la normativa vigente.

<sup>2</sup> Dichas funciones son apreciadas en la Convocatoria número 014 del 23 de enero de 2015, por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación convoca a concurso abierto de méritos para proveer los cargos de tales procuradurías.

12. Responder adecuada y oportunamente los derechos de petición que sean presentados ante el despacho respectivo, en el marco de sus competencias, y atender oportunamente las solicitudes de información que sean presentadas por la Procuraduría Delegada encargada de las funciones de coordinación.

13. Participar en la definición de políticas institucionales y proyectos de la respectiva Procuraduría Delegada; apoyar la preparación, elaboración o intervención frente a proyectos de ley que tengan relación con las materias de su competencia, así como la organización y realización de eventos, foros, seminarios, capacitaciones, encuestas, mesas de trabajo y las demás que se les asignen, de acuerdo con las metodologías establecidas por la Oficina de Planeación y las directrices del Procurador Delegado.

14. Garantizar el adecuado funcionamiento de la dependencia, en cumplimiento de los sistemas integrados de gestión, los procesos definidos en materia de administración del recurso humano y los bienes a disposición de la dependencia, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la institución, y realizar los registros oportunos en los sistemas de información institucionales.

15. Participar en la preparación y ejecución del plan estratégico institucional, de acuerdo con los procedimientos establecidos, y presentar los informes de gestión solicitados.

16. Responder por la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que por la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, de acuerdo con los procedimientos establecidos, y apoyar el fortalecimiento del sistema de gestión de la calidad de la Entidad.

17. Desempeñar las demás funciones establecidas por la ley, los estatutos o reglamentaciones internas o las que le sean asignadas, encargadas o delegadas por instancia competente para ello y que sean acordes con el nivel, tipo, grado y propósito del cargo; así como las funciones de apoyo, articulación y/o coordinación de procuradurías judiciales en las distintas sedes territoriales que se le asignen por parte del Procurador General y/o el Procurador Delegado.

Como puede verse los Procuradores Delegados únicamente desempeñan funciones: (i) administrativas, dirigidas al manejo de la entidad y su despacho, (ii) de intervención ante los jueces de familia, los penales para adolescentes, los Defensores y Comisarios de Familia, donde como Ministerio Público, actúan en defensa de los derechos de las partes y del ordenamiento jurídico, y (iii) de vigilancia, de los procedimientos que se adelantan ante dichas autoridades.

#### **Exigencias y/o requisitos para ser Fiscal Delegado ante Juez del Circuito**

Las calidades y/o requisitos exigidos para Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito son<sup>3</sup>:

– Exigencias generales:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.
2. Tener título de Abogado expedido o revalidado conforme a la ley, y
3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

– Requisitos específicos

1. Título de formación profesional en derecho, y
2. Cuatro (4) años de experiencia profesional o docente.

#### **Funciones**

Siguiendo la misma línea explicativa, es el Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito para Adolescentes, autoridad ante la cual también interviene el Defensor de Familia, quienes desempeñan las funciones consagradas en el artículo 250 de la Constitución Política, en lo atinente a la responsabilidad penal de los adolescentes.

1. Corresponde al fiscal de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados competentes.

2. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

3. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.

4. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

5. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

6. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

De las funciones se extrae que el Fiscal Delegado despliega sus funciones en un área específica del derecho, y con una sola misión, que es, investigar, hacer comparecer al infractor penal, y conseguir una decisión de mérito, excepcionalmente ejerce facultades jurisdiccionales, como por ejemplo cuando archiva las diligencias. Además, no cumple funciones de índole administrativo, toda vez que las mismas están en cabeza de una dependencia de la entidad.

#### **Calidades y/o requisitos para ser Juez del Circuito**

En los artículos 127 y 128 de la Ley 270 de 1996, encontramos unas exigencias generales y otras específicas, que para el caso que nos ocupa son las siguientes:

– Requisitos generales

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.
2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a la ley.
3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

– Requisito específico

1. Experiencia profesional no inferior a cuatro (4) años.

De lo expuesto en cuanto a las calidades y/o requisitos exigidos para desempeñar los cargos antes enunciados, tenemos una diferencia que inclina la balanza en contra del Defensor de Familia, pues para ejercer dicho cargo se exige una cualidad que a los demás cargos no

<sup>3</sup> Resolución número 1101 de junio 17 de 2002.

se les solicita, esto es, un título de posgrado, relacionado a las funciones que despliega.

Ahora bien, verificadas las funciones y los campos de acción de estos funcionarios, los cuales son equivalentes a las ejercidas por el Defensor de Familia, es menester referirnos a su remuneración mensual, a los salarios devengados por los mencionados funcionarios, así como el percibido por un juez del circuito, el cual sirve de base o referente, para poder visualizar la diferencia existente en este aspecto, el cual se contrapone a las normas laborales enunciadas *ab initio*.

#### **JUEZ DEL CIRCUITO:**

Sueldo básico:	\$5.287.213,00
Prima especial de servicios:	\$1.586.164,00
Bonificación judicial:	\$2.196.230,00
<b>TOTAL:</b>	<b>\$9.069.607,00</b>

#### **PROCURADOR JUDICIAL I**

De conformidad con el artículo 280 de la Constitución Nacional los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo, es decir, que estos funcionarios gozan de protección constitucional en cuanto a su remuneración que es igual a la percibida por el juez ante el cual desempeña sus funciones.

#### **Fiscal Delegado ante el Juez Penal del Circuito**

De conformidad con los artículos 1°, 2° y 3° de los Decretos números 3901 de 2008, 707 de 2009 y 1251 de 2009, respectivamente, cuyo texto es idéntico en uno y otro decreto, se concluye categóricamente que un fiscal debe recibir una asignación mensual igual e idéntica a la que recibe el juez ante el cual es delegado. Esta norma tiene el siguiente texto:

*Artículo 1°. Para la vigencia de 2009, la remuneración que por todo concepto perciba el Juez Penal del Circuito Especializado, el Coordinador de Juzgado Penal del Circuito Especializado, el Fiscal Delegado ante Juez Penal de Circuito Especializado, el Juez de Dirección o de Inspección y el Fiscal ante Juez de Dirección o de Inspección será igual al cuarenta y siete punto siete por ciento (47.7%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las altas cortes.*

*A partir de 2010, y con carácter permanente, dicha remuneración será equivalente al cuarenta y siete punto nueve por ciento (47.9%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las altas cortes”.*

*“Artículo 2°. Para la vigencia de 2009, la remuneración que por todo concepto perciba el Juez del Circuito, el Fiscal Delegado ante Juez del Circuito, el Juez de División, o de Fuerza Naval, o de Comando Aéreo, o de Policía Metropolitana y el Fiscal ante Juez de División, o de Fuerza Naval, o de Comando Aéreo, o de Policía Metropolitana será igual al cuarenta y tres por ciento (43%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las Altas Cortes.*

*A partir del 2010, y con carácter permanente, dicha remuneración será equivalente al cuarenta y tres punto dos por ciento (43.2%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las Altas Cortes”.*

*“Artículo 3°. Para la vigencia de 2009, la remuneración que por todo concepto perciba el Juez Municipal, el Fiscal Delegado ante Juez Municipal y Promiscuo, el Juez de Brigada, o de Base Aérea, o de Grupo Aéreo, o de Escuela de Formación, o de Departamento de Policía, el Fiscal ante Juez de Brigada, o de Base Aérea, o de Grupo Aéreo, o de Escuela de Formación, o de Departamento de Policía y el Juez de Instrucción Penal Militar será igual al treinta y cuatro punto siete por ciento (34.7%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las Altas Cortes.*

*A partir de 2010, y con carácter permanente, dicha remuneración será equivalente al treinta y cuatro punto nueve por ciento (34.9%) del valor correspondiente al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto perciba anualmente el Magistrado de las Altas Cortes.”*

#### **Defensor de Familia**

Pese a la excesiva y agobiante carga de funciones y la gran responsabilidad que pesa sobre estos servidores, tienen una exigua remuneración mensual de \$4.019.424, más las prestaciones sociales y salariales que tiene todo servidor público del orden nacional.

#### **Observaciones que viabilizan la propuesta que adelante será presentada**

Lo anterior deja entrever un trato desigual de este funcionario frente a los demás que prestan sus funciones ante los jueces del circuito, pues tanto al procurador como al fiscal delegado, la Constitución y las demás normas los igualan al funcionario judicial, mientras que al defensor que tiene una mayor responsabilidad y una multiplicidad funcional, no se le trata en igual forma, toda vez que su remuneración es muy inferior a la devengada por estos servidores, desconociéndose de manera notoria el derecho a recibir un salario proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, tal como lo prevé el artículo 53 de la Constitución Política, que dicho de otra manera, contempla el principio conocido en la doctrina como “a trabajo igual salario igual”.

Es claro entonces que, la intención del constituyente así como del legislador es contemplar una equiparación salarial entre un funcionario y aquel ante el cual se ejercen sus funciones o se es delegado, tal como se observa para los siguientes cargos: a) de Procurador Judicial II, que devenga una remuneración igual a aquella que percibida por un Magistrado de Tribunal, b) Procurador Judicial I, que percibe una remuneración igual a la recibida por el juez del circuito ante el cual ejerce sus funciones, c) de Fiscal Delegado ante Tribunal, quien percibe un salario igual al Magistrado de Tribunal ante el cual es delegado, d) de Fiscal especializado, que percibe una remuneración igual a la recibida por un Juez Especializado, e) de Fiscal Delegado ante el Juez Penal del Circuito, que recibe una contraprestación igual a este, f) de Fiscal Delegado ante Juez Penal Municipal que igualmente percibe la misma remuneración del Juez Penal Municipal.

Igual situación se observa en relación con los altos dignatarios del Ministerio Público y de la Fiscalía General de la Nación que perciben la misma remuneración de los funcionarios ante los cuales ejercen la mayoría de sus funciones, así se tiene que, a).- Un Procurador que ejerce sus funciones ante el Consejo de Estado, devenga un salario igual al recibido por un Consejero de Estado, b).- un Procurador que cumple funciones ante

la Corte Suprema de Justicia, percibe una remuneración igual a la devengada por un Magistrado de esa Corporación, y c) un Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia, recibe un salario igual al percibido por el Magistrado de ese Alto Tribunal.

Fuerza concluir de todo lo expuesto que, no es solo la apreciación objetiva de las funciones la que viabiliza la propuesta a presentar, sino su carácter, el gran número de las mismas, la responsabilidad que embarga, la especialidad del grupo poblacional en el que se centra, **y en especial la autoridad ante quien son ejercidas**, pues esa circunstancia es la que ha de tenerse en cuenta para ser tratamiento conforme son tratados los funcionarios ya enunciados.

Quiere decirse que, mientras que a ellos –*Procuradores y Fiscales delegados*– se les equipara al funcionario de mayor jerarquía ante el cual ejercen sus funciones en la Rama Jurisdiccional del Poder Público, al Defensor de Familia se le mira como un mero cargo de una estructura organizacional –*ICBF*–, sin que se aprecie el fondo de la realidad y sin tener en cuenta que la tendencia constitucional y legal en relación del principio material del derecho a la igualdad, de equiparar el salario de un servidor a aquel ante el cual ejerce sus funciones o se es delegado.

Es cierto que todo cargo debe estar determinado, clasificado y con funciones definidas, para establecerse su remuneración, pero ello no es óbice para que en consideración al aspecto funcional de determinado cargo, se le aprecie de manera diferencial, otorgándose un beneficio prestacional a efectos de equiparar o nivelar esa carga desproporcionada, sin afectar la clasificación de los demás cargos de la entidad a la cual pertenece.

El parámetro expuesto en precedencia es el que tuvo en cuenta el legislador para contemplar en el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, que el Gobierno nacional para la fijación de los regímenes salariales y prestacionales de los diferentes servidores públicos tendrá en cuenta la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño, principio que se debe aplicar para equiparar el salario del Defensor de Familia al del Juez del Circuito, que es la categoría del Juez de familia y del Juez Penal para Adolescentes ante los cuales ejerce la mayoría de sus funciones.

**No obstante, la multiplicidad de funciones ejercidas por el Defensor de Familia y cumplir este por naturaleza sus atribuciones ante el Juez de Familia y Juez Penal para Adolescentes, no recibe siquiera el monto del salario básico de estos funcionarios judiciales.**

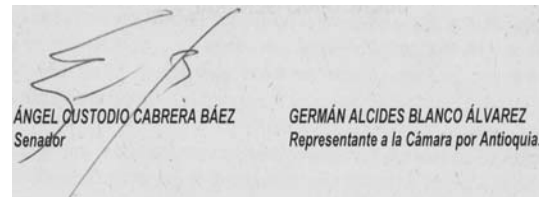
#### Solución

La solución a la desventaja salarial que afrontan los defensores de familia del país debe restablecerse en consideración a los elementales principios de equidad y justicia, para que desaparezca el trato de desigual salarial, teniendo en cuenta que estos funcionarios cumplen una labor muy loable en el campo de la protección de los derechos de los menores y de la familia como núcleo esencial de la sociedad.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que es el Congreso de la República es el que tiene el poder de configuración para fijar los lineamientos, objetivos y criterios generales en materia salarial y prestacional de los servidores estatales, para eliminar la situación de inequidad laboral planteada, se propone con todo respeto el surtimiento de un proyecto de ley, que fije al Gobierno nacional un criterio ordenador, para que este

proceda a su reglamentación efectiva, determinando el monto de la prestación que se propone crear para tal efecto, previos los cálculos y apropiaciones presupuestales.

Motivo por el cual proponemos el siguiente proyecto de ley, para que sea analizado y debatido en debida forma en esa Célula Legislativa.



ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ  
Senador

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ  
Representante a la Cámara por Antioquia.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de mayo del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 245 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez; honorable Representante *Germán A. Blanco*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 245 de 2017 Senado, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez y el Representante a la Cámara *Germán Alcides Blanco Álvarez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2017  
SENADO**

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento cincuenta (150) años de existencia de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta (150) años de existencia de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad Nacional las siguientes obras de infraestructura:

1. Infraestructura física para la sede de pregrado y posgrado de la facultad de derecho.

2. Ampliación y/o mejoramiento de bibliotecas.


3. Ampliación y/o mejoramiento del Consultorio Jurídico.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, los departamentos y municipios donde tenga sede la Universidad Nacional.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
Senador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Consideraciones generales**

La Ley 66 del 22 de septiembre de 1867 dispuso la organización de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia a través de seis escuelas o

institutos especiales, a saber: Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Ingenieros, Artes y Oficios y Literatura y Filosofía<sup>1</sup>.

Surge la Escuela de Jurisprudencia teniendo como antecedente un contrato<sup>2</sup>, entre el gobernador del Estado de Cundinamarca y Antonio Vargas Vega. El 2 de enero de 1868 se suscribe contrato para incorporar el Colegio Mayor de San Bartolomé a la Universidad. La Escuela de Jurisprudencia comenzó labores efectivamente en 1869, con la apertura de los tres cursos correspondientes al primer año, ofertados para siete estudiantes<sup>3</sup>.

Mediante el Decreto número 596 de 1886 en su artículo 24 se establece que las clases de Derecho se impartirán en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y en el artículo 22 se definen los cursos de la carrera de derecho<sup>4</sup>.

El Decreto número 62 de 1889 establece que la Facultad tendría un rector, un vicerrector, un secretario, profesores y un portero<sup>5</sup>.

Fue el Claustro de Santa Clara en donde se matricularon 129 estudiantes y se establece la “Facultad de Derecho y Ciencias Políticas”.

El Decreto número 369 de 1906 reglamentó la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

El 7 de junio de 1929 es asesinado Gonzalo Bravo Pérez, estudiante de la Facultad en una protesta, situación a la que se le adjudica haber consolidado la construcción de la Ciudad Universitaria<sup>6</sup>.

La Ley 68 de 1935 otorga personería jurídica y gobierno propio a la Universidad<sup>7</sup>.

En 1938 se inicia la construcción del edificio de la Facultad terminando en 1940, pero hasta 1942, 250 estudiantes se trasladan del Claustro de Santa Clara para “Ciudad Blanca”<sup>8</sup>.

Personajes de importancia nacional han sido egresados de la facultad de derecho como Jorge Eliécer Gaitán.

Mediante el Acuerdo número 105 de 1994 del Consejo Superior Universitario y el Acuerdo número 20 de 1994 del Consejo Académico se crea el programa de Ciencia Política.

En la actualidad se encuentra entre los mejores *rankings* nacionales e internacionales<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 2° Ley 66 del 22 de septiembre de 1867, disponible en [<http://www.legal.unal.edu.co/sisjurun/normas/Normal.jsp?i=34584>].

<sup>2</sup> Celebrado el 15 de diciembre de 1867.

<sup>3</sup> Información institucional conforme consulta de abril de 2017.

<sup>4</sup> Carol Villamil Ardila, aproximación histórica a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>5</sup> Artículos 1°, 2° y 3° Decreto número 62 del 29 de enero de 1889.

<sup>6</sup> Quien presentó un proyecto de ley orgánica de la Universidad ante el Congreso de la República, que no fue aprobado.

<sup>7</sup> Artículo 5° Ley 68 de 1935, disponible en [<http://www.bdigital.unal.edu.co/25925/1/23426-81530-1-PB.PDF>].

<sup>8</sup> Carol Villamil Ardila, aproximación histórica a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>9</sup> Según el último QS World University Ranking: <https://www.topuniversities.com/universities/universidad-nacional-de-colombia#wurs>



### III. Fundamento constitucional y legal

Esta iniciativa legislativa tiene fundamento constitucional en el artículo 154 de la Constitución Política, el cual señala: “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”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la Sentencia C-343 de 1995, precisó:

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto de las partidas necesarias para entender esos gastos”.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, es jurídicamente viable, puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso de la República por su propia iniciativa puede aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre que no conlleve un mandato imperativo al Ejecutivo, limitándose a autorizar al Gobierno para dicho efecto.

La Corte Constitucional reitera tal posición con los mismos argumentos jurídicos en Sentencia C-1197 de 2008 al estudiar la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 2º del Proyecto de ley número 062 de 2007 Senado, 155 de 2006 Cámara. En dicho proceso declaró la objeción infundada y por ende executable, al expresar:

“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley”<sup>10</sup>.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA  
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de mayo del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 246 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador,

*Luis Fernando Duque García.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 246 de 2017 Senado, *por la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento cincuenta (150) años de existencia de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010.*

El Congreso de la República

Visto el texto del el “*Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010.

Se adjunta copia fiel y completa del texto certificado en español del Acuerdo, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en cinco (5) folios.

El presente proyecto de ley consta de trece (13) folios.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA, disponible en [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm]

**PROTOCOLO DE NAGOYA – KUALA LUMPUR SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA**



**NACIONES UNIDAS**  
2010

**PROTOCOLO DE NAGOYA – KUALA LUMPUR SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA**

*Las Partes en este Protocolo Suplementario,*  
*Siendo Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en lo sucesivo denominado «el Protocolo»,*

*Teniendo en cuenta el principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,*

*Reafirmando el enfoque de precaución que figura en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,*

*Reconociendo la necesidad de proporcionar medidas de respuesta apropiadas para aquellos casos en que haya daños o probabilidad suficiente de daños, con arreglo al Protocolo,*

*Recordando el artículo 27 del Protocolo,*

Han acordado lo siguiente:

Artículo  
**1**  
**OBJETIVO**

El objetivo de este Protocolo Suplementario es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados.

Artículo  
**2**  
**TÉRMINOS UTILIZADOS**

1. Los términos utilizados en el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de ahora en adelante denominado «el Convenio», y el artículo 3 del Protocolo se aplicarán al presente Protocolo Suplementario.

2. Además, para los fines del presente Protocolo Suplementario:

a) Por «Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo» se entiende la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo.

b) Por «daño» se entiende un efecto adverso en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, tomando también en cuenta los riesgos para la salud humana, que:

- i) pueda medirse o de cualquier otro modo observarse teniendo en cuenta, donde estén disponibles, referencias científicamente establecidas reconocidas por una autoridad competente en las que se tengan en cuenta cualquier otra variación de origen antropogénico y cualquier variación natural; y
- ii) sea significativo según lo establecido en el párrafo 3 *infra*.

c) Por «operador» se entiende cualquier persona que tenga el control directo o indirecto del organismo vivo modificado, término que podría incluir, según proceda y según lo determine la legislación nacional, entre otros, el titular del permiso, la persona que colocó el organismo vivo modificado en el mercado, el desarrollador, el productor, el notificador, el exportador, el importador, el transportista o el proveedor.

d) Por «medidas de respuesta» se entienden acciones razonables para:

- i) prevenir, reducir al mínimo, contener, mitigar o evitar de algún otro modo el daño, según proceda;
- ii) restaurar la diversidad biológica por medio de acciones por adoptar en el siguiente orden de preferencia:
  - a. restauración de la diversidad biológica a la condición existente antes de que ocurriera el daño, o su equivalente más cercano; y donde la autoridad nacional competente determine que no es posible;
  - b. restauración, entre otras cosas, por medio de la sustitución de la pérdida de diversidad biológica con otros componentes de diversidad biológica para el mismo tipo u otro tipo de uso, ya sea en el mismo lugar o, según proceda, en un lugar alternativo.

3. Un efecto adverso «significativo» será determinado en base a factores tales como:

- a) el cambio a largo plazo o permanente, entendido como cambio que no se reparará mediante la recuperación natural en un periodo razonable;
- b) la amplitud de los cambios cualitativos o cuantitativos que afectan adversamente a los componentes de la diversidad biológica;
- c) la reducción de la capacidad de los componentes de la diversidad biológica para proporcionar bienes y servicios;

d) la amplitud de cualquier efecto adverso en la salud humana en el contexto del Protocolo.

Artículo  
**3**  
**ÁMBITO**

1. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de los organismos vivos modificados cuyo origen fue un movimiento transfronterizo. Los organismos vivos modificados a los que se hace referencia son aquellos:

- a) destinados a uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento;
- b) destinados a uso confinado;
- c) destinados a su introducción deliberada en el medio ambiente.

2. Respecto a los movimientos transfronterizos intencionales, este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de cualquier uso autorizado de los organismos vivos modificados a los que se hace referencia en el párrafo 1 *supra*.

3. Este Protocolo Suplementario también se aplica a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos involuntarios a los que se hace referencia en el artículo 17 del Protocolo, así como a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos ilícitos a los que se hace referencia en el artículo 25 del Protocolo.

4. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de un movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados que se inició después de la entrada en vigor de este Protocolo Suplementario para la Parte en cuya jurisdicción se produjo el movimiento transfronterizo.

5. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños que se produjeron en zonas dentro de los límites de la jurisdicción nacional de las Partes.


6. Las Partes pueden aplicar los criterios establecidos en su legislación nacional para abordar los daños que se producen dentro de los límites de su jurisdicción nacional.

7. La legislación nacional por la que se implemente este Protocolo Suplementario se aplicará también a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados desde Estados que no son Partes.

Artículo  
**4**  
**CAUSALIDAD**

Se establecerá un vínculo causal entre los daños y el organismo vivo modificado en cuestión, de conformidad con la legislación nacional.

<p style="text-align: center;">Artículo 5 <b>MEDIDAS DE RESPUESTA</b></p> <p>1. Las Partes, con sujeción a los requisitos de la autoridad competente, requerirán que el operador o los operadores apropiados en el caso de daño:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) informen inmediatamente a la autoridad competente;</li> <li>b) evalúen el daño; y</li> <li>c) tomen medidas de respuesta apropiadas.</li> </ol> <p>2. La autoridad competente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) identificará al operador que ha causado el daño;</li> <li>b) evaluará el daño; y</li> <li>c) determinará qué medidas de respuesta debería adoptar el operador.</li> </ol> <p>3. En aquellos casos en los que la información pertinente, incluida la información científica disponible o la información disponible en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, indique que existe probabilidad de que se produzcan daños si no se adoptan medidas de respuesta oportunas, se requerirá que el operador adopte medidas de respuesta apropiadas para evitar tales daños.</p> <p>4. La autoridad competente podrá aplicar medidas de respuesta apropiadas, incluso especialmente, cuando el operador no las haya aplicado.</p> <p>5. La autoridad competente tiene derecho a recuperar del operador los costos y gastos de la evaluación de los daños y de la aplicación de cualesquiera medidas apropiadas de respuesta e incidentales de ambas. Las Partes pueden estipular, en su legislación nacional, otras situaciones según las cuales pudiera no requerirse que el operador se haga cargo de los costos y gastos.</p> <p>6. Las decisiones de la autoridad competente que requieran que el operador tome medidas de respuesta deberían ser fundamentadas. Dichas decisiones deberían notificarse al operador. La legislación nacional estipulará vías de recursos, que incluirán la oportunidad de examinar dichas decisiones por vía administrativa o judicial. La autoridad competente también informará al operador, conforme a la legislación nacional, acerca de los recursos disponibles. La aplicación de dichos recursos no impedirá que la autoridad competente tome medidas de respuesta en las circunstancias apropiadas, a menos que se estipule de otro modo en la legislación nacional.</p> <p>7. En la aplicación de este artículo, y con miras a definir las medidas de respuesta específicas que la autoridad competente requerirá o adoptará, las Partes</p>	<p>podrán, según corresponda, evaluar si ya se han abordado medidas de respuesta en su legislación nacional sobre responsabilidad civil.</p> <p>8. Las medidas de respuesta se aplicarán conforme a la legislación nacional.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 6 <b>EXENCIONES</b></p> <p>1. Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, las siguientes exenciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) caso fortuito o fuerza mayor; y</li> <li>b) acto de guerra o disturbio civil.</li> </ol> <p>2. Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, cualesquiera otras exenciones o circunstancias atenuantes que consideren apropiadas.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 7 <b>PLAZOS LÍMITE</b></p> <p>Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) plazos límite relativos y/o absolutos, incluidas las acciones relativas a medidas de respuesta; y</li> <li>b) el comienzo del período al que se aplica el plazo límite.</li> </ol> <p style="text-align: center;">Artículo 8 <b>LÍMITES FINANCIEROS</b></p> <p>Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, límites financieros para la recuperación de los costos y gastos relacionados con las medidas de respuesta.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 9 <b>DERECHO DE RECURSO</b></p> <p>El presente Protocolo Suplementario no limitará ni restringirá ningún derecho de recurso o de indemnización que un operador pudiera tener respecto a cualquier otra persona.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 10 <b>GARANTÍAS FINANCIERAS</b></p> <p>1. Las Partes conservan el derecho a establecer garantías financieras en su legislación nacional.</p> <p>2. Las Partes ejercerán el derecho mencionado en el párrafo 1 de manera coherente con sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional, teniendo en cuenta los tres últimos párrafos preambulares del Protocolo.</p> <p>3. En su primer período de sesiones después de la entrada en vigor del Protocolo Suplementario, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo pedirá a la Secretaría que lleve a cabo un estudio exhaustivo que incluya, entre otras cosas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) las modalidades de los mecanismos de garantía financiera;</li> <li>b) una evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales de dichos mecanismos, particularmente en los países en desarrollo;</li> <li>c) una identificación de las entidades apropiadas para proporcionar garantía financiera.</li> </ol> <p style="text-align: center;">Artículo 11 <b>RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS</b></p> <p>Este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados en virtud de las normas generales del derecho internacional con respecto a la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 12 <b>APLICACIÓN Y RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD CIVIL</b></p> <p>1. Las Partes dispondrán, en su legislación nacional, normas y procedimientos que se ocupen de los daños. Con el fin de cumplir con esta obligación, las Partes estipularán medidas de respuesta de acuerdo con este Protocolo Suplementario y podrán, según proceda:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) aplicar la legislación nacional existente, incluidas, donde proceda, normas y procedimientos generales en materia de responsabilidad civil;</li> <li>b) aplicar o elaborar normas y procedimientos sobre responsabilidad civil específicamente con este fin; o</li> <li>c) aplicar o elaborar una combinación de ambos.</li> </ol>	<p>2. Con el fin de estipular en su legislación nacional normas y procedimientos adecuados en materia de responsabilidad civil por daños materiales o personales relacionados con el daño, tal como se define en el artículo 2, párrafo 2 b), las Partes deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) continuar aplicando su legislación general existente sobre responsabilidad civil;</li> <li>b) desarrollar y aplicar o continuar aplicando su legislación sobre responsabilidad específicamente para tal fin; o</li> <li>c) desarrollar y aplicar o continuar aplicando una combinación de ambas.</li> </ol> <p>3. Al elaborar la legislación sobre responsabilidad a la que se hace referencia en los incisos b) y c) de los párrafos 1 o 2 <i>supra</i>, las Partes abordarán, según proceda y entre otros, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) daños;</li> <li>b) estándar de responsabilidad, incluida la responsabilidad estricta o basada en la culpa;</li> <li>c) canalización de la responsabilidad, donde proceda;</li> <li>d) derecho a interponer demandas.</li> </ol> <p style="text-align: center;">Artículo 13 <b>EVALUACIÓN Y REVISIÓN</b></p> <p>La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo llevará a cabo una revisión de la eficacia de este Protocolo Suplementario, cinco años después de su entrada en vigor y en lo sucesivo cada cinco años, siempre que la información que requiere dicha revisión haya sido dada a conocer por las Partes. La revisión se llevará a cabo en el contexto de la evaluación y revisión del Protocolo tal como se especifica en el artículo 35 del Protocolo, a menos que las Partes en este Protocolo Suplementario decidan algo diferente. La primera revisión incluirá una evaluación de la eficacia de los artículos 10 y 12.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 14 <b>CONFERENCIA DE LAS PARTES QUE ACTÚA COMO REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO</b></p> <p>1. Con sujeción a lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 32 del Convenio, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo actuará como reunión de las Partes en este Protocolo Suplementario.</p>

<p>2. La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo deberá mantener bajo supervisión periódica la aplicación del presente Protocolo Suplementario y adoptará, con arreglo a su mandato, las decisiones que sean necesarias para promover su aplicación efectiva. Desempejará las funciones que le son asignadas por este Protocolo Suplementario y, <i>mutatis mutandis</i>, las funciones que le son asignadas en los párrafos 4 a) y f) del artículo 29 del Protocolo.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 15 <b>SECRETARÍA</b></p> <p>La Secretaría establecida en virtud del artículo 24 del Convenio actuará como Secretaría del presente Protocolo Suplementario.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 16 <b>RELACIÓN CON EL CONVENIO Y EL PROTOCOLO</b></p> <p>1. Este Protocolo Suplementario complementará el Protocolo, y no modificará ni enmendará el Protocolo.</p> <p>2. Este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en este Protocolo Suplementario en virtud del Convenio y el Protocolo.</p> <p>3. A menos que se estipule lo contrario en el Protocolo Suplementario, las disposiciones del Convenio y el Protocolo se aplicarán, <i>mutatis mutandis</i>, al presente Protocolo Suplementario.</p> <p>4. Sin perjuicio de lo estipulado en el párrafo 3 <i>supra</i>, este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de una Parte conforme al derecho internacional.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 17 <b>FIRMA</b></p> <p>El presente Protocolo Suplementario permanecerá abierto a la firma de las Partes en el Protocolo en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York desde el 7 de marzo de 2011 hasta el 6 de marzo de 2012.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 18 <b>ENTRADA EN VIGOR</b></p> <p>1. El presente Protocolo Suplementario entrará en vigor el noagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por los Estados u organizaciones regionales de integración económica que sean Partes en el Protocolo.</p>	<p>2. El presente Protocolo Suplementario entrará en vigor para cada Estado u organización regional de integración económica que lo ratifique, acepte o apruebe o que se adhiera al mismo después del depósito del cuadragésimo instrumento mencionado en el párrafo 1 <i>supra</i>, el noagésimo día contado a partir de la fecha en que dicho Estado u organización regional de integración económica haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en la fecha en que el Protocolo entre en vigor para ese Estado u organización regional de integración económica, si esa segunda fecha fuera posterior.</p> <p>3. A los efectos de los párrafos 1 y 2 <i>supra</i>, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de esa organización.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 19 <b>RESERVAS</b></p> <p>No podrán formularse reservas al presente Protocolo Suplementario.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 20 <b>DENUNCIA</b></p> <p>1. En cualquier momento después de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo Suplementario para una Parte, esa Parte podrá denunciar el presente Protocolo Suplementario mediante notificación por escrito al Depositario.</p> <p>2. Cualquier denuncia será efectiva después de un año contado a partir de la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación, o en una fecha posterior que se haya especificado en la notificación de la denuncia.</p> <p>3. Se considerará que cualquier Parte que denuncie el Protocolo de conformidad con el artículo 39 del Protocolo denuncia también el presente Protocolo Suplementario.</p> <p style="text-align: center;">Artículo 21 <b>TEXTOS AUTÉNTICOS</b></p> <p>El original del presente Protocolo Suplementario, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.</p> <p>EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados a ese efecto, firman el presente Protocolo Suplementario.</p> <p>HECHO en Nagoya en el decimoquinto día del mes de octubre de dos mil diez.</p>
<p style="text-align: center;"><b>LA SUSCRITA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;">CERTIFICA:</p> <p>Que la reproducción del texto que antecede es copia fiel y completa de la copia certificada del «Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología», adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010, documento que reposa en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio y consta en cinco (5) folios.</p> <p>Dada en Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de diciembre de dos mil dieciséis (2016).</p> <p style="text-align: center;"> OLGA LUCÍA ARENAS NEIRA Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Honorables Senadores y Representantes:</p> <p>En nombre del Gobierno nacional, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de la República de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el “<i>Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología</i>”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010.</p> <p>El mencionado Protocolo tiene por objeto contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los Organismos Vivos Modificados.</p> <p><b>I. Introducción</b></p> <p>El auge de las innovaciones generadas a partir de la manipulación genética de organismos vivos, aunado a una rápida difusión e implementación de los avances obtenidos a través de la biotecnología moderna, ha revolucionado en las últimas décadas la producción de bienes y servicios a nivel global en salud, nutrición, producción industrial y desarrollos crecientes en la esfera de la producción agrícola y pecuaria.</p> <p>La posibilidad, a través de la aplicación de la biotecnología moderna, de introducir una combinación</p>

nueva de material genético en un organismo, bien sea usando técnicas in vitro de ADN, la inyección directa o la fusión de células más allá de la familia taxonómica, permite controlar y modificar las características específicas de dicho organismo, creando por ejemplo, plantas resistentes a insectos o tolerantes a herbicidas y a sequías, microorganismos con capacidad de remediación ambiental y bacterias productoras de combustibles o animales genéticamente modificados, que contribuyen a lograr una mayor productividad y rendimiento en los procesos industriales, ambientales, de salud humana, agropecuarios y de investigación, entre otros.

El uso y la comercialización de los productos así creados, conocidos como transgénicos, organismos genéticamente modificados o organismos vivos genéticamente modificados (en adelante "OVM")<sup>1</sup> se evidencia con mayor claridad en los sectores agrícola y pecuario, y de manera más limitada en la industria farmacéutica y en el sector ambiental. En el caso de la producción agrícola, compañías proveedoras de biotecnología para este sector reportan que en la actualidad existen en el mundo aproximadamente 160 millones de hectáreas cultivadas con semillas transgénicas.

En efecto, en el 2015 se celebran los veinte años del inicio de la comercialización de los cultivos transgénicos. A nivel global en 1996 se cultivaron 1.7 millones de hectáreas y a la fecha se calcula que existen 179.7 millones de hectáreas, es decir un incremento muy significativo que nos permite afirmar que los cultivos producto de la biotecnología son considerados como la tecnología que ha sido adoptada más rápidamente en la historia de la agricultura moderna. En el 2015 aproximadamente 18 millones de agricultores cultivaron transgénicos en 28 países, de los cuales 54% de 97.1 millones de hectáreas fueron plantadas por pequeños agricultores de bajos recursos en países en desarrollo. Colombia aparece en el lugar número 18 con 0.1 millones de hectáreas cultivadas<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta el desarrollo de esta tecnología y sus posibles impactos en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y en la salud humana, las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (en adelante el CDB), aprobado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994, adoptaron en enero de 2000, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (en adelante, Protocolo de Cartagena), primer desarrollo jurídico del CDB que busca contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana y centrándose concretamente

en los movimientos transfronterizos<sup>3</sup>, exigiendo a las Partes notificar la exportación de dichos productos y obtener un consentimiento informado de la autoridad nacional competente de la Parte importadora. Colombia aprobó este Protocolo a través de la Ley 740 de 2002 y el tratado entró en vigor en septiembre de 2003.

Las modificaciones genéticas en plantas, microorganismos y animales pueden contribuir a solucionar limitantes en productividad, rendimiento o eficiencia de un producto específico, o a enfrentar retos en diversos campos de aplicación científica e industrial. Sin embargo, si bien a la fecha no hay evidencia científica de un daño a la biodiversidad causado por un OVM, si es comúnmente aceptado que el uso de estas nuevas tecnologías puede implicar un riesgo en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad o en la salud humana.

Teniendo en cuenta dicho riesgo y fundamentado en el principio de precaución<sup>4</sup>, el Protocolo de Cartagena en su artículo 27, requirió a las Partes la elaboración apropiada de normas y procedimientos en la esfera de la responsabilidad y compensación por daños resultantes de movimientos transfronterizos de OVM, analizando y teniendo en cuenta los procesos en curso en el ámbito del derecho internacional sobre esas esferas<sup>5</sup>.

Cumpliendo con dicha obligación, las Partes del Protocolo de Cartagena inician el proceso de negociación y eligen como copresidentes de dicho proceso a Colombia y a los Países Bajos. La negociación culmina luego de 6 años de arduas discusiones con la adopción en octubre de 2010 del *Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* (en adelante el Protocolo Suplementario de Nagoya- Kuala Lumpur). Este nuevo tratado se enfoca en consagrar normas y procedimientos específicos en caso de que ocurra un daño a conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 1° del Protocolo Suplementario señala que su objetivo es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados.

<sup>4</sup> Uno de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992 fue la adopción de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que consagra entre sus 27 principios orientados a proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. El principio 15 establece que "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Este principio ha orientado en buena parte los desarrollos del derecho internacional ambiental, e influencia en amplia medida la normatividad que regula los OVM.

<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Protocolo de Cartagena, para el proceso de negociación del que sería el Protocolo Suplementario de Nagoya – Kuala Lumpur.

<sup>1</sup> El Protocolo de Cartagena define en su artículo 3° los OVM como "cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna".

<sup>2</sup> International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications. ISAAA Brief 43-2011, Executive Summary: Global Status of Commercialized Biotech/ GM Crops: 2015, en <http://isaaa.org/resources/publications/pocketk/16/default.asp>

sidad ocasionado por el movimiento transfronterizo de un OVM, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. El tratado aporta igualmente una definición consensuada de daño a la biodiversidad lo cual sin duda, constituye una contribución importante para los países que lo ratifiquen, en sus esfuerzos por proteger los recursos de su biodiversidad, así como un aporte fundamental al derecho internacional ambiental.

Colombia firmó el Protocolo Suplementario de Nagoya- Kuala Lumpur el 7 de marzo de 2011, el mismo día en que se abrió para la firma en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, como una evidencia del liderazgo ejercido durante la elaboración de este tratado. De acuerdo con su artículo 18, este Protocolo entrará en vigor una vez se depositen cuarenta instrumentos de ratificación por Estados que sean Parte del Protocolo de Cartagena. A la fecha faltan cuatro ratificaciones para que el instrumento cobre vida jurídica para las Partes.

## II. Conveniencia para Colombia

Colombia es considerado uno de los países con mayor biodiversidad del mundo. De conformidad con la Política Nacional de Biodiversidad 2009-2019, en nuestro territorio se concentra alrededor del 10% de la diversidad biológica del planeta. De igual manera forma parte del Grupo de Países Megadiversos Afines, los cuales albergan hasta un 70% de la diversidad biológica del mundo y un 45% de la población mundial, que representa así mismo la mayor diversidad cultural del mundo. En este sentido, nuestra vulnerabilidad y nuestra responsabilidad frente a un eventual daño a la biodiversidad son mayores.

En el mismo sentido, Colombia es un actor clave en el contexto del CDB y una evidencia de lo anterior son los roles de liderazgo que el país ha asumido tanto en la negociación del Protocolo de Cartagena como en la de su Protocolo Suplementario. Dicho liderazgo fue reconocido por los demás estados miembros quienes decidieron darle el nombre de esa ciudad del Caribe colombiano al tratado, a pesar de que su adopción realmente se dio en Montreal, Canadá.

### *Los OVM en Colombia*

En pocos años (2000-2015) Colombia pasó de ser un país sin cultivos transgénicos a estar en el puesto 18 a nivel mundial<sup>6</sup>. En el territorio nacional existen alrededor de 0,1 millones de hectáreas cultivadas con semillas transgénicas (principalmente algodón, maíz y clavel azul). El número de cultivos en el país ha aumentado considerablemente en los últimos años. Por ejemplo, en el año 2004 había aproximadamente 11.378 hectáreas cultivadas de algodón transgénico en el territorio nacional (6.187 en la zona Costa – Llanos y 5.191 en la región interior). En la campaña de cosecha 2010-2011 esta cifra aumentó a 33.153 ha (20.079 en Costa Llanos y 13.074 en el Interior) (Fuente: Informes CCI 2010). En el caso del maíz, a 2011 el país contó con 59.239 hectáreas cultivadas (Fuente Agrobio 2012). Entre el año 2000 y el 2009

se analizaron 108 solicitudes de uso de OVM, 89 por parte del sector agrícola y 19 para uso en alimentación y salud humana. En la actualidad en Colombia se cuenta con autorización de siembras comerciales de algodón, maíz y recientemente soya (Fuente CIISB 2010). En Colombia se ha aprobado el uso de organismos modificados para la resistencia a especies plaga (insectos) y tolerancia a herbicidas como el glifosato y el glufosinato de amonio. El uso de OVM y materiales obtenidos de la biotecnología moderna, se enfoca principalmente en aumentar la resistencia de especies agrícolas a insectos y su tolerancia a herbicidas.

Estas cifras evidencian la importancia y la necesidad para el país de contar con un régimen legal internacional que consagre normas y procedimientos claros para proteger la biodiversidad en caso de que llegare a producirse un daño en razón del desarrollo de actividades relacionadas con la transferencia, manipulación y utilización de los OVM en el marco de movimientos transfronterizos que los involucren. De la misma manera, una vez ratificado el Protocolo Suplementario de Nagoya Kuala Lumpur, deberá analizarse la necesidad y la conveniencia de desarrollar legislación nacional específica en materia de daño a la biodiversidad y afectación a su conservación y uso sostenible, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, ocasionado por un OVM, así como de responsabilidad y compensación por la ocurrencia de dichos daños.

Al elaborar dichas normas y procedimientos, es importante tener en cuenta los lineamientos establecidos en el Protocolo, así como hacer uso de la flexibilidad que le otorga a las Partes en la definición de conceptos como el de “operador”, para adaptarlos a las circunstancias propias del país. Para ello, al momento de desarrollar la reglamentación nacional de la ley mediante la cual se apruebe la ratificación, se deberá ajustar esta definición para incluir en todos los casos de manera solidaria al Desarrollador y excluir al Estado, sus Instituciones y al Agricultor.

El Protocolo Suplementario de Nagoya – Kuala Lumpur es un instrumento fundamental para la efectiva aplicación de las prioridades establecidas en la materia por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que su objetivo es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Un objetivo sin duda estrechamente relacionado con la promoción de la biotecnología como motor de desarrollo nacional.

## III. Estructura del tratado y su articulado

El Protocolo Suplementario proporciona normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con el potencial daño a la diversidad biológica resultante de los OVM, incluyendo la posibilidad de tomar medidas de compensación adicionales y suplementarias en aquellos casos en que los costos de las medidas de respuesta proporcionadas en su texto no sean cubiertos a partir de la aplicación de las disposiciones que prevé el Protocolo.

El Protocolo Suplementario de Nagoya-Kuala Lumpur optó por un enfoque administrativo a diferencia de un régimen de responsabilidad civil, ya que la armonización en el plano internacional de normas

<sup>6</sup> Clive James, en Situación Mundial de los cultivos biotecnológicos/GM comercializados 2014. ISAAA Resumen Ejecutivo 49-2014: disponible en: <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/49/executivesummary/default.asp>

propias de los regímenes de responsabilidad civil nacionales se evidenció imposible en una instancia supranacional. De esta manera, se adoptó un instrumento que le permitiera a los Estados tomar medidas para proteger el medio ambiente de un daño derivado de movimientos transfronterizos de OVM, y repetir—según las normas nacionales— contra el operador que lo causare, pero que no requiriera la homologación de los regímenes nacionales de responsabilidad civil.

(i) OBJETIVO (Artículo 1°)

El objetivo del Protocolo es contribuir a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, al establecer reglas y procedimientos internacionales para reparación y compensación en relación con los OVM.

Su esencia es la atención a los daños eventuales que se deriven del movimiento fronterizo de OVM y la definición de medidas de responsabilidad y compensación.

(ii) TÉRMINOS UTILIZADOS (Artículo 2°)

El texto define diversos términos neurálgicos en materia de responsabilidad civil y compensación.

- Por primera vez en la historia del derecho internacional ambiental se define, en el texto de un instrumento jurídicamente vinculante, el concepto de daño a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, definiéndolo como un efecto adverso en la misma, que se pueda medir y que sea significativo.

- El instrumento proporciona una lista indicativa de los factores que se deben utilizar para determinar la ocurrencia de un efecto adverso significativo. Operador, de conformidad con el texto del Protocolo, será cualquier persona que tenga control directo o indirecto sobre los OVM, según proceda y según lo determine la legislación nacional. Lo anterior significa que la determinación de quién es el operador quedará sujeta a la legislación nacional.

- Al definir qué se entenderá por el término “medida de respuesta”, el Protocolo supera la imputación de un daño a un operador, al prever la generación de un curso de acción para la reparación del mismo por parte de aquel. Adicionalmente, el texto no se limita a enumerar acciones para reparar y restaurar un daño ya ocurrido, sino que extiende su ámbito a medidas para prevenirlo, reducirlo al mínimo o contenerlo.

- Para establecer cuándo se considera que existe un efecto adverso “significativo”, el Protocolo se refiere a un cambio a largo plazo o permanente que no pueda ser revertido a través de recuperación natural dentro de un período razonable de tiempo; a la magnitud del cambio cuantitativo o cualitativo que afecte a los componentes o a la reducción de la disponibilidad de los mismos para proveer bienes y servicios.

(iii) ÁMBITO (Artículo 3°)

El Protocolo se aplicará a daños ocurridos con ocasión de movimientos transfronterizos de OVM; sean voluntarios o involuntarios.

Cabe resaltar que el ámbito temporal de aplicación del instrumento se refiere a daños que ocurrirán a partir de su entrada en vigor, aún si el mo-

vimiento transfronterizo hubiera iniciado antes de ese momento.

(iv) CAUSALIDAD (Artículo 4°)

Debe existir un nexo causal entre el daño causado a la biodiversidad y el OVM en cuestión. El daño debe ocurrir como consecuencia de una cadena de acciones y hechos relacionados con la transferencia, manipulación y utilización de los OVM y derivados del movimiento transfronterizo.

(iv) MEDIDAS DE RESPUESTA (Artículo 5°)

El Protocolo adopta un enfoque administrativo para hacer frente a los daños que eventualmente pudieran causar la transferencia, manipulación y utilización de un OVM. A partir de dicho concepto, son las Partes con base en su legislación nacional, quienes indican cómo, cuándo y quién debe tomar las medidas de respuesta en caso de daño, así como las cuantías de los costos que se originen por la evaluación del daño y las medidas adecuadas de respuesta. Esta disposición, junto con las definiciones de “daño” y “medidas de seguridad”, son la base del Protocolo.

De conformidad con este artículo, una vez que el umbral de daño se ha traspasado, esto es, que ha ocurrido un daño de acuerdo con la definición del artículo 2°, se evaluará la necesidad de tomar las medidas de respuesta. La obligación fundamental de las Partes es, entonces, establecer las medidas de respuesta en caso de daños resultantes del uso de OVM, a saber:

- Exigir al operador correspondiente, en caso de daño, (i) Informar inmediatamente a la autoridad competente; (ii) Evaluar los daños; y (iii) Determinar las medidas de respuesta que debe tomar el operador, proporcionando además las razones de tal decisión.

- Exigir al operador que adopte las medidas apropiadas donde haya probabilidad suficiente de que un daño se produzca, en caso de que no sean tomadas las medidas de respuesta oportunas.

- Poner en marcha un requisito por el cual la propia autoridad competente podrá adoptar medidas de respuesta apropiadas, en particular en situaciones en las que el operador no ha hecho lo propio, sujeto a un derecho de recurso por parte de la autoridad competente para recuperar, del operador, los costos y gastos incurridos en relación con la aplicación de las medidas de respuesta.

El instrumento establece también que las medidas de respuesta son aquellas medidas razonables para:

- Prevenir, minimizar, contener, mitigar o evitar el daño de otra manera, en su caso, y

- Restaurar, la diversidad biológica.

El operador o la autoridad competente, según el caso, deberán llevar a cabo acciones específicas como parte de las medidas de respuesta para la restauración de la diversidad biológica. Ahora, las legislaciones nacionales deberán definir las condiciones para ello, ya que habrá ocasiones en que ya no sea posible restaurar el daño y volver al estado inicial antes de su ocurrencia.

Adicionalmente, la autoridad nacional competente tendrá la potestad de tomar acciones pertinentes en

caso de que el operador no lo haga así. Posteriormente podrá repetir contra aquel.

(vi) EXENCIONES (Artículo 6°)

El régimen previsto por el Protocolo consagra como exenciones a la responsabilidad por daños a la diversidad biológica generados por movimientos de OVM eventos de caso fortuito o fuerza mayor. El primero se refiere a un evento que no pudo ser previsto o que, de haberse previsto, no podía ser evitado. Por su parte, la fuerza mayor se refiere a hechos que no pueden evitarse ni preverse.

Este tipo de exenciones es usual en regímenes que regulan elementos relacionados con la responsabilidad civil.

El artículo incluye además en esta categoría actos de guerra o disturbio civil.

(vii) PLAZOS Y LÍMITES FINANCIEROS (Artículos 7° y 8°)

Estos artículos se refieren a la facultad del Estado de establecer plazos mínimos y máximos para que el operador tome las medidas de respuesta que sean necesarias, al igual que límites financieros para la recuperación de costos y gastos en que incurra en relación con las medidas de respuesta.

(viii) GARANTÍAS FINANCIERAS (Artículo 10)

El Protocolo establece como facultad discrecional de los Estados y las autoridades nacionales competentes desarrollar este punto en sus regímenes nacionales y requerir garantías financieras a los operadores.

El artículo prevé igualmente que, una vez entre en vigor el instrumento, la Conferencia de las Partes que actué como reunión de las Partes del Protocolo examine tanto modalidades de los mecanismos de garantía financiera como una evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales de dichos mecanismos, particularmente en los países en desarrollo.

(ix) RESPONSABILIDAD CIVIL (Artículo 12)

Este artículo consagra la facultad para los Estados de desarrollar un régimen específico de responsabilidad civil en la materia, esto es, regulando los daños ocasionados por OVM.

(x) Artículos 13 y siguientes

Regulan aspectos específicos de revisión del Protocolo, firma, entrada en vigor, funciones de la Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica etc.

#### IV. Conclusiones

Si bien es cierto a la fecha no hay evidencia científica documentada de daño a la biodiversidad ocasionado por un OVM, el Protocolo de Cartagena parte de la existencia de que existe un riesgo que podría llegar a materializarse, riesgo que ha sido reconocido por todos los actores involucrados en este ámbito (desarrolladores, gobiernos, organizaciones no gubernamentales entre otros), que debe preverse teniendo en cuenta el Principio de Precaución.

Lo anterior está igualmente consagrado en la normatividad nacional vigente en Colombia en la materia. Se evidencia entonces la necesidad de contar con un régimen que, en lugar de prohibir o encarecer sin

fundamento objetivo el desarrollo y comercialización de estos organismos, dote a los Estados de herramientas para hacer frente a un daño en caso de que llegara a ocurrir.

Con la ratificación por parte de Colombia del Protocolo Suplementario se respaldaría igualmente el esfuerzo de las autoridades nacionales para hacer frente a eventuales daños en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica resultantes de los OVM, proporcionando además elementos esenciales que pueden tomarse en cuenta a nivel nacional en el desarrollo o la aplicación de medidas legislativas y administrativas, disposiciones judiciales o procedimientos relacionados con la responsabilidad y la compensación en materia de daño ambiental.

La ratificación del Protocolo Suplementario no genera cargas administrativas adicionales para el Estado. En efecto, la ratificación y posterior implementación del instrumento no requiere la creación de institucionalidad adicional, ni tampoco implica recargar a las autoridades nacionales con tareas administrativas adicionales. En lugar de ello, sí proporciona un régimen a través del cual el Estado puede protegerse en el evento tal de que haya que responder y compensar por un daño a la diversidad biológica causado por un tercero, estableciendo el marco legal de repetir contra aquel.

El Protocolo Suplementario busca así mismo generar confianza y un entorno propicio para la aplicación de la biotecnología moderna al establecer normas y procedimientos claros sobre responsabilidad y compensación, lo que permite aprovechar al máximo el potencial del país en este sentido, a la vez que se establecen medidas de respuesta en caso de ocurrencia de un daño. Así, el texto adopta los mecanismos de reparación necesarios en caso de que ocurran daños a la biodiversidad y de la misma forma, crea un incentivo para que los operadores se esfuercen en garantizar la seguridad en el desarrollo y la manipulación de OVM, y de igual manera en su movilización.

El Protocolo Suplementario de Nagoya – Kuala Lumpur fue estructurado a partir de un enfoque administrativo que privilegia la aplicación de los sistemas jurídicos nacionales y las medidas administrativas domésticas para hacer frente a los daños ambientales. Gracias a ello, Colombia podría aplicar su legislación nacional vigente, incluidas las normas generales y procedimientos sobre responsabilidad civil, en caso de un daño a la diversidad biológica causado por movimientos transfronterizos de un OVM. De igual manera, las autoridades nacionales podrán desarrollar normas de responsabilidad civil y los procedimientos específicos a los daños resultantes de la movilización de estos organismos en caso de ser necesarios.

Además, de una herramienta adicional para que Colombia pueda cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo de Cartagena, al garantizar que el desarrollo, la manipulación, transporte, uso, transferencia y/o liberación de OVM se realice de manera tal que se eviten o reduzcan los riesgos para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica teniendo también en cuenta los riesgos para la



salud humana. Se trata, en conclusión, de un tratado sobre responsabilidad y compensación por daños a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, sobre la base de un enfoque administrativo, que proporciona al Estado la opción de repetir contra un operador de un OVM que causare un daño, en caso de que el primero hubiera tenido que incurrir en costos y gastos por desarrollar medidas de respuesta para reducir o minimizar un daño que no causó.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministro de Salud y Protección Social, presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley *por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología"*, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010.

De los Honorables Congresistas,



MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR  
Ministra de Relaciones Exteriores

AURELIO IRAGORRI VALENCIA  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

LUIS GILBERTO MURILLO  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de julio de 2012

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *María Ángela Holguín Cuéllar*.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "*Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*", adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el "*Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*", adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministro de Salud y Protección Social.



MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR  
Ministra de Relaciones Exteriores

AURELIO IRAGORRI VALENCIA  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

LUIS GILBERTO MURILLO  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

*por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República.

*Amylkar Acosta Medina.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Carlos Ardila Ballesteros.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Diego Vivas Tafur.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútase.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

*ERNESTO SAMPER PIZANO*

La Ministra de Relaciones Exteriores,

*María Emma Mejía Vélez.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de mayo del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 247 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*; Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo* y Ministro de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 247 de 2017 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre*

*Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín Cuéllar*; Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo* y Ministro de Salud y Protección Social, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PRESENTADA EN COMISIONES CONJUNTAS DE SENADO Y CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2017 SENADO, 08 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Procedimiento Legislativo Especial.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorables Congresistas

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia presentada en Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara

al Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 08 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Procedimiento Legislativo Especial.*

Respetados Presidentes:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia presentada en Comisiones Conjuntas al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, con el fin de dar cumplimiento al Punto número 1 del Acuerdo de Paz - Reforma Rural Integral - suscrito el pasado 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-EP), “(...) *el Gobierno nacional encuentra pertinente y conveniente el ajuste de la política pública para lograr estos objetivos, en este caso la apuesta se orienta a generar la base normativa para la implementación de una política de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, mucho más*

*apropiada, que resuelva de fondo los limitantes identificados en los últimos años. Esta recoge entonces, los propósitos plasmados en el Acuerdo de Paz, las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2014-2018: Todos por un nuevo país. (...)”<sup>1</sup>.*

Para el efecto, la iniciativa propone en el artículo 1° la creación y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) como un conjunto de (...) *subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación (...)*. Asimismo, en los artículos 23 y siguientes crea el Servicio Público Nacional de Extensión Agropecuaria (SPEA) consistente en “(...) *acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral (...)*”.

De conformidad con lo anterior, el proyecto de ley establece que el servicio público de extensión agropecuaria será permanente y descentralizado, siendo competencia de los municipios y distritos su prestación, autoridades que lo realizarán a través de: i) Entidades Prestadoras de Extensión Agropecuaria (EPSEA) y ii) Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).

A su vez, la iniciativa crea una tasa retributiva por la prestación del SPEA, cuyo sistema y método será determinado por los departamentos a través de sus Asambleas. El recaudo de este gravamen tendrá como único destino la prestación del servicio público de extensión por los municipios, por tanto, siempre será trasferido a esa entidad territorial. Asimismo, establece que las tarifas de esta tasa podrán ser subsidiadas conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos consignados en el artículo 14 del proyecto, esto es, entre otros, los recursos propios de las entidades territoriales, del Presupuesto General de la Nación (PGN), de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR). Su focalización estará sujeta a los criterios establecidos en el artículo 27 del proyecto.

De otra parte, los artículos 30 y 38 de la iniciativa consagran que “*Para efectos de la prestación del servicio, los productores deberán estar inscritos en el registro de usuarios que disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*” y que se fortalecerán las habilidades y capacidades de las UMATA, a través de la actualización tecnológica, el conocimiento de la estructura y oferta institucional del sector agropecuario, y la promoción del acceso a esta por parte de los productores, con las apropiaciones presupuestales

disponibles por el Gobierno nacional, departamental y municipal.

En otro punto, el artículo 35 de la iniciativa señala que “(...) *El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, pondrá a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio de extensión agropecuaria*”.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado cálculos preliminares de los posibles costos que generarían las propuestas planteadas en el proyecto de ley, tomando como referencia actividades, programas y esquemas de subsidios y financiación estatales similares que se encuentran en el PGN. A partir de esta información, se están evaluando varios escenarios fiscales para determinar el más viable. No obstante, es necesario señalar que la dinámica de implementación y las metas específicas para cada vigencia de las propuestas contenidas en la iniciativa en cuestión, deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y en concordancia con la Regla Fiscal, según lo establece la Carta Política y, particularmente, la Ley 1473 de 2011<sup>2</sup> y el Decreto número 1068 de 2015<sup>3</sup>.

Es importante resaltar que, el MGMP contiene los techos indicativos por sectores de gasto de funcionamiento e inversión, elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal, a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN, en la medida que estos sirven de referente para el proceso de programación presupuestal, siempre que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes. De tal manera que, los sectores al momento de determinar nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en cuenta los límites previstos en el MGMP vigente.

De conformidad con lo anterior, esta Cartera en lo que respecta a las fuentes de financiación de la iniciativa, atentamente, sugiere complementar el numeral 2 del artículo 14, referente a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con la siguiente frase “(...) *contenidos en el Marco de Gasto a Mediano Plazo del Sector (...)*”.

De otra parte, frente al numeral 4 del artículo 14 sobre los recursos del Sistema General de Regalías, se aclara que la asignación y disposición de los mismos se encuentra sujeto a las reglas establecidas por el conjunto de normas que rigen el sistema, principalmente al procedimiento y órganos regulados por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. En este sentido, este Ministerio sugiere que el numeral en mención quede en los siguientes términos: “*4. Los recursos del Sistema General de Regalías de conformidad con las normas vigentes que regulan este sistema*”.

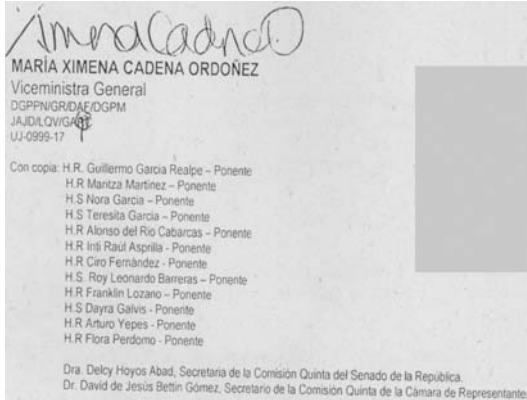
<sup>2</sup> “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 272 de 2017.

Finalmente, esta Cartera expone todo lo anterior en consonancia con los mandatos de sostenibilidad fiscal consagrados en la Constitución Política que, además, fueron incluidos en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las Farc-EP.

Cordial saludo,



**CONTENIDO**

Gaceta número 333- Viernes, 12 de mayo de 2017  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 245 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992 ..... 1

Proyecto de ley número 246 de 2017 Senado, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento cincuenta (150) años de existencia de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional y se dictan otras disposiciones ..... 8

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia presentada en Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara al Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 08 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. Procedimiento Legislativo Especial ..... 18