



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 215

Bogotá, D. C., viernes, 19 de abril de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2013

Doctor

EDINSON DELGADO RUIZ

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Respetado señor Vicepresidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con todo respeto, me permito poner a consideración para discusión y aprobación el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública**, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, ponencia que sustento en los siguientes términos:

Cordialmente,

Jorge Eliécer Ballesteros Bernier,
Senador de la República.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

1. El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue presentado a consideración del Congreso

de la República por el honorable Senador Juan Lozano Ramírez, el 4 de diciembre de 2012, ante la Secretaría General del Senado.

2. Dicha iniciativa, fue repartida a la Comisión Séptima Constitucional en la misma fecha.

3. El día 13 de marzo de 2013, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República asignó para ponencia de primer debate al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, al Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, el objeto principal de la iniciativa es el mejoramiento de las condiciones laborales de aquellos miembros de la Policía Nacional del nivel más bajo en la jerarquía de esta organización y, además, reactivar el subsidio familiar para los Soldados Profesionales, que, hoy por hoy, son los únicos trabajadores en Colombia que no gozan de esta prestación laboral.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley cuenta con siete (7) artículos, incluido la vigencia, en los cuales se desarrolla:

Artículo 1°. *Objeto.*

Artículo 2°. *Creación de una prima de permanencia anual para los miembros del Nivel Ejecutivo y agentes de la Policía Nacional.*

Artículo 3°. *Frecuencia de la prima.*

Artículo 4°. *Obligación gubernamental de reglamentación.*

Artículo 5°. *Beneficiarios de la prima de permanencia.*

Artículo 6°. *Subsidio familiar para los Soldados Profesionales.*

Artículo 7°. *Vigencia.*

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentada, individualmente, por el Senador Juan Lozano Ramírez.

Cumple, además, con los artículos 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, se anota que el proyecto es de aquellos que requieren iniciativa gubernamental y que, por lo tanto, se requiere que durante cualquiera de los cuatro debates que deben surtir ante el Congreso de la República, el Gobierno Nacional avale esta iniciativa.

En consecuencia, es necesario que el Gobierno Nacional, en cualquier momento, coadyuve el proyecto y con ello, se dé cumplimiento al requisito de la iniciativa gubernamental. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-121 de 2003 y C-177 de 2007, proferidas por la Honorable Corte Constitucional. En esta última, precisó esa Alta Corporación:

“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”.

Adicionalmente, y justamente porque se trata de un proyecto busca modificar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, es necesario que la iniciativa se ajuste en su contenido a lo previsto en el artículo 150, numeral 19.

Esta disposición establece que el Congreso de la República, en materias como la citada, solamente tiene competencia para dictar normas generales y señalar en ellas objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional.

En ese orden, más allá de los fundamentos que justifican la adopción de esta norma, se requiere ajustar la estructura normativa planteada por el autor de la iniciativa con el fin de evitar un desconocimiento de la Constitución en materia de leyes marco.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Tal y como lo señala la exposición de motivos del Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, el objeto principal del proyecto, cuya ponencia presentó para su discusión y aprobación, es el mejoramiento de las condiciones laborales de aquellos miembros de la Policía Nacional del nivel más bajo en la jerarquía de esta organización y reactivar el subsidio familiar para los Soldados Profesionales.

En particular, se observa que, en la actualidad, la antigüedad sea un elemento que necesariamente deba considerarse al momento de fijar la asignación salarial de esta población y que, actualmente, tendría un impacto en aproximadamente ochenta mil (80.000) familias.

Al respecto, tal y como lo declara la exposición de motivos en los últimos diez años a la Policía Nacional han ingresado más de ciento diecisiete mil (117.000) miembros del nivel Ejecutivo, de los cuales

ochenta y ocho mil (88.000) son patrulleros. Existe un total de treinta y cinco mil (35.000) ascensos, de los cuales catorce mil (14.000) corresponden a patrulleros promovidos, mientras que el resto no pueden acceder a cargos superiores y continúan prestando sus servicios en las mismas condiciones a cuando ingresaron. Que un patrullero recién ingresado gane o devengue lo mismo que otro que lleva diez años prestando sus servicios no refleja adecuadamente el principio de igualdad ante la ley.

En la Fuerza Pública, como por todos es conocido, la antigüedad marca la responsabilidad y las funciones que cada integrante debe desempeñar en sus labores cotidianas. Y, ciertamente, desmotiva que en el nivel ejecutivo no se valore la experiencia al momento de fijar la remuneración como sí ocurre en los otros grados de la Policía Nacional o de las Fuerzas Militares.

Respecto a lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado:

“De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia. En efecto, la exigencia de dicho deber surge:

i) De la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo);

ii) De la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (artículo 1º);

iii) Del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículos 2º, 334 y 366);

iv) Del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (artículo 13);

v) De la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil (artículo 53);

vi) Del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (artículos 48, inciso final y 53, inciso 2º);

vii) Del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (artículo 334), y

viii) De la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia económica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos puede disminuir los referidos derechos. (Resaltado fuera del texto original)¹.

Coincidimos con el autor de la iniciativa, en que de conformidad con la tesis de la Corte, la Constitución ampara el derecho que tiene todo trabajador a que su salario sea reconocido en condiciones iguales y

¹ Sentencia C-1433 de octubre de 2000. M. P. doctor Antonio Barrera Carbonell.

proporcionales a la labor desempeñada, teniendo como factores importantes para tasar el monto salarial: la jornada de trabajo, las condiciones del mismo y la labor desempeñada.

En estos términos, es imprescindible que el Gobierno Nacional al momento de fijar el régimen de todos los miembros de la Fuerza Pública, en particular el de aquellos que ostentan el nivel más bajo, tenga en cuenta algunos criterios que materialicen los principios constitucionales mencionados. Estos criterios tienen que ver con el reconocimiento de su antigüedad en el cuerpo policial, como un factor que incida de manera directa en su remuneración cuando esta no se vea reflejada en las plazas para ascenso que se encuentren disponibles.

Ahora bien, el proyecto también propone que, en desarrollo del derecho a la igualdad y con el fin de proteger la familia de los integrantes de la Fuerza Pública más expuestos a las contingencias del conflicto armado, el Gobierno Nacional reconozca el subsidio familiar para los Soldados Profesionales que tienen los otros grados de la Fuerzas Militares, fijando para el efecto un criterio o parámetro para su fijación.

Esta disposición, más allá de las razones puramente jurídicas, se funda en que son los Soldados Profesionales los primeros en la línea de fuego en la lucha que sostiene el Gobierno Nacional para restablecer el orden público en el territorio colombiano.

En los anteriores términos, queda expuesta la conveniencia del articulado como su conformidad con el ordenamiento constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, se introducen algunas modificaciones en la redacción del proyecto con el fin de adecuar su redacción y contenido a las del tipo de ley marco.

6. TEXTO ORIGINAL DE LA INICIATIVA PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley busca establecer disposiciones acerca en material salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo como los pertenecientes a la reserva.

Artículo 2°. Créase una prima de permanencia anual para los miembros del Nivel Ejecutivo y agentes de la Policía Nacional que tengan más de cinco (5) años de servicio continuo, equivalente al diez por ciento (10%) del sueldo básico mensual incrementado en uno (1%) por ciento anual hasta 19 años.

Artículo 3°. La prima de permanencia será otorgada anualmente a los miembros de la policía de que trata el artículo que precede anualmente luego del cumplimiento de los cinco (5) años de pertenecer a la Institución.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional mediante decreto reglamentará los aspectos procedimentales para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 5°. Las disposiciones aquí contenidas referidas a la prima de permanencia aplicarán tanto para los miembros de la reserva y beneficiarios, quienes a partir de la vigencia de la presente ley recibirán los benefi-

cios de la prima de permanencia en sus asignaciones de retiro.

Artículo 6°. El soldado profesional de las Fuerzas Militares casado o con unión marital de hecho vigente, tendrá derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más el valor total de la prima de antigüedad.

Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

TEXTO ORIGINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO
(Se ajusta el contenido y orden del articulado para facilitar su comparación)	
por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.	<i>por medio de la cual se establecen criterios adicionales a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional salarial de los miembros de la Fuerza Pública.</i>
Congreso de la República	Congreso de la República
DECRETA:	DECRETA:
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley busca establecer disposiciones acerca en materia salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo como los pertenecientes a la reserva.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es establecer criterios adicionales a los establecidos en la Ley 4° de 1992, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.
	Artículo 2°. <i>Criterios de experiencia y permanencia en el servicio.</i> Con el fin de propender por la igualdad y la progresividad de los salarios de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente ley, deberá reconocer criterios de experiencia laboral y permanencia en el servicio en las prestaciones mensuales de la Fuerza Pública, en particular de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.
Artículo 2°. Créase una prima de permanencia anual para los miembros del Nivel Ejecutivo y agentes de la Policía Nacional que tengan más de cinco (5) años de servicio continuo, equivalente al diez por ciento (10%) del sueldo básico mensual incrementado en uno (1%) por ciento anual hasta 19 años.	En desarrollo del anterior criterio, el Gobierno Nacional implementará primas de permanencia anual para los miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Policía Nacional que tengan más de cinco (5) años de servicio continuo. Estas primas deberán ser equivalentes entre el diez (10%) y el veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual y progresivas por año de antigüedad. El plazo se contará a partir del último ascenso recibido.
Artículo 3°. La prima de permanencia será otorgada anualmente a los miembros de la Policía de que trata el artículo que precede anualmente luego del cumplimiento de los cinco (5) años de pertenecer a la Institución.	
Artículo 5°. Las disposiciones aquí contenidas referidas a la prima de permanencia aplicarán tanto para los miembros en servicio activo como para los miembros de la reserva y beneficiarios, quienes a partir de la vigencia de la presente ley recibirán los beneficios de la prima de permanencia en sus asignaciones de retiro.	Así mismo, reconocerá el principio de oscilación de las asignaciones a todos los grados de la Fuerza Pública, en particular a las escalas salariales de los niveles más bajos.

TEXTO ORIGINAL AL PROYECTO DE LEY NÚ- MERO 173 DE 2012 SENADO	PLIEGO DE MODIFICA- CIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO
	Artículo 3°. Protección de la familia. Con el fin de proteger a la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y propender por su bienestar, el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley deberá reconocer una prestación social a los miembros de las Fuerzas Armadas de menor rango que tengan cargas y responsabilidades familiares.
Artículo 6°. El soldado profesional de las Fuerzas Militares casado o con unión marital de hecho vigente, tendrá derecho al reconocimiento mensual de un subsidio familiar equivalente al cuatro por ciento (4%) de su salario básico mensual más el valor total de la prima de antigüedad.	Así, los Soldados Profesionales, infantes de marina y patrulleros con matrimonio o unión marital de hecho vigente, o con hijos menores de edad, tendrán derecho, por el concepto citado en el inciso anterior, al subsidio familiar, al igual que lo tienen los otros grados de la Fuerza Pública, en la proporción que lo determine el Gobierno Nacional y sin que pueda ser inferior al cuatro por ciento (4%) de la suma de su salario básico mensual más el valor total de la prima de antigüedad.
Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.	Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.
Artículo 4°. El Gobierno Nacional mediante decreto reglamentará los aspectos procedimentales para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.	Artículo 4°. Reglamentación. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, mediante decreto, reglamentará los aspectos procedimentales para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.
Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

8. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, me permito rendir informe de ponencia favorable con el pliego de modificaciones propuesto para primer debate ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública, solicito a los honorables Senadores proceder a su discusión y aprobación.

De los honorables Senadores,
Jorge Eliécer Ballesteros Bernier,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de abril año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador: Juan Francisco Lozano Ramírez.

El Secretario,
Jesús María España Vergara.

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios adicionales a los cuales se debe sujetar el Gobierno Nacional al fijar el régimen salarial y prestacional salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer criterios adicionales a los establecidos en la Ley 4ª de 1992, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2°. Criterios de experiencia y permanencia en el servicio. Con el fin de propender por la igualdad y la progresividad de los salarios de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente ley, deberá reconocer criterios de experiencia laboral y permanencia en el servicio en las prestaciones mensuales de la Fuerza Pública, en particular de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

En desarrollo del anterior criterio, el Gobierno Nacional implementará primas de permanencia anual para los miembros del nivel ejecutivo y agentes de la Policía Nacional que tengan más de cinco (5) años de servicio continuo. Estas primas deberán ser como mínimo equivalentes al veinte por ciento (20%) del sueldo básico mensual. El plazo se contará a partir del último ascenso recibido.

Así mismo, reconocerá el principio de oscilación de las asignaciones a todos los grados de la Fuerza Pública, en particular a las escalas salariales de los niveles más bajos.

Artículo 3°. Protección de la familia. Con el fin de proteger a la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y propender por su bienestar, el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley deberá reconocer una prestación social a los miembros de las Fuerzas Armadas de menor rango que tengan cargas y responsabilidades familiares.

Así, los Soldados Profesionales, infantes de marina y patrulleros con matrimonio o unión marital de hecho vigente, o con hijos menores de edad, tendrán derecho, por el concepto citado en el inciso anterior, al subsidio familiar, al igual que lo tienen los otros grados de la Fuerza Pública, en la proporción que lo determine el Gobierno Nacional y sin que pueda ser inferior al cuatro por ciento (4%) de la suma de su salario básico mensual más el valor total de la prima de antigüedad.

Para los efectos previstos en este artículo, el soldado profesional deberá reportar el cambio de estado civil a partir de su inicio al Comando de la Fuerza de conformidad con la reglamentación vigente.

Artículo 4°. Reglamentación. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, mediante decreto, reglamentará los aspectos procedimentales para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Jorge Eliécer Ballesteros Bernier,
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de abril año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en doce (12) folios, al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública*.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador:
Juan Francisco Lozano Ramírez.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2011 SENADO

por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997.

Bogotá, D. C., 9 de abril de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con el Reglamento del Congreso en lo atinente al trámite de los proyectos de ley, presentamos ante usted, informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997*, con las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley es de iniciativa de los honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Parmenio Cuéllar Bastidas, Jorge Eduardo Londoño, Roy Barreras, Gloria Inés Ramírez Ríos, Guillermo Antonio Santos Marín, Manuel Enríquez Rosero, Juan Manuel Galán Pachón, Juan Fernando Cristo, Jesús Ignacio García, Luis Fernando Velasco, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Manuel Corzo, Juan Carlos Vélez, Hémel Hurtado, Carlos Enrique Soto, Antonio José Correa, Dilian Francisca Toro, Edinson Delgado, Teresita, Gilma Jiménez, Mauricio Ernesto Ospina, Jorge Guevara y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.

Fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 25 de agosto de 2011, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 625 de la misma anualidad y una vez repartido para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, fueron asignados ponentes para primer debate los honorables Senadores Gloria Inés Ramírez Ríos y Antonio José Correa Jiménez en su condición de coordinador.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de dos artículos que hacen alusión a lo siguiente:

En el artículo 1° se ordena que el pago de la prima de vacaciones otorgada a los docentes de los servicios educativos estatales mediante el Decreto número 1381 de 1997 se haga en forma proporcional al tiempo de servicio laborado durante el año escolar.

El artículo 2° trata de la vigencia y las derogatorias.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley busca subsanar el trato desigual y, por ende discriminatorio, a que han sido sometidos los docentes del servicio público educativo, en relación con otros servidores públicos, en cuanto al reconocimiento y pago de la Prima de Vacaciones creada mediante el Decreto número 1381 de 1997, en vista de que la citada disposición dejó en la penumbra el aspecto relacionado con el pago proporcional de la prestación cuando el docente ha laborado en un período inferior a los diez (10) meses del año escolar, lo que ha dado lugar a la pérdida del derecho, situación que vulnera flagrantemente el artículo 13 superior, al configurarse una desmejora en materia prestacional con relación a la totalidad de los servidores públicos, a quienes se les paga la Prima de Vacaciones en forma proporcional.

Lo cierto es que el sentido de la disposición en estudio ha dado lugar a un acto discriminatorio que se concreta en el trato desigual e injustificado que las autoridades administrativas del servicio público de la educación han propiciado contra personas que a la luz de la Constitución y la ley están situadas en igualdad de condiciones con otros servidores públicos, violando su derecho fundamental a la igualdad, pese a la irracionalidad de la diferenciación, razón por la cual, con fundamento en la facultad de configuración legislativa de que está investido el Congreso de la República (artículo 150.1 superior), se procede al restablecimiento del derecho a la igualdad formal y material que acoge a los educadores en sus regulaciones salariales y prestacionales.

IV. TRÁMITE LEGISLATIVO

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, del día treinta (30) de mayo de dos mil doce (2012), fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997*, presentado por el suscrito y la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5°, del Acto Legislativo número 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo presentado por los honorables Senadores ponentes, *Antonio José Correa Jiménez* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*, este fue aprobado por ocho (8) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, Jiménez Gómez Gilma, Rendón Roldán Li-

liana María, Toro Torres Dilian Francisca y Wilches Sarmiento Claudia Janneth.

Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por el honorable Senador *Antonio José Correa Jiménez*), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con ocho (8) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de catorce (14) Senadores integrantes de la Comisión. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, Jiménez Gómez Gilma, Rendón Roldán Lilliana María, Toro Torres Dilian Francisca y Wilches Sarmiento Claudia Janneth.

Seguidamente fuimos designados ponente para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores ponentes: *Antonio José Correa Jiménez* y *Gloria Inés Ramírez Ríos*. Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

Puesto a consideración el título del proyecto, fue aprobado de la siguiente manera: Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997*, tal como fue presentado en el texto propuesto en la ponencia positiva para primer debate, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2011.

La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 25 de mayo treinta (30) de dos mil doce (2012), Legislatura 2011-2012.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8°, del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 99 de 2011, se hizo en las siguientes sesiones: Miércoles 21 de marzo de 2012 según Acta número 12. Martes 27 de marzo de 2012, según Acta número 13. Martes 17 de abril de 2012, según Acta número 17. Miércoles 9 de mayo de 2012, según Acta número 21. Martes 15 de mayo de 2012, según Acta número 22. Martes 22 de mayo de 2012, según Acta número 23. Martes 29 de mayo de 2012, según Acta número 24.

Iniciativa honorables Senadores: Luis Carlos Avellaneda, Parmenio Cuéllar, Jorge Eduardo Londoño, Roy Barreras, Gloria Inés Ramírez Ríos, Guillermo Antonio Santos Marín, Manuel Enríquez Rosero, Juan Manuel Galán, Juan Fernando Cristo, Jesús Ignacio García, Luis Fernando Velasco, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Manuel Corzo, Juan Carlos Vélez, Hemel Hurtado, Carlos Enrique Soto, Antonio José Correa, Dilian Francisca Toro, Edinson Delgado, Teresita García, Gilma Jiménez, Mauricio Ernesto Ospina, Jorge Guevara, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.

V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la honorable Mesa Directiva del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997* con el texto propuesto por sus autores.

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez,

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de abril año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en seis (6) folios, al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997*.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Parmenio Cuéllar Bastidas, Jorge Eduardo Londoño, Roy Barreras, Gloria Inés Ramírez, Guillermo Antonio Santos Marín, Manuel Enríquez Rosero, Juan Manuel Galán Pachón, Juan Fernando Cristo, Jesús Ignacio García, Luis Fernando Velasco, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Manuel Corzo, Juan Carlos Vélez, Hemel Hurtado, Carlos Enrique Soto, Antonio José Correa, Dilian Francisca Toro, Edinson Delgado, Teresita, Gilma Jiménez Gómez, Mauricio Ospina, Jorge Guevara y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

VI. TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2011 SE- NADO

por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997.

DECRETA:

Artículo 1°. La prima de vacaciones, creada para los docentes de los servicios educativos estatales, mediante el Decreto número 1381 de 1997, se pagará proporcionalmente al tiempo de servicio laborado durante el año escolar.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Gloria Inés Ramírez Ríos, Antonio José Correa Jiménez,

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de abril año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate, en seis (6) folios, al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, *por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997*.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas: *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Parmenio Cuéllar Bastidas, Jorge Eduardo Londoño, Roy Barreras, Gloria Inés Ramírez, Guillermo Antonio Santos Marín, Manuel Enríquez Rosero, Juan Manuel Galán Pachón, Juan Fernando Cristo, Jesús Ignacio García, Luis Fernando Velasco, Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlén Echeverría, Juan Manuel Corzo, Juan Carlos Vélez, Hemel Hurtado, Carlos Enrique Soto, Antonio José Correa, Dilian Francisca Toro, Edinson Delgado, Teresita, Gilma Jiménez Gómez, Mauricio Ospina, Jorge Guevara y Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2012 SENADO

por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares.

1.1.

UJ-0583-1 3

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 100 de 2012 Senado, *por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares.*

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el Proyecto de ley número 100 de 2012 Senado, *por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares.*

El proyecto de ley referenciado en el asunto y de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto hacer extensivo a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, los beneficios establecidos en el artículo 3° de la Ley 789 de 2002¹ en cuanto al subsidio familiar en dinero. Al respecto se tienen las siguientes observaciones, de acuerdo a la normatividad vigente:

DEFINICIÓN DE SUBSIDIO FAMILIAR

Conforme al **artículo 1° de la Ley 21 de 1982**, el subsidio familiar es:

“(…) una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad”.

CONSIDERACIONES CONFORME AL DECRETO NÚMERO 1794 DE 2000

El Decreto número 1794 de 2000, *“por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares”*, estableció en su artículo 11 un equivalente al (4%) del salario básico mensual más la prima de antigüedad para el subsidio familiar a favor de los Soldados Profesionales.

Dicha fórmula de liquidación fue objeto de revisión en el año 2007, donde se consideró que era el (4%) de la sumatoria del salario básico más la prima de antigüedad, y no el (4%) del salario básico más el (100%) de la prima de antigüedad, situación que varió el pago del subsidio de cincuenta y siete mil pesos (\$57.000) a cuatrocientos ochenta y cinco mil pesos (\$485.000), aproximadamente. Sin embargo, el Decreto número 3770 de septiembre 25 del 2009 derogó el subsidio familiar para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares que se vincularon a partir de la vigencia del anotado decreto, conservándolo sólo para quienes lo devengaban antes de dicha disposición. En el mismo Decreto número 3770 de 2009 se aclaró que el subsidio era el resultado del (4%) del salario básico mensual más el (100%) de la prima de antigüedad.

CONSIDERACIONES CONFORME A LA LEY 789 DE 2002

Por las consideraciones referidas en los apartes anteriores, es importante resaltar que el Legislador excluyó a los miembros de las Fuerzas Militares a quienes les reguló de forma separada el asunto, y por ende cuentan con un régimen exceptuado del Sistema Normativo General, pues de lo contrario, el riesgo de contagio consistiría en que las demás prestaciones del Sistema Normativo Ordinario también fueran extendidas a los miembros de las Fuerzas Militares.

Así, el Acto Legislativo número 01 de julio 25 del 2005 que modificó el artículo 48 de la Constitución Política, consagró que no habrá regímenes especiales ni exceptuados, salvo el de las Fuerzas Militares y el del Presidente de la República, a partir de su vigencia. Luego, no es técnico que una norma de *“alcance y régimen común”* como la Ley 789 de 2002 haga referencia por *exclusión o unidad de materia* a regímenes exceptuados, y menos aún, por el efecto en la definición y separación de regímenes traídos por el anotado acto legislativo, que además prevé la finalización de los regímenes especiales y exceptuados, y al mismo tiempo consagre la continuidad del régimen de la Fuerza Pública, entre otros.

La Ley 789 de 2002 modificó la denominación del subsidio en dinero por el de cuota monetaria y estableció los principios en que se debe sustentar el nuevo procedimiento para su cálculo, distinto al contemplado en la Ley 21 de 1982, conservando la filosofía redistributiva de este ingreso y la obligación de asignar un porcentaje del 55% del subsidio familiar para su pago². Asimismo, el subsidio familiar en los términos de la Ley 789 se basa en los principios de sana competencia, solidaridad, equidad, gradualidad, integridad y solidaridad de la ciudad con el campo, principios que por su naturaleza y alcance social, no pueden compaginar con el sistema exceptuado de las Fuerzas Militares, de allí que sea conveniente traer a colación la exposición de motivos de la aludida ley:

“Nuestra protección, ante las dramáticas cifras de desempleo que nos afectan, se extiende aún con más

¹ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

² Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio civil, C. P. Doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, Concepto número 1704 de 2 de marzo de 2006. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/NormaIjspi=23258#0>

*generosidad frente a los **cabeza de hogar, los artistas, deportistas y escritores, al reasignarse cerca de 90 mil millones de pesos del sistema de Cajas de Compensación Familiar** para que estas (sic) personas en situación de desempleo puedan en forma temporal mantenerse afiliados al sistema de salud, lo que tendrá un impacto positivo en garantizar la salud de 50 mil cabezas de hogar incluyendo a su grupo familiar, para llegar a más de 165 personas. En el mismo sentido, estamos aliviando las cargas de los **trabajadores independientes**, quienes representan un muy alto porcentaje de nuestra población laboral, frente a aquellos que no tienen grupo familiar. Para ellos y otra serie de grupos especiales, estamos partiendo con una **modesta contribución su afiliación voluntaria a las Cajas de Compensación Familiar**, en un proceso de democratización de la recreación y el turismo social³. [Negrillas y subrayado, fuera del texto original].*

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado⁴, ha sostenido que: *[L]a filosofía de la reforma del sistema de cuotas monetarias en la Ley 789 es establecer el equilibrio y solidaridad entre las Cajas de Compensación del país, evitar que el criterio de afiliación esté incentivado únicamente en función de la cuota monetaria y disminuir el impacto de los subsidios sobre el porcentaje obligatorio del 55% en dinero”.*

En consecuencia, la finalidad de la Ley 789 de 2002 fue la de apoyar el empleo y ampliar la protección social de los trabajadores civiles, fomentando las afiliaciones a las Cajas de Compensación Familiar que actúan como intermediarias del pago del subsidio familiar o como Sistema de Recaudo y Reparto que inicialmente debe cumplir el empleador, y cuya prestación se desenvuelve dentro del contrato de trabajo y las relaciones laborales, por ello, la estructura del reconocimiento y pago del subsidio familiar para los empleados públicos, trabajadores oficiales y particulares, se basa en una estructura no solo de reparto del subsidio en dinero, sino en el reconocimiento de subsidios en servicios a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación; servicios que ya se encuentran incluidos a favor de los miembros de la Fuerza Pública quienes incluso cuentan con el derecho al subsidio de vivienda.

Es más, si se da este alcance a los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares, probablemente a ellos no les aplicaría la restricción originaria que trae el artículo 3° de la Ley 789 de 2002, es decir, que el subsidio no se concede a los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y que sumados con sus ingresos con los de su cónyuge o compañero(a), no sobrepasen los seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Obsérvese, que sería válido que los mismos Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, arguyeren que las prestaciones de la Fuerza Pública son autónomas y que no puede compararse con las prestaciones *ordinarias-laborales* que podrían tener su cónyuge o compañero (a) permanente e impedir eventualmente el acceso al subsidio.

³ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Noma1.jsp?i=7228#>

⁴ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, Concepto número 1704 de 2 de marzo de 2006.

IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2012 SENADO

Actualmente existen 90.452 Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales en las Fuerzas Militares, de los cuales 21.098 reciben un subsidio familiar por estar casados o en unión marital de hecho vigente, de acuerdo al Decreto número 3770 de 2009⁵.

En un primer plano, – en el que se destina el (4%) del total de los factores salariales⁶ de los 90.452 Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales al subsidio familiar–, lo estipulado en el presente proyecto de ley tendría un costo anual de 67 mil millones de pesos, suponiendo que todo el personal devenga el máximo valor por concepto de prima de antigüedad. Como el subsidio familiar que actualmente se paga para dar cumplimiento al Decreto número 3770 de 2009, tiene un valor de 120 mil millones de pesos anuales, en este escenario la Nación aportaría recursos de 187 mil millones de pesos anuales en total por concepto de subsidio familiar.

En el supuesto de hecho que se contemplara la aplicación de lo estipulado en el Decreto número 1211 de 1990, a la totalidad de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, se incurriría en un costo anual de \$667 mil millones de pesos, suponiendo que todos los miembros de este personal devengan el máximo valor por concepto de prima de antigüedad, cumplen con los literales a) o b) del mencionado artículo 79, y tienen un número de hijos igual o superior para tener el derecho del (17%) adicional del que habla el literal c). Esto significa que el cálculo se hace con el escenario máximo del (47%) sobre sueldo básico que conforme a lo estipulado en el mismo decreto, corresponde a la asignación salarial mensual más la prima de antigüedad. En este escenario ya no se incurriría en el gasto de los \$120 mil millones anuales correspondientes a la aplicación del Decreto número 3770 de 2009, ya que todo el personal recibiría subsidios tanto por tener hijos. Así, por concepto de subsidio familiar la Nación aportaría recursos por 661 mil millones de pesos anuales.

En un segundo plano –en el que se aplica a la totalidad de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales el régimen que existe para los oficiales y suboficiales– lo estipulado en el proyecto de ley tendría un costo anual de \$667 mil millones de pesos conforme al artículo 79 del Decreto número 1211 de 1990⁷, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo, tienen derecho al pago de un subsidio familiar que se liquida mensualmente sobre su sueldo básico, así:

- a) Casados el treinta por ciento (30%), más los porcentajes a que se tenga derecho conforme al literal c) de este artículo;
- b) Viudos, con hijos habidos dentro del matrimonio por los que exista el derecho a devengarlos, el treinta por ciento (30%), más los porcentajes de que trata el literal c) del presente artículo;

⁵ Por el cual se deroga el artículo 11 del Decreto número 1794 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

⁶ Los factores salariales son: asignación básica anual, incremento por antigüedad, prima de servicios y prima de vacaciones.

⁷ Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares.

c) Por el primer hijo el cinco por ciento (5%) y un cuatro por ciento (4%) por cada uno de los demás, sin que se sobrepase por este concepto del diecisiete por ciento (17%).

Finalmente, un tercer plano consistiría en extender al resto de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales el subsidio familiar que actualmente reciben 21.098 miembros de este personal. Según el Decreto número 3770 de 2009, este subsidio se otorga al personal casado o en unión marital de hecho vigente y es el resultado de aplicar la siguiente fórmula: 4% Salario Básico Mensual + 100% Prima de Antigüedad Mensual.

CONSIDERACIÓN FINAL

En consecuencia, las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley implicarían erogaciones adicionales para la Nación de **\$67 mil millones de pesos anuales** (equivalente al 4% del total de factores salariales de los 90.452 Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales), de **\$667 mil millones de pesos anuales** (si se aplica el Decreto número 1211 de 1990 a la totalidad de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales), o de **\$440 mil millones de pesos anuales** (si se extiende al resto de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales el subsidio familiar que actualmente reciben 21.098 miembros de este personal). Sin embargo, estos recursos no se encuentran contemplados ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes manifestar nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Senador Édgar Espíndola Niño – Autor.

Honorable Senador Gabriel Zapata – Ponente.

Honorable Senador Antonio José Correa – Ponente.

Doctor Jesús María España - Secretario Comisión Séptima del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de abril año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el señor Ministro, doctor *Mauricio Cárdenas Santa María*, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 100 de 2012 Senado, *por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares*.

Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Édgar Espíndola Niño*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012 SENADO

a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGAÑA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.*

Respetado doctor España:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de debate en esa Comisión. En consecuencia, damos a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector Salud y Protección Social, tomando como base el informe de ponencia para primer debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 803 del 2012.

I. Objeto y contenido del proyecto de ley

Revisado el proyecto de la referencia, se observa que tiene como finalidad modificar el Título II, el artículo 8° y el parágrafo 2° de la Ley 1251 de 2008 “*por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los Adultos Mayores*”, así como la creación de las Defensorías del Adulto Mayor en el ICBF, como parte de la regulación tendiente a la protección del adulto mayor, persona de 60 años o más.

II. Contenido del proyecto

Tomando en cuenta la ponencia para primer debate, se somete a consideración de la Comisión Séptima, el siguiente texto:

El Título I, disposiciones generales, que contempla:

– El objeto de la iniciativa, orientada a ajustar la Ley 1251 y crear las Defensorías para el Adulto Mayor (artículo 1°).

– Su finalidad consiste en posibilitar el ejercicio pleno de los derechos a ese sector de la población (artículo 2°).

– En el artículo 3° se definen los términos de protección integral del adulto mayor, la solidaridad intergeneracional, el sistema público de bienestar familiar, sistema de la protección social, enfoque manejo social del riesgo, mitigación, superación, prevención y Defensoría del Adulto Mayor.

– El artículo 4° asigna al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las competencias de coordinación del desarrollo y ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

De otra parte, el Título II establece lo relativo a la creación de la Defensoría del Adulto Mayor (artículos 5° a 10).

Corolario con lo anterior, la norma incorpora elementos como la finalidad, funciones, conformación de la Defensoría, las funciones del Defensor del Adulto Mayor y las funciones del equipo interdisciplinario de la Defensoría del Adulto Mayor, entre los aspectos principales.

Finalmente, en el Título III, denominado disposiciones finales, se regula la coordinación, los recursos para el funcionamiento de las Defensorías y la evaluación y seguimiento en cabeza del ICBF.

III. Consideraciones generales respecto a la iniciativa

Lo primero a señalar es que por circunstancias de marginalidad y debilidad manifiesta, la población de 60 años o más, goza constitucionalmente de la protección del Estado, de la sociedad y de la familia, quienes deben concurrir a su asistencia y promover su integración a la vida activa y comunitaria (artículo 46 C. Pol.). A su vez, el adulto o persona mayor (como se ha dado en denominar recientemente), se encuentra dentro del ámbito de los grupos vulnerables de acuerdo con el inciso 2° del artículo 13 de la Constitución Política, el cual establece:

Artículo 13. [...] El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-426 de 1992, en relación con la población adulta mayor, expresó:

[...] para que la vida del hombre sea digna de coexistencia a fin, es perentorio asegurarse a la persona de la tercera edad el derecho a la seguridad y el disfrute del bienestar social que incluyen los de salud, la alimentación adecuada y la vivienda”. (Iván Marulanda, y otros. *Gaceta Constitucional* número 85 página 9). Es así como el inciso 2° del artículo 46 de la Constitución establece: “El Estado les garantizará (a los ancianos) los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”¹.

Así mismo, dicha Corporación ha indicado:

“La Constitución en sus artículos 13² y 46³, contempla la especial protección del Estado y la sociedad a las personas de la tercera edad, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derecho que inspiran el ordenamiento superior. La Corte ha valorado la edad como factor de vulneración, para establecer la procedencia de la acción de tutela en materia pensional, por cuanto ha estimado que las personas de la tercera edad se encuentran en una posición de debilidad e indefensión, en tanto se encuentran limitadas para obtener ingresos económicos que les permitan disfrutar de una vida digna”⁴.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

² “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

³ “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad”.

⁴ Así lo expuso la Corte desde sus inicios cuando dijo en la Sentencia T-426 de 1992: “El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitu-

ción como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46 inciso 2°) adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C. P. artículo 11), la dignidad humana (C. P. artículo 1°), la integridad física y moral (C. P. artículo 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16) de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46)”⁴.

Así las cosas, es indispensable otorgar a los adultos mayores un trato preferente para evitar la posible vulneración de sus derechos fundamentales. Acorde con lo expuesto por este Tribunal⁵, cuando dichas personas sobrepasan el índice de promedio de vida de los colombianos y no tienen otro medio distinto eficaz, es la acción de tutela la idónea para obtener la efectividad de sus derechos⁶.

Lo anterior, en razón a que no se puede desconocer los constantes inconvenientes que tienen que afrontar las personas de edad avanzada cuyas condiciones físicas: i) les impiden trabajar; ii) les ocasiona restricciones originadas en las prohibiciones legales que hacen obligatorio el retiro forzoso de su trabajo al arribar a cierta edad, y en consecuencia; iii) los inhabilita para poder proveerse sus propios gastos.

Adicionalmente, dichas personas se ven igualmente avocadas a afrontar el deterioro irreversible y progresivo de su salud por el desgaste natural del organismo y consecuente con ello al advenimiento de diversas enfermedades propias de la vejez. En esa medida, se hace necesario que el Estado los proteja en relación con la acción u omisión que amenaza o vulnera sus derechos

ción como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46 inciso 2°) adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C. P. artículo 11), la dignidad humana (C. P. artículo 1°), la integridad física y moral (C. P. artículo 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C. P. artículo 16) de las personas de la tercera edad (C. P. artículo 46)”⁴.

⁵ En la Sentencia T-14 de 2007, se dijo: “Si una persona sobrepasa el índice de promedio de vida de los colombianos (se estima en 71 años), y ella considera que se le ha dado un trato discriminatorio en el reajuste pensional y por tal motivo ha reclamado ante juez competente, pero se estima razonablemente que el solicitante ya no existiría para el momento en que se produjera la decisión judicial, debido a su edad avanzada, unido esto al alto volumen de procesos que razonablemente producen demora en la decisión, pese al comportamiento diligente del juzgador, entonces, ese anciano no tiene otro medio distinto al de la tutela para que, provisionalmente, mientras se decide el fondo del asunto por el juez natural, se ordene el respeto a su derecho. Por supuesto que el Juez de Tutela debe hacer un equilibrado análisis en cada caso concreto, no olvidando que en el momento de transición institucional que vive el país, es posible una demora en las decisiones judiciales. O sea, no se puede adoptar una solución mecánica para todos los casos sino que debe analizarse individualmente a cada uno de ellos”.

⁶ En la Sentencia T-607 de 2007, se sostuvo que: “El estado de indefensión en que se encuentran las personas de la tercera edad, la necesidad de atención que reclaman y el necesario reconocimiento de los servicios que durante su vida han prestado a la sociedad, bien trabajando para el Estado, ya para los particulares, son factores que influyen de modo decisivo en esa especial protección que les brinda la carta y que es obligatoria para los entes públicos y para el conglomerado social. De allí que las entidades obligadas a reconocer y pagar las pensiones de vejez debe tener en cuenta el principio de igualdad real y material y la vigencia efectiva del derecho sustancial, así como los principios de la justicia y la equidad, por encima de consideraciones formales intrascendentes, el verificar las situaciones jurídicas de los ancianos y las pensiones de la tercera edad”.

y que en tales circunstancias deba obrar incluso por encima de consideraciones meramente formales”⁷.

De otra parte, es perceptible cómo la población de 60 años o más se incrementa en un total de 9,5%⁸. Se trata de un hecho sin parangón en la historia de la humanidad o por lo menos, en lo que atañe a nuestro país, cuya forma de distribución piramidal era hasta hace poco evidente. No puede pasarse por alto que sólo al tomar a los adultos mayores como la población mayor de 65 años, estos corresponden al 6,36%, es decir, 2.217.640 personas⁹ y que las proyecciones en veinte o treinta años para esta población, puede superar el 20%.

Dicho amparo constitucional, conduce a que el Estado desarrolle políticas tendientes a la protección en materias como la seguridad social y en general, el bienestar de la población que se considera como adulto mayor, lo que se ve traducido en una necesidad normativa reflejada en la expedición de disposiciones legales reguladoras de aspectos relativos o conexos con su bienestar, entre las cuales tenemos las siguientes:

Norma	Tema	Aporte correspondiente - artículos
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.	En cuanto a los servicios sociales complementarios.
Ley 181 de 1995	Ley del deporte.	Artículos 3°, 12, 17, 24 y 42.
Ley 271 de 1996	Día de la persona de la tercera edad y del pensionado.	Artículos 1° y 2°.
Ley 300 de 1996	Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.	Artículo 35.
Ley 400 de 1997	Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.	Artículos 6° y 7°.
Ley 687 de 2001	Por medio de la cual se modifica la Ley 46 de 1986, que autoriza la emisión de una estarella pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.	Artículos 1°, 3° y 4°.
Ley 700 de 2001	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.	Artículos 2°, 4° y 9°.
Ley 723 de 2001	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Cucunubá, Cundinamarca, se autorizan apropiaciones presupuestales para proyectos de infraestructura e interés social, cultural y desarrollo sostenible del medio ambiente.	Artículo 4° Literal 7°.
Ley 789 de 2002	Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.	Artículo 16. Numeral 5.
Ley 882 de 2004	Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000.	Ley de "ojos morados", por la cual se incrementan las penas relacionadas con el maltrato a ancianos y otras poblaciones indefensas.
Ley 1045 de 2006	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 40 años de la fundación de la Comisaría Especial y actual departamento del Guaviare y se dictan otras disposiciones.	Construcción y dotación de centros para adultos mayores. Art. 2°, inciso 4°.
Ley 1049 de 2006	Por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Cartago, en el departamento del Valle, con motivo de la celebración de los cuatrocientos sesenta y cuatro (464) años de su fundación, evalúa la capacidad creadora y el espíritu de su gente y se dictan otras disposiciones.	A través de la cual las entidades financieras y de fomento de naturaleza pública de Colombia, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer condiciones especiales entre otras, a las asociaciones de la tercera edad. Artículo 7°.
Ley 1091 de 2009	Por medio de la cual se reconoce al Colombiano de Oro.	Reconoce al Colombiano de Oro y le confiere derecho a atención preferencial, servicio de salud brindado por el Sistema General de Seguridad Social Integral y descuentos en programas especiales de turismo ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, para los no afiliados y afiliados.
Ley 1171 de 2007	Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.	Se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores artículos del 1° al 16.
Ley 1230 de 2008	Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 60 de la Ley 757 de 2003.	Se fija en 12% la cotización en salud para los pensionados.
Ley 1251 de 2008	Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.	Artículos 1°, 6°, 7°, 10, 11 y 12.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-315 de 4 de mayo de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Al respecto, se puede consultar INDICADORES BÁSICOS 2008, Situación en salud en Colombia, Ministerio de la Protección Social (OPS).

⁹ Cf., www.dane.gov.co. Censo general-población adulta mayor.

Ley 1276 de 2009	A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.	Artículos del 1° al 15.
Ley 1315 de 2009	Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estada de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.	Artículos del 1° al 17.
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.	En las bases del plan dentro del capítulo de igualdad de oportunidades para la prosperidad social, se establecen medidas dentro de los diferentes programas.

Así mismo, se puede vislumbrar que a partir de 2007, se desarrolló una nueva etapa regulatoria que pareciera cubrir todos los espacios de protección al adulto o persona mayor de sesenta o más años, en las diferentes dimensiones de su vida social. En general, contempla una protección teniendo en cuenta su condición de debilidad manifiesta.

IV. Comentarios al articulado

Ahora bien, sin perjuicio de considerar viable la visibilización de cuál es la instancia competente para la protección y el restablecimiento de derechos de las personas mayores, se considera que dicha función está asignada a las Comisarias de Familia, de conformidad con lo indicado en el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia que han sido conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar. De esta manera, deberían aclararse estas funciones en cabeza de estas Comisarias y no crear unas instancias exclusivas de protección.

En relación con la política de envejecimiento, ni el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ni el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS), deberían acometer ésta tarea; respecto al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en la medida en que su foco de acción es la atención a la niñez y en relación con el Departamento, atendiendo a que la política de envejecimiento es más amplia y no puede circunscribirse a las líneas de superación de la pobreza, inclusión social y reconciliación. Se considera, en consecuencia que, de conformidad con lo previsto en la norma legal a modificar (Ley 1251 de 2008), la coordinación de dicha política debe continuar en cabeza de este Ministerio.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el proyecto solo debería contener un ajuste a las competencias de las Comisarias de Familia como instancia que ya existe y que tiene funciones asignadas en la materia, pudiendo desarrollar una labor específica en ese ámbito.

Por otra parte y en coherencia con el comentario principal, respecto de algunas de las normas propuestas se observa que:

i) En punto a la Defensoría del Adulto Mayor, no se ve claro que exista una eventual duplicidad en las funciones del Estado en la materia y específicamente, en las Defensorías de Familia. En todo caso, sería un tema propio de la organización del Ejecutivo para cumplir con las funciones que le han sido deferidas por lo que resultaría apropiado determinar dicha necesidad dentro del propio Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En criterio de este Ministerio, las mencionadas Comisarias podrían cumplir el papel de defensoría con los alcances que se le quiere brindar y con las acciones de protección específica a las personas mayores. Estos comentarios se extienden a los artículos 5° a 11 de la iniciativa;

ii) Por las razones expuestas, no sería tarea del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

(DAPS), realizar dicha coordinación, sin perjuicio de que pueda participar como una de las entidades a la que conciernen algunos de los aspectos que se trabajan en dicha política. En tanto como política para este sector poblacional, es más adecuado que se formule esta coordinación por parte de una entidad como lo es este Ministerio y no a través de una visión de exclusión pues, en tal situación, no englobaría a todo el sector que se pretende abarcar;

iii) En relación con la financiación (artículo 12), es importante concretar las nuevas fuentes que solventaría este nuevo gasto. En el informe de ponencia se citan sendas sentencias de la Corte Constitucional pero, en concreto, el proyecto de marras no tendría en cuenta el impacto fiscal de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Es así como en la Sentencia C-702 de 2010, dicha Corporación manifestó:

“Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”¹⁰, y iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acogerla posición del Ministro.

Sin embargo, en relación con esta última subregla, esta Sala debe precisar que aunque el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga al legislativo a acoger las observaciones del Ministro del ramo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar el concepto emitido por el Ministerio. En efecto, sólo así se garantiza una correcta colaboración entre las Ramas del Poder Público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica.

Es decir, cumplida la carga que consagra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto del impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el Ejecutivo. Por el contrario, una omisión en el análisis de las razones aduci-

das por el Ministro implica un incumplimiento de una Ley Orgánica, la Ley 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad”¹¹.

Ahora bien, el impacto presupuestal del proyecto de ley en comento podría además desbordar la capacidad fiscal o, cuando menos, afectar el principio de sostenibilidad a que refiere el artículo 1° del Acto Legislativo número 03 de 2011, modificatorio del artículo 334 de la Constitución Política, que dispone:

*“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. **Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.** (...)*

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”. (Se resalta).

Para luego, en su párrafo, precisar lo siguiente:

“Párrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

En cuanto a derechos prestacionales con impacto fiscal, el mencionado artículo 1° establece el trámite de un incidente de impacto fiscal:

“El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma. Con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”.

Si bien el inciso de la norma constitucional está enfocado en decisiones judiciales, en general se trata de incorporar un principio relativo a la actuación del Estado en sus diferentes ramas y órdenes. Ha dicho al respecto la Corte Constitucional:

“Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador; respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad

¹⁰ Sentencia C-662 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-700 de 6 de septiembre de 2010, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal”¹².

El citado esquema se ve reforzado en la Ley 1473 de 2011 o regla fiscal, contentiva de normas orgánicas de presupuesto que al tenor del artículo 5°, señala:

“El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido”.

La misma ley define en su artículo 2° el balance estructural como:

“d) Balance Fiscal Estructural: Corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional”.

Aunque no es posible menoscabar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, debe contemplarse que la sostenibilidad fiscal es una exigencia que salvaguarda los objetivos del Estado social de derecho y atendiendo a lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819, es necesario establecer, tomando en cuenta las diferentes variables, su impacto financiero, aspecto que entraña el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En principio, se advierte que la financiación para este gasto recurrente no estaría dada, cuestión que no fue considerada en la iniciativa, por lo que con base en lo que se indique en materia de financiación, se presentaría un vicio de constitucionalidad en su trámite.

De esta manera se requiere un análisis de impacto fiscal y de sostenibilidad, con el fin de optimizar la racionalidad de la actividad legislativa y obtener su coherencia con las realidades macroeconómicas del país. Esta tarea, como está visto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se deberá pronunciar sobre el particular.

Conclusión

De conformidad con lo antedicho, se considera que la creación de las Defensorías del Adulto Mayor, no resultan necesarias para llevar a cabo la protección de las personas mayores, tarea que se está desarrollando en las Comisarias de Familia.

La política de envejecimiento debe seguir siendo coordinada por este Ministerio, aprovechando el enfoque más amplio y global que tiene en materia de protección social, tal y como está previsto en la Ley 1251 de 2008.

En los anteriores términos se deja plasmada la postura de este Ministerio, en relación con el Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,
Ministro de Salud y Protección Social.

c.c. H.P. Honorables Senadoras Gilma Jiménez Gómez y Liliana María Rendón Roldán

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez
Doctor Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de abril año dos mil trece (2013)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, el Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, suscrito por el señor Ministro, doctor *Alejandro Gaviria Uribe*, en doce (12) folios, al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 1251 de 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Liliana María Rendón Roldán*.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTO JURÍDICO DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2012 SENADO

por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.

Bogotá, D. C., 10 de abril de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

E. S. D.

Referencia: Concepto Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor

Cordial saludo:

De manera atenta, por instrucciones del Director General, me permito allegar a su honorable Despacho las observaciones realizadas por la Dirección de Ingreso Social de la entidad respecto del Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.

Lo anterior, con el fin de que sea conocida por los honorables Senadores previo a la Sesión de la Comisión Séptima para discusión y votación de proyectos en primer debate.

Atentamente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses,
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-283 de 18 de abril de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Anexo: Dos (2) folios.

MEMORANDO

Bogotá, D. C., 14 de marzo de 2013

PARA: Lucy Edrey Acevedo, Jefe Oficina Asesora Jurídica

DE: Director de Ingreso Social

Asunto: Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *por la cual se modifica la Ley 1251 de 27 de noviembre de 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.*

Cordial saludo:

De manera atenta y respecto del proyecto del asunto, se observa lo siguiente:

El proyecto de ley número 93 de 2012, señala en el artículo 4°: *“El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, asumirá las competencias de coordinación del desarrollo y ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, teniendo en cuenta la reglamentación expedida para tal fin, sin detrimento de las competencias que por la política le corresponden a los otros entes involucrados en la gestión de la política. El DAPS asignará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad adscrita a este departamento la creación e implementación de las Defensorías del Adulto Mayor de carácter especial para su Protección Integral”.*

Teniendo en cuenta que el artículo establece la competencia general de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), debemos realizar las siguientes precisiones: El DPS tiene como objetivo¹ dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Estos objetivos se desarrollan directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Por su parte, la Dirección de Ingreso Social, responsable de la implementación de los programas Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción e Ingreso para la Prosperidad, tiene en términos generales, la responsabilidad del diseño, formulación, identificación, adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria del Sector Administrativo de la Inclusión Social y Reconciliación.

De manera particular, de acuerdo con la Ley 1532 de 2012², el objetivo del programa Más Familias en Acción es contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso. Para ello, se incentiva la asistencia y permanencia escolar de los menores de 18 años, se impulsa la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de siete años.

En este orden de ideas, las funciones del DPS - Dirección de Ingreso Social y, el objetivo del Programa Más Familias en Acción, están dirigidas al fortalecimiento del capital humano en las familias y el grupo de población focalizado para tal fin, por tal razón las competencias de que trata el proyecto de ley no tienen soporte en la normativa que regula nuestras funciones. En tal sentido, la Protección Integral del Adulto Mayor no es un asunto que guarde relación con nuestros objetivos y funciones.

Adicionalmente, mediante el documento denominado *“política nacional de envejecimiento y vejez”* 2007 2019³, el Ministerio de la Protección Social determinó las competencias y responsabilidades de los actores involucrados en la gestión de la política nacional de envejecimiento y vejez. De acuerdo al documento, es el propio Ministerio de la Protección Social el responsable de *“Coordinar la gestión de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez”*, siendo la Dirección General de Promoción Social, la encargada de realizar el seguimiento a las autoridades sanitarias locales, departamentales y nacionales respecto del cumplimiento de los indicadores de gestión de la política en mención. Todo ello en virtud de la incorporación de esta política como componente del Sistema de Protección Social Integral (numerales 3.5.2. y 4.3 del documento).

Por lo anterior, la asignación del DPS como competente la política de envejecimiento y vejez, no concuerda con el objetivo ni las funciones de la entidad y usurpa funciones propias de los organismos encargados de dirigir el Sistema de Protección Social Integral.

Cordialmente,

Roberto Carlos Angulo Salazar,
Director de Ingreso Social.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de abril año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, el Concepto Jurídico del Departamento para Prosperidad Social, suscrita por la señora Jefe Oficina Asesora Jurídica, doctora *Lucy Edrey Acevedo Meneses*, en tres (3) folios, al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, *por la cual se modifica la Ley 1251 de 27 de noviembre 2008, Título II artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.*

Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Liliana María Rendón Roldán.*

¹ Decreto número 4155 de 2011, por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

² Ley 1532 de 2012 “Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción”.

³ Ver en: <http://www.funlibre.org/documentos/diplotrecyam/PoliticaNalDeEnvejecimientoyVejez.pdf>.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO GREMIAL NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos para la generación de empleo de la Ley 789 de 2002.

Bogotá, D. C., 9 de abril de 2013

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario de la Comisión Séptima de Senado de la República

Congreso de la República

Referencia: Proyecto de ley número 82 de 2012 de Senado.

Respetado doctor España:

Agradecemos la atención prestada por la Comisión Séptima del Senado de la República a los comentarios presentados por el Consejo Gremial Nacional al Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, *por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos para la generación de empleo de la Ley 789 de 2002*. Dando alcance a la solicitud de la Comisión, a continuación encontrará el complemento a nuestros argumentos iniciales, donde incluimos soporte estadístico y técnico adicional a nuestra solicitud de archivo del proyecto:

A. La ley 789 de 2002 supone un avance en la creación de condiciones de competitividad para el país.

Colombia, una economía cada vez más integrada al mercado global, necesita contar con costos competitivos y uno fundamental es el costo de la mano de obra. Regresar a la jornada ordinaria que se tenía antes de la Ley 789 de 2002, supondría un encarecimiento de este factor productivo, llevando así a una reducción de puestos de trabajo y a una desmejora de la calidad del mismo. Un estudio de la Universidad de Los Andes, a cargo de Alejandro Gaviria concluye que la reforma habría ayudado a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas. Esto en razón del aumento de las horas trabajadas y la disminución de costos en la extensión de la jornada diaria¹.

Esta situación afectaría de manera preponderante a aquellos grandes generadores de empleo como lo son comercio, servicios, agricultura e industria manufacturera, que responden por el 78% del empleo del país.

El estudio citado anteriormente, resalta los efectos positivos que la reforma habría tenido particularmente sobre el sector servicios donde la naturaleza del trabajo permite que la ampliación de la jornada laboral sea altamente efectiva.

Adicionalmente, Jairo Núñez apunta en otro estudio relacionado con los efectos de la Ley 789, la caída en la duración del desempleo y al efecto que la norma tendría sobre el mercado formal por medio de los incrementos de los aportes a salud, pensiones y riesgos profesionales. Así mismo, cabe mencionar que el autor estima un efecto positivo sobre jóvenes y sobre trabajadores no calificados que amplían su empleabilidad y por lo tanto habría también buenas noticias para la distribución del ingreso².

B. Los principales sectores generadores de empleo requieren de apoyo del Estado colombiano.

Una medida como disminuir la jornada ordinaria, estaría en contravía de lo anunciado por el Gobierno Nacional en su Plan de Choque, en el cual, conscientes de la apremiante situación económica, se pretende tomar medidas que permitan retomar un crecimiento competitivo en sectores claves para el país.

A continuación encontrará los porcentajes de participación en la generación de empleo, de los diferentes principales sectores económicos.

Colombia: Empleo por ramas de actividad

Promedio anual

Concepto	PARTICIPACIÓN	
	2002	2012
Comercio, hoteles y restaurantes	25.4	26.7
Servicios, comunales, sociales y personales	22.2	19.0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	20.5	17.5
Industria manufacturera	13.4	12.8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.7	8.3
Actividades inmobiliarias	4.2	6.7
Construcción	4.7	6.0
Intermediación financiera	1.2	1.3
Explotación de minas y canteras	1.2	1.1
Suministro de electricidad, gas y agua	0.5	0.5

Fuente: DANE, cálculos ANDI.

Es importante tener en cuenta que, aquellas posiciones ocupacionales que reflejan formalidad en el trabajo, entre ellas los empleados particulares (35% del empleo total), se varían negativamente afectadas por el aumento en los costos laborales que representa el proyecto de ley en comento.

Colombia: Empleo por posición ocupacional

Promedio anual

Concepto	PARTICIPACIÓN %	
	2002	2012
Empleado particular	32.4	35.2
Empleado del gobierno	7.0	4.0
Patrón o empleador	4.7	4.9
Subtotal	44.2	44.1
Empleado doméstico	4.3	3.5
Jornalero o peón	4.4	3.8
Subtotal	8.7	7.3
Cuenta propia	40.6	42.9
Trabajadores sin remuneración	6.2	5.5
Subtotal	46.8	48.4

Fuente: DANE, cálculos ANDI.

C. Especialidad de la fuerza laboral

También es importante tener en cuenta el conocimiento y especialidad que requiere el desempeño de diversas actividades económicas. Los empresarios acu-

¹ Alejandro Gaviria, "Ley 789 de 2012, ¿Funcionó o no la reforma laboral?", Universidad de Los Andes, 2004.

² Jairo Núñez Méndez, "Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral", Universidad de Los Andes, 2004.

den al esquema de horas extras debido a la complejidad que significa contar con personal calificado y disponible para desempeñar ciertos oficios.

De acuerdo con Núñez, hay sectores que por su naturaleza necesitan acoplarse a estacionalidades y a condiciones especiales de producción, por lo que no se rigen por la jornada normal de trabajo de oficina. Dichos sectores son principalmente: el comercio, los servicios y la manufactura.

Cabe anotar que una política de empleo por sí misma no genera impactos aislados ni inmediatos. Sin embargo, lo importante es seguir trabajando en medidas que promuevan y favorezcan la creación de empleo de calidad, tal como lo hizo la Ley 789 de 2002.

El Consejo Gremial Nacional está listo para participar y aportar elementos de análisis a este y otros proyectos de ley y reitera su solicitud de archivo del Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado.

Cordialmente,
El Presidente,

Rafael Mejía López.

El Vicepresidente,

Roberto Junguito Bonnet.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de abril año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, Comentario del Consejo Gremial, suscrito por los doctores *Rafael Mejía López*, Presidente y *Roberto Junguito Bonnet*, Vicepresidente, en cuatro (4) folios, al Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos para la generación de empleo de la Ley 789 de 2002.

Autoría del proyecto de ley de los honorables Congresistas *Alexánder López Maya* y honorable Representante *Wilson Arias Castillo*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 215 - Viernes, 19 de abril de 2013
SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 173 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial de los miembros de la Fuerza Pública.	1
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado, por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto número 1381 de 1997.	4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 100 de 2012 Senado, por la cual se adiciona a la Ley 789 de 2002 en lo referente al subsidio familiar en dinero para los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares.	6
Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, a través de la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008, Título II, artículo 8°, parágrafo 2° y se crean las Defensorías para Protección Integral del Adulto Mayor.	9
Concepto Jurídico del Departamento para la Prosperidad Social al Proyecto de ley número 93 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 1251 del 27 de noviembre 2008, Título II artículo 8° parágrafo 2° y se crean las Defensorías para la Protección Integral del Adulto Mayor.	13
Concepto Jurídico del Consejo Gremial Nacional al Proyecto de ley número 82 de 2012 Senado, por medio de la cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos para la generación de empleo de la Ley 789 de 2002.	15