



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 661

Bogotá, D. C., lunes, 10 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 133 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación y distribución de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine la UPME. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

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

Armando Boin González

FIRMA.

Paola Holguín

Nicolás Torres

ALVARO URIBE VÉLEZ  
Senador de la República

Nicolás Torres

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley surge con el fin de crear una gran oportunidad para que las Entidades

Territoriales, al tener participación en este tipo de proyectos, obtengan rentas frescas, modernas y crecientes en el futuro. Asimismo, para fomentar la generación de energías limpias y ampliar su participación en la matriz de generación del país, ya que hoy solo tienen una contribución del 0,97%. También para fortalecer la seguridad energética del país, reduciendo costos operacionales y teniendo responsabilidad ambiental y social.

El 27 de diciembre de 2002 se promulgó la Ley 788 que en su artículo 18 reza “son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles: venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada únicamente por las empresas generadoras, por un término de quince (15) años, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) Tramitar, obtener y vender certificados de emisión de bióxido de carbono, de acuerdo con los términos del Protocolo de Kyoto; b) Que al menos el cincuenta (50%) de los recursos obtenidos por la venta de dichos certificados sean invertidos en obras de beneficio social en la región donde opera el generador”. Con esta ley se crearon incentivos para promover la generación de energías limpias, por ejemplo, se originaron las condiciones para la construcción de Parque Eólico de La Guajira. Posterior a esta ley, en mayo de 2014 se aprobó la Ley 1715 que tiene como objeto “promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético”.

Por último, cabe destacar que este tipo de energías tiene un grado muy pequeño de emisiones atmosféricas y de gases que causan Efecto Invernadero, por lo que la expansión de estas se constituye en un gran aporte a la sostenibilidad ambiental y al desarrollo sustentable del país.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 133, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, *por medio de la cual se promueve la participación de las entidades*

*territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Paola Holguín Moreno, Milla Patricia Romero Soto, Nicolás Pérez Vásquez, Alejandro Corrales Escobar, John Harold Suárez Vargas, Amanda Rocío González Rodríguez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera 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., 5 de septiembre de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA INFORME CONCEPTO DIFERENDO LÍMITROFE ENTRE LOS DEPARTAMENTOS DE LA GUAJIRA Y CESAR - SECTOR VALLEDUPAR Y SAN JUAN DEL CESAR**

Bogotá, D. C., junio 15 de 2018

Doctor

JORGE ELIÉSER PRIETO RIVEROS

Presidente

Comisión de Ordenamiento Territorial Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Concepto sobre el expediente de límites entre “los departamentos de La Guajira y Cesar en el sector comprendido entre los municipios de Valledupar y San Juan del Cesar.**

Respetado Senador Prieto:

Con el fin de dar cumplimiento a las Leyes 5ª de 1992, 1454 de 2011 y 1617 de 2013, rindo informe de concepto previo al expediente de límites de la referencia, en los siguientes términos:

### **MARCO JURÍDICO**

El procedimiento de deslinde departamental está regido por las siguientes normas:

1. Ley 1447 de 2011.
2. Decreto 2381 de 2011, reglamentario de la Ley 1447 de 2011, compilado por el Decreto número 1170 de 2015.

#### LEY 1447 DE 2011

La Ley 1447 de 2011, por medio de la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política, tiene dentro de sus competencias las siguientes:

*“Artículo 1º. Competencias. Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del Distrito Capital de Bogotá; a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno nacional el de las entidades territoriales indígenas.*

*Para la determinación de límites de los Distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, y solución de conflictos limítrofes entre un Distrito*

y un municipio de un mismo ente territorial, se aplicará el régimen previsto para los municipios, hasta que se reglamente su régimen político, fiscal y administrativo conforme a la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten.

*La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del límite.*

*Corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y a Cámara de Representantes”.*

Así mismo, esta ley expone el significado de deslinde de la siguiente manera:

**“Artículo 3º.** *Deslinde. Entiéndase por deslinde la operación administrativa consistente en el conjunto de actividades técnicas, científicas mediante las cuales se identifican, precisan, actualizan y georreferencian en terreno y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite relacionados en los textos normativos o a falta de claridad y conformidad de estos con la realidad geográfica, los consagrados por la tradición.*

*Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, corresponde resolverlos al profesional, funcionario del IGAG, que realiza el deslinde, ajustándose al marco conceptual que por competencia este instituto formule”.*

#### ANTECEDENTES

1. El diferencio limítrofe se genera en la vereda Primer Rincón, los caseríos de Veracruz, Potreritos y el barrio El Perú en inmediaciones de los corregimientos de Patillal y La Junta, ya que la Ley 25 de 1967 que creó el departamento de Cesar y la Ley 34 de 1898 que creó la intendencia de La Guajira, no definieron sus límites.
  2. Existe el llamado “límite tradicional” que alega el departamento del Cesar, pero la Gobernación de La Guajira manifiesta que no es válido. A pesar de que las normas no fueron claras en señalar los límites, reposa en el IGAC una cartografía del año 1977 que ha sido la base oficial para delimitar los dos departamentos, y que evidencia que las veredas Potrerillo, La Cruz, Carrizal, Primera Rincón y el barrio Perú del corregimiento de Patillal, hacen parte de La Guajira.
- Sin embargo, el departamento del Cesar no reconoce lo anteriormente descrito, por no haber sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno.
3. La presencia institucional de los dos departamentos en los sectores en conflicto, es decir, Potrerito, Veracruz, Carrizal y Primer Rincón se da en 1976, pero el departamento del Cesar la abandonó en 1986.
  4. El departamento del Cesar propone en primera medida la “rectificación de límites” que se fundamenta en la Ordenanza 57 de 1915, cuyo límite es el río Cesar hasta su nacimiento en la Sierra Nevada de Santa Marta.
- En esta propuesta se presenta una superposición notoria de área frente a los territorios asignados a la intendencia de La Guajira por la Ley 105 de 1960, los mismos que pasaron a conformar el departamento de La Guajira, de acuerdo con la Ley 19 de 1964 que la creó. Dentro de esa área llamada de rectificación de límites estarían comprendidos los territorios del corregimiento de La Junta y las inspecciones municipales de La Pela y los Háticos (hoy corregimientos); los cuales de manera clara quedaron señalados en dicha ley como pertenecientes a la intendencia de La Guajira y, en consecuencia, al departamento del mismo nombre.
- La segunda propuesta de “rectificación de límites tradicionales”, está sustentado en las manifestaciones de los habitantes y actos administrativos de soberanía, cuyo límite es el río San Francisco, ya que Valledupar los viene atendiendo en materia de servicios públicos y de inversión pública.
5. Debido a las inversiones y prestación de servicios, el departamento del Cesar pide que “se incluyan dichos municipios a su territorio, ya que no ven los beneficios en inversiones que podrían desarrollarse por parte del departamento de La Guajira, situación que debe ser resuelta lo antes posible, por el beneficio colectivo de la población afectada”.
  6. La Gobernación del Cesar afirma que el IGAC delimitó a favor del departamento de La Guajira, y que en las diversas reuniones en ambos departamentos las comunidades locales expresaron que las áreas en litigio pertenecen al departamento del Cesar y no de La Guajira.
  7. El 17 de diciembre de 2014 en conciliación, el departamento del Cesar propuso tener en cuenta el límite tradicional reconocido por las comunidades, sobre

el cauce del río San Francisco, partiendo del sector de la vereda de Potrerito, bordeando parte del sector de la región de Carrizal hasta el sector que incluye la vereda Veracruz. Pero no fue aceptada por el departamento de La Guajira, pues La Guajira sostuvo que se deben conservar los límites establecidos en la cartografía del IGAC de 1978. Por tanto, **NO HUBO CONCILIACIÓN.**

#### CONSIDERACIONES DEL IGAC:

El procedimiento aplicado en el deslinde entre La Guajira y Cesar, fue conforme a lo estipulado en la Ley 1447 de 2011 y lo ordenado en la Resolución número 327 de 2013.

Este diferendo limítrofe se presenta debido a que no existe una norma que haya demarcado a ambos departamentos, ya que las ordenanzas que establecieron los límites fueron derogadas porque no tenían el alcance para dicho objetivo.

- El IGAC considera que el departamento de Cesar al presentar dos propuestas puede generar ambigüedad y es posible que se desvirtúen mutuamente.
- En resolución número 327 de 2013 el director del IGAC manifiesta que al no describirse el límite interdepartamental de La Guajira en las leyes creativas del Cesar y La Guajira, considera que hay méritos suficientes para adelantar la diligencia de deslinde y amojonamiento ya que trata de un “límite tradicional”.

El IGAC considera que el sector donde se localiza la vereda Primer Rincón, el caserío Veracruz de Badillo y, el barrio Perú y sus barrios de influencia próximos a la cabecera de Patillal, se encuentra según la cartografía en el departamento de La Guajira, pero tradicionalmente han hecho parte del departamento del Cesar.

Concluye que están frente a límites tradicionales y no dudosos dado que los límites que separan al departamento de La Guajira y al departamento del Cesar, más concretamente entre los municipios de San Juan del Cesar y Valledupar tienen un origen histórico que data desde la misma colonia de cada uno de estos territorios.

De acuerdo con la propuesta técnica de límites presentada, que se describirá a continuación, los caseríos de Veracruz, Potrerito y Carrizal, quedan en jurisdicción del municipio de San Juan del Cesar, departamento de La Guajira; y los barrios del Perú, Barroblanca y El Campín, así como un área suficiente para su expansión, si así se determina, al norte de estos asentamientos hasta el denominado callejón al Primer Rincón, en jurisdicción del municipio de Valledupar, departamento del Cesar.

#### PROPUESTA DEL IGAC DEL TRAZADO DEL LÍMITE

*“partiendo del nacimiento del Río Badillo en el cerro de Guinabindúa, donde se le denomina río Surivaca, coordenadas geográficas 10° 51’59,1” latitud norte y 73° 28’0,9” longitud oeste, donde concurren los territorios de los municipios de Valledupar, en el Departamento del Cesar y San Juan del Cesar y Dibulla, en el departamento de La Guajira; se continúa aguas abajo por el río Badillo, hasta donde desemboca la quebrada de La Sula; se continúa aguas arriba por dicha quebrada hasta su nacimiento en la cuchilla El Limón, coordenadas geográficas 10° 44’ 8,4” latitud norte y 73° 14’ 38,9” longitud oeste; de allí a buscar los nacimientos del arroyo La Malena en la misma cuchilla, coordenadas geográficas 10° 44’ 6,8” latitud norte y 73° 14’ 27,5” longitud oeste; se continúa por el arroyo Malena aguas abajo, hasta el cruce con la vía que de Patillal conduce a La Junta, coordenadas geográficas 10° 42’ 26,3” latitud norte y 73° 12’ 27,8” longitud oeste: se continúa por el borde oriental de dicha vía, en dirección general norte, hasta encontrar el callejón y carretable que sirve de acceso a la vereda El Primer Rincón, coordenadas geográficas 10° 42’30,4” latitud norte y 73° 12’21,9” longitud oeste; se continúa por dicho callejón, en dirección general oriental hasta la cuchilla de Los Garrapaticos y por el filo de dicha cuchilla, en dirección nororiental, hasta encontrar el brazo oriental del nacimiento del arroyo Manantial, coordenadas geográficas 10° 42’53,8” latitud norte y 73° 9’24,0” longitud oeste; se continúa por dicho arroyo, aguas abajo hasta donde le confluye el arroyo Las Trancas y toma el nombre de Arroyo Las Palomas; se continúa por el mencionado arroyo Las Palomas, aguas abajo, hasta encontrar el puente sobre la vía Badillo-Veracruz, coordenadas geográficas 10° 38’ 19,2” latitud norte y 73° 5’18,4” longitud oeste, hasta su desembocadura en el río Cesar, punto de coordenadas geográficas 10° 37’ 40,8” latitud norte, y 73° 4’56,6” longitud oeste, donde concurren los territorios de los municipios de Valledupar, en el departamento del Cesar y San Juan del Cesar y Villanueva, en el Departamento de La Guajira, fin de la línea descrita.” Datum Magna Sirgas.*

#### Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, emito concepto **favorable** a la propuesta de trazado del límite propuesto por el IGAC, entre los departamentos de La Guajira y el Cesar, y los municipios de San Juan del Cesar y Valledupar.

  
**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
 SENADORA  
 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

## CONCEPTOS JURÍDICOS

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

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

1.1

Bogotá D. C.

Honorables Senadores

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios a la propuesta de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 112 de 2017 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992.**

Respetados Senadores:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a “la propuesta ajustada y reestructurada por parte del gremio de defensores de familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”, en los siguientes términos:

La propuesta ajustada que se allega tiene por objeto crear a partir de la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la ley, una prima especial de servicios mensual sin carácter salarial para los Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, igual a la percibida por un juez de circuito, sin que en ningún caso la supere.

Asimismo, la propuesta establece que la prima especial de servicios mensual solamente constituirá factor salarial para la base de cotización a los Sistemas Generales de Pensiones y Salud.

Sea lo primero decir que, de conformidad con el artículo 154<sup>1</sup> de la Carta Política, las leyes pueden

<sup>1</sup> Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por*

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

“Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos

*iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.

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

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley<sup>5</sup>.” (Subrayado fuera de texto).

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

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

regulación, es una potestad adscrita al Gobierno nacional<sup>6</sup>”.

En ese sentido, ha establecido la Corte Constitucional<sup>7</sup>:

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

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

Con ocasión de la facultad otorgada por la Carta Política al Congreso de la República, se expidió la Ley 4ª de 1992, la cual señala el conjunto de criterios a los que deberá someterse el Gobierno para fijar dicho régimen, tales como: el respeto a los derechos adquiridos; el respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura; la concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo; la modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública; la utilización eficiente del recurso humano; la competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales; la obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-402 de 2013.

<sup>7</sup> Sentencias C-465 de 1992, C-013 y C-133 de 1993, C-408 de 1994, C-262 y 395 de 1995, C-312 de 1997, C-054 de 1998 y C-1218 de 2001.

<sup>5</sup> Sentencia C-177 de 2007.

servicio; la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad; el nivel de los cargos; el establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral; entre otros.

Aunado a lo anterior, también resulta pertinente recordar que el inciso 3° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993<sup>8</sup> se refiere al salario base de cotización con relación a los servidores públicos, así: *“el salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992”*.

Bajo ese marco, el Decreto número 1158 de 1994<sup>9</sup> establece los factores a tener en cuenta en la cotización en el Sistema General de Pensiones, así: i) la asignación básica mensual; ii) los gastos de representación; iii) la prima técnica, cuando sea factor de salario; iv) las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario; v) la remuneración por trabajo dominical o festivo; vi) la remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; y vii) la bonificación por servicios prestados.

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

No en vano la Constitución Política ha dado al Gobierno la iniciativa para proponer leyes para determinar la estructura de la administración, la concesión para celebrar contratos nacionales, establecer rentas y fijar con base en las leyes marco que expida el Congreso, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Lo anterior no es caprichoso, dado que, por ejemplo, si crea una bonificación –como pretende este proyecto– a un grupo de servidores públicos específicos dentro de una misma institución, podría ponerlos

en ventaja frente a otros servidores, sin tener en cuenta los criterios que la misma ley marco ha señalado para la determinación de los cargos y las escalas salariales, obligando al Ejecutivo a cambiar o determinar una nueva estructura de la administración, lo cual resulta totalmente inconstitucional.

En lo que tiene que ver con el impacto fiscal de la propuesta ajustada, este Ministerio ha proyectado que para el año 2018 un Juez de Circuito percibe una remuneración mensual de \$10.911.939, la cual se puede discriminar por factores, de la siguiente manera:

Remuneración mensual Juez del Circuito	
Asignación Básica Mensual 70% Dec. 1257/15	5.931.388
Prima Especial 30% L. 4ª/92	1.779.416
Bonificación Judicial Decreto número 383 de 2013 modificado por el 1269 de 2015	3.201.135
Bonificación de actividad judicial 2 veces al año Decreto número 1009 de mayo 26 de 2017	10.118.689
Total mensual	10.911.939

Fuente Rama Judicial - Cálculos DGPPN

Ahora bien, de esos \$10.911.939 que perciben los jueces del circuito por concepto de remuneración mensual, la prima especial asciende a la suma de \$1.779.416<sup>10</sup>.

En cuanto a los Defensores de Familia, para el año 2018 su remuneración mensual asciende a la suma de \$4.509.133, sin embargo, con el reconocimiento de la prima especial de servicios propuesta por el mismo valor al percibido por los jueces del circuito recibirían adicionalmente la suma mensual de \$1.779.416. Aunado a esto, se pretende que sobre esta prestación adicional se efectúen cotizaciones a los Sistemas Generales de Pensiones y Salud, lo cual ascendería de forma mensual a \$213.530 y \$151.250, respectivamente. En ese orden, el valor mensual que debería pagarse de forma adicional a lo que ya se encuentra presupuestado por concepto de prima especial, factor aporte en salud y pensión equivaldría a \$2.144.196 lo cual generalizado a todos los defensores de familia vinculados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1.417), implicaría erogaciones adicionales del orden de \$3.038 millones mensuales o superiores a \$36.459 millones en un año, así:

<sup>8</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica el artículo 6° del Decreto número 691 de 1984.

<sup>10</sup> Ley 4ª de 1992, artículo 14. Prestación fijada para el año 2018 a través del Decreto número 338 de 2018.

Opción prima especial de servicio mensual	Por defensor mensual	Defensores de familia	Costo total mensual	Costo total anual
Prima Especial 30% L. 4ª/92 - Juez Circuito	\$1.779.416	1417	\$2.521.432.472	\$30.257.189.664
Factor aporte en Salud (8,5%)	\$151.250		\$214.321.760	\$2.571.861.121
Factor aporte en Pensiones (12%)	\$213.530		\$302.571.897	\$3.630.862.760
Costo adicional	\$2.144.196		\$3.038.326.129	\$36.459.913.545

Fuente: ICBF - Rama Judicial – Cálculos DGPPN.

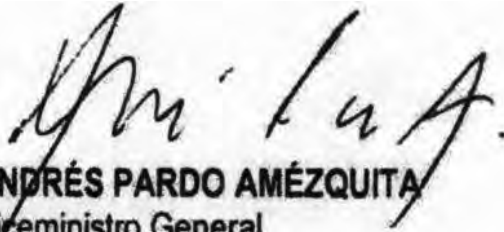
En cuanto al impacto fiscal desde el punto de vista pensional<sup>11</sup>, las estimaciones muestran que la inclusión de la prima especial de servicios, a que se refiere la propuesta ajustada, generaría un costo anual de \$14.786 millones, con un valor presente neto de \$441.346 millones.

Dicho esto, este Ministerio encuentra que la iniciativa pasa por alto lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>, que exige que en los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios el impacto fiscal se haga explícito en todo momento y la propuesta sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de modo que en las ponencias se incluya expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de los costos respectivos.

En este caso particular, no se evidencia en la exposición de motivos que exista un estudio del impacto fiscal estimado para la implementación de la prima especial de servicios pretendida ni se evidencia la fuente de recursos para el financiamiento de dicha prestación, ni que dicho costo esté incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la propuesta en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

  
**ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA**  
 Viceministro General  
 DGRESS/DGPPN  
 APSP/MGM/APPC.  
 UJ- 01002/18

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

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

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

**Refrendado por:** Doctor *Andrés Pardo Amézquita*, Viceministro General.

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

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

Número de folios: Seis (6) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión séptima del Senado el día:** miércoles cinco (5) de septiembre de 2018.

**Hora:** 14:30 p. m.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 Secretario Comisión Séptima

<sup>11</sup> Se proyectó a partir de información del ICBF y la Dirección General de Presupuesto Nacional.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



**CONCEPTO JURÍDICO DE FENALCO  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019  
DE 2017 CÁMARA, 256 DE 2018 SENADO**

*por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2018

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

Senado de la República

Ciudad

E. S. D.

**Asunto: Comentarios Proyecto de ley  
número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018  
Senado, por medio del cual se modifica la Ley  
1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones.**

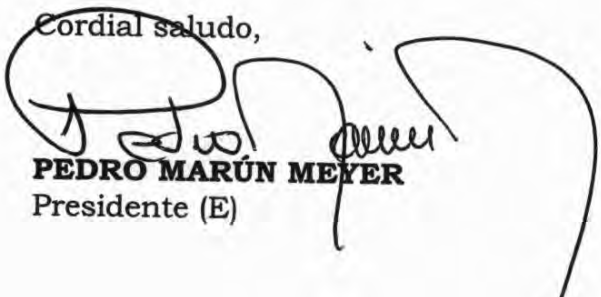
Apreciado doctor España:

En atención al trámite del proyecto de ley de la referencia, Fenalco en representación de sus afiliados, apoya la implementación del sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) por medio del rotulado frontal e informativo, como el etiquetado mediante el cual se informa de manera clara, objetiva y veraz el aporte nutricional de cada alimento y permite tomar decisiones de consumo responsable.

Por lo anterior, reiteramos que estamos de acuerdo con las modificaciones realizadas al articulado del proyecto de ley en segundo debate, en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes. Así mismo, nos encontramos conformes con el texto definitivo aprobado en la mencionada sesión.

No sobra indicar que Fenalco se encuentra a su entera disposición para abordar y profundizar este asunto, así como aquellos en los que se requiera nuestra participación.

Cordial saludo,

Cordial saludo,  
  
**PEDRO MARÍN MEYER**  
Presidente (E)

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de  
septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

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

**Concepto:** Federación Nacional de  
Comerciantes (Fenalco).

**Refrendado por:** Doctor *Pedro Marín Meyer*,  
Presidente (e)

**al Proyecto de ley número 256 de 2018  
Senado y 019 de 2017 Cámara.**

**Título del proyecto:** *por medio del cual se  
modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras  
disposiciones.*


**Número de folios:** Dos (2) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión  
Séptima del Senado día:** viernes siete (7) de  
septiembre de 2018.

**Hora:** 10:30 a. m.

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

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Secretario Comisión Séptima

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL COMITÉ  
PARALÍMPICO COLOMBIANO AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE  
2018 SENADO, 147 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 582 de 2000.*

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima del Senado

Congreso de la República

Edificio nuevo del Congreso – Ofc. 241B

Tel: 282 42 64 ext. 4264

La ciudad

**Referencia:** Justificación para la modificación  
a la Ley 582 de 2000.

El presente proyecto de ley tiene por objeto  
actualizar en su totalidad la normatividad hoy en  
día vigente en la Ley 582 de 2000, colocándola  
a tono con las instrucciones que el Comité  
Paralímpico Internacional (IPC) ha impartido  
a todos los Comités Paralímpicos Nacionales  
(CPN), las cuales serán obligatorias a partir del  
año 2021.

### Contexto constitucional

En la Constitución de 1991 se incluyó al deporte como un derecho de carácter económico y social, en el artículo 52, al señalar que “...reconoce el derecho de todas las personas, a la recreación, a la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre”.

Ahora bien, no debe perderse de vista por una parte, que nuestra Constitución Política consagra como derechos fundamentales todos los derechos de los niños (artículo 44 C. N.), dentro de los cuales se destaca la recreación, el deporte y la educación física como derechos fundamentales en los niños y por otra, que el Acto Legislativo 002 de 2000 le dio el carácter de gasto público social.

Bajo ese contexto, en el año 2000 se expidió la Ley 582 de 2000 la cual definió el deporte asociado de personas en situación de discapacidad, el Comité Paralímpico Colombiano, su naturaleza jurídica, estructura y sus objetivos.

### Contexto de la modificación normativa

En ese sentido el parágrafo del artículo tercero de la citada Ley 582 de 2000 dispuso que “*La jerarquía, composición y funcionamiento de los diferentes organismos que conformen el sector deportivo asociado de las personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales, su reglamentación y funciones, serán organizadas por discapacidades*”.

No obstante lo anterior, el Comité Paralímpico Internacional (IPC) ha dispuesto que los Comités Paralímpicos Nacionales (CPN) deben estar integrados por federaciones por deportes, para lo cual discrimina que estas últimas pueden ser Federaciones Deportivas que integren el deporte para personas con limitación, las Federaciones Deportivas de deporte para personas con limitación y las Federaciones Deportivas de deportes exclusivos para personas con limitación.

De esta manera se gesta por virtud del movimiento paralímpico internacional un cambio de estructura de los deportes en el Programa Paralímpico, debiendo Colombia anticiparse y adecuar su normatividad a las modificaciones mencionadas, lo cual *per se* justifica la presentación del presente proyecto de ley, toda vez que en caso de no adoptarse el país puede verse expuesto a una eventual desafiliación por el Comité Paralímpico Internacional (IPC), lo cual conllevaría efectos negativos en contra del deporte paralímpico colombiano, el cual presenta un franco crecimiento, tal como pueden dar fe de ellos los resultados obtenidos en los recientes Juegos Paralímpicos de Río de Janeiro.

En este punto, es importante destacar los siguientes aspectos, que refuerzan las bondades del presente proyecto de ley:

1. El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal ya que no implica gastos adicionales con cargo a los recursos de

la nación, toda vez que su alcance se limita a la organización del movimiento paralímpico y concretamente del Comité Paralímpico Colombiano.

2. El presente proyecto ha tenido un amplio proceso participativo mediante mesas de trabajo y sesiones departamentales lideradas por Coldeportes que se efectuaron por todo el país, destacando las realizadas últimamente en Pasto, Popayán e Ibagué.
3. Adicionalmente, se socializó mediante sendas reuniones presenciales organizadas por el Comité Paralímpico Colombiano con todas las federaciones de discapacidad actualmente existentes, quienes a la vez lo han difundido con las ligas afiliadas.

Dentro del proyecto se incluye la regulación de la Federación Colombiana de Sordos la cual acogiendo una tendencia internacional, adquiere autonomía y representación nacional e internacional de acuerdo a los lineamientos que fije el Comité Internacional de Deportes para Sordos. Debe destacarse que se incluyen de manera expresa funciones de dicha Federación, a fin de definir de manera clara el alcance funcional de la misma, dentro del Sistema Nacional del Deporte.

Adicionalmente se incluye una disposición según la cual en las federaciones que incluyan en su estructura un deporte para personas con y/o en condición de discapacidad, el Comité Paralímpico Colombiano y la Federación Colombiana de Deportes para Sordos deberán tener en su estructura una Comisión Médica y de Clasificación Funcional, incluyendo las funciones que deberá desempeñar la misma.

### Regulación del IPC sobre el deporte paralímpico

Ítems obligatorios:

Contenido obligatorios: contenido que debe ser incluido en los estatutos en orden de cumplir con la regulación del IPC. Estos ítems son requeridos para la aprobación del CPN ante el IPC.

Deberes del CPN

De acuerdo con el manual de IPC, cada CPN (Comité Paralímpico Nacional) miembro del IPC está obligado a:

- 2.2.2 Incluir como miembro a todas las federaciones nacionales afiliadas al “Programa Paralímpico en Deporte” o sus representantes en la Asamblea General del CPN.
- 2.2.3 Actuar como el órgano nacional de gobierno para los deportes gobernados por el IPC

Criterios de membresía:

Los miembros deben cumplir con todos los siguientes criterios:

1. Ser una federación nacional deportiva que gobierne un deporte en el programa paralímpico y
2. Ser miembro de la respectiva federación deportiva internacional
3. No tener membresía con un CPN existente

Terminación de membresía:

5. Un miembro puede terminar cuando:

Automáticamente en el momento en que se apruebe, en una reunión de miembros de Asamblea General, por las 2/3 partes de los votos emitidos, una resolución en la que se da por terminada la afiliación de ese miembro. Una causa justificada que, en particular, sin limitación, debe darse si un miembro perjudica los intereses de la organización o si el miembro infringe la Constitución, estatutos, códigos, reglas o regulaciones del CPN.

De acuerdo con el manual de IPC, cada CPN miembro del IPC tendrá la obligación de: 2.2.2 Incluir como miembros a todas las federaciones nacionales afiliadas a las federaciones internacionales que gobiernan deportes en el Programa de Deporte Paralímpico o sus representantes en la Asamblea General del CPN.

- 2.2.3 Actuar como cuerpo de Gobierno nacional para los deportes gobernados por el IPC. De esta forma se soporta el motivo por el cual se hace necesaria la modificación a la ley.

**JULIO CESAR AVILA SARRIA  
PRESIDENTE  
COMITÉ PARALIMPICO COLOMBIANO**



JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA <pqrscomision7senado@gmail.com>

**DP 208 JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**

Natalia Sanchez <niterasistente@gmail.com> 7 de septiembre de 2016, 11:05  
Para: JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA <pqrscomision7senado@gmail.com>  
Cc: nadiable@hotmail.com, Alberto Castilla <albertocastillaalazar@gmail.com>, Jesús Cote <casaber1829@gmail.com>, Ruth Quevedo <ruthquevedo@gmail.com>, margui27@hotmail.com, castisuar@hotmail.com, John\_0415@hotmail.com, Laura Fortich <laufortichs@gmail.com>, anilutorenegra@gmail.com, Honorio Henríquez <henriquezpinedo@gmail.com>, Juliana Ramirez <majuramirez2008@gmail.com>, jorgampinedob@gmail.com, Carolina Suarez Espejo <roca247@gmail.com>, AYDEE LIZARAZO <aydeelo@hotmail.com>, cmotoa@hotmail.com, maloren10@hotmail.com, bitervopachucan27@gmail.com, jeas71@hotmail.com, maraconstanza2806@hotmail.com, martha cecilia lacouture <cmcomunicaciones17@gmail.com>, oficina216@hotmail.com, victoria sandino@senado.gov.co, victoriasandino.paz@gmail.com, laura cardoza@senado.gov.co, Laura Cardoza <lauracardoza13@gmail.com>, paola castellanos <ac.paola@gmail.com>, CAYITA DAZA <cayita46u03@gmail.com>, auvutl@gmail.com, Felipe Salcedo <felipasalcedovacca@gmail.com>, presidencia@senado.gov.co

Recibido.  
(El tiempo citado está oculto)

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho (2018)

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

**Concepto:** Comité Paralímpico Colombiano.

**Refrendado por:** Doctor *Julio César Ávila Sarría*, Presidente

**Al Proyecto de ley número 207 de 2018 Senado y 147 de 2017 Cámara**

**Título del proyecto:** *por medio del cual se modifica la Ley 582 de 2000.*

**Número de folios:** Cinco (5) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves seis (6) de septiembre de 2018.

**Hora:** 8:30 a. m.

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

El Secretario,

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
Secretario Comisión Séptima**

**CONTENIDO**

Gaceta número 661 - Lunes 10 de septiembre de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

Págs.

Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables..... 1

**PONENCIAS**

Ponencia informe concepto diferendo limítrofe entre los departamentos de La Guajira y Cesar - sector Valledupar y San Juan del Cesar..... 2

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 112 de 2017 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 4ª de 1992 ... 5

Concepto Jurídico de Fenalco al Proyecto de ley número 019 de 2017 Cámara, 256 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones..... 9

Concepto Jurídico del Comité Paralímpico Colombiano al Proyecto de ley número 207 de 2018 Senado, 147 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 582 de 2000 ..... 9

