



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° 694

Bogotá, D. C., lunes, 9 de septiembre de 2013

EDICIÓN DE 12 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2013 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, se crea el Fondo Cuenta Especial de Publicaciones de la Rama Judicial y se regula la tasa por la prestación del servicio de la Tarjeta Profesional de Abogado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

PROCEDIMIENTO PARA LA APROPIACIÓN DE DEPÓSITOS JUDICIALES EN SITUACIÓN ESPECIAL

Artículo 1°. Adiciónese un numeral 5 en el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, el cual quedará así:

5. Los recursos provenientes de los depósitos judiciales en situación especial.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo 4° en el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, el cual quedará así:

Parágrafo 4°. Se entiende por depósitos en situación especial, los recursos provenientes de los depósitos judiciales con más de diez (10) años de constitución, que no puedan ser pagados o declarados prescritos por causas, tales como la inexistencia del proceso en el despacho a cuyo cargo están, o de solicitud para su pago, o de petición de otro despacho para proceder a su conversión; así como todos los que hayan sido consignados en el Banco Agrario o estén a su cargo, sin que se tenga identificado el Despacho Judicial bajo cuya responsabilidad deberían estar.

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo 5° en el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. Los depósitos en situación especial pasarán a ser recursos del Fondo cuando haya transcurrido el término descrito en el párrafo anterior, sin perjuicio de que si posteriormente se recibe orden de autoridad competente, se disponga su pago, para lo cual se dejará un porcentaje de reserva correspondiente al 5% del total recaudado por este concepto.

En atención al principio de imprescriptibilidad de los bienes y recursos del Estado, los dineros provenientes de depósitos judiciales que hayan sido constituidos con recursos de entidades públicas o a favor de estas, serán devueltos a las mismas.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo 6° en el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, el cual quedará así:

Parágrafo 6°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en un término no superior a seis meses expedirá los reglamentos administrativos para efectos de lo señalado en este artículo.

Artículo 5°. El 10% de los ingresos anuales provenientes de los depósitos judiciales especiales se destinarán para la financiación de programas de convivencia y seguridad ciudadana, y para el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las entidades territoriales.

Parágrafo. Los recursos definidos en el presente artículo serán transferidos al Ministerio de Justicia, quien expedirá la reglamentación respectiva para la ejecución de los mismos en un término inferior a seis (6) meses.

TÍTULO II

FONDO CUENTA ESPECIAL DE PUBLICACIONES DE LA RAMA JUDICIAL

Artículo 6°. *Creación del Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial.* Créase el Fondo Cuenta Especial de Publicaciones de la Rama Judicial como una cuenta adscrita a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sin personería jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa.

Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en un término inferior a seis (6) meses reglamentará su funcionamiento.

Artículo 7°. *Objeto.* El Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial, tendrá por objeto financiar la difusión, distribución, comercialización y adquisición entre personas naturales o jurídicas y de derecho público

o privado, a título gratuito u oneroso las publicaciones y los materiales educativos, elaborados o adquiridos como parte de los procesos investigativos, pedagógicos y tecnológicos, desarrollados por la Rama Judicial; y de los que surjan de la cooperación y alianzas estratégicas que se establezcan con universidades, entidades u organismos nacionales e internacionales. Así como financiar el fortalecimiento, la modernización y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en la Rama Judicial.

Parágrafo. En todos los casos se respetarán las disposiciones sobre derechos de autor, para efectos de la comercialización de las obras.

Artículo 8°. *Ingresos.* Los ingresos del Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial estarán constituidos por los siguientes rubros:

- a) Una partida específica de los recursos que se incorporen del Presupuesto Nacional;
- b) Los ingresos que se obtengan como resultado de la comercialización de las publicaciones de la Rama Judicial;
- c) Los aportes y donaciones de origen público o privado, que provengan de la cooperación y alianzas estratégicas que se establezcan con entidades u organismos nacionales e internacionales.

Artículo 9°. *Dirección y Administración.* La Administración del fondo estará a cargo del Director Ejecutivo de Administración Judicial, conforme a las directrices que imparta la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

TÍTULO III

TASA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO

Artículo 10. *Obligación tributaria.* La presente ley regula la tasa por la prestación del servicio de la expedición de la tarjeta profesional de abogado y su duplicado por pérdida de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular, a cargo del Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo. Cuando se expida la tarjeta profesional de abogado, su duplicado o se rectifique por corrección de datos, por causa imputable al Consejo Superior de la Judicatura, no se debe cobrar ninguna tasa por la prestación de dicho servicio.

Artículo 11. *Principios.* Para la regulación y cobro de esta tasa, se tendrán en cuenta los principios de representación popular, legalidad, equidad, igualdad, progresividad y recuperación del costo. En desarrollo de los principios de la función pública, el Consejo Superior de la Judicatura propenderá por la modernización de los servicios, en aras de lograr su eficiencia y economía.

Artículo 12. *Elementos.* Los elementos de la tasa de que trata esta ley, son los siguientes:

- a) Hechos generadores. Constituyen hechos generadores, los servicios prestados por el Consejo Superior de la Judicatura, de:
 1. Expedición de la tarjeta profesional de abogado.
 2. Expedición del duplicado de la tarjeta profesional de abogado.
 3. Expedición de tarjeta profesional de abogado por corrección de datos a voluntad de su titular.

4. Expedición por programas de renovación tecnológica.

b) Sujeto Activo. El sujeto activo de esta tasa será el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Sala Administrativa, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

c) Sujeto Pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales que hayan optado por el título de abogado y que soliciten la tarjeta profesional de abogado, bien por primera vez, por duplicado o por corrección de datos a voluntad de su titular.

d) Base de Imposición y tarifa. La tasa a que se refiere esta ley serán establecidas con sujeción a los principios y a las condiciones a las que se refieren los artículos 4° y 6°, en relación con los hechos generadores previstos en el literal a) del presente artículo.

Artículo 13. *De la tarifa de la tasa de los servicios que presta el Consejo Superior de la Judicatura.* Para determinar el importe tributario por pagar, a cargo de los sujetos pasivos, se establecen las siguientes reglas:

a) Autoridad administrativa facultada para establecer la tarifa. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es la autoridad administrativa autorizada para establecer la tarifa por el servicio de expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado que presta el Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con el sistema y método para la determinación del costo de los servicios y la forma de repartirlo entre los usuarios;

b) Método. La Sala Administrativa adoptará las siguientes pautas técnicas para determinar la tarifa de los servicios:

1. Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura del servicio. Cuando alguno de los procedimientos se deba contratar con terceros, se considerará el valor del servicio contratado.

2. Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros servicios de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados.

3. Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prosecución de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios de acuerdo con las funciones que cumple el Consejo Superior de la Judicatura.

4. Estimación de la cantidad promedio de utilización de los servicios generadores de la tasa.

c) Sistema para determinar costos. En desarrollo de los principios previstos en esta ley, se determinarán formas específicas de medición económica para su valoración y ponderación, teniendo en cuenta los insumos, los gastos de transporte de las tarjetas para entrega a los solicitantes, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, su montaje, los factores de financiación, operación, tecnificación, modernización, administración, mantenimiento, sostenimiento, reparación, actualización, provisiones, cobertura, ampliación de servicios, capacitación, seguridad del sistema de información, de su flujo y demás gastos asociados;

d) Forma de hacer el reparto. La tarifa para los servicios prestados y descritos en la presente ley, tendrá en cuenta el sistema a que se refiere el literal c) del presente artículo y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los numerales 1, 2 y 3 del literal b) de este artículo, por la cantidad promedio de utilización descrita en el numeral 4 del mismo literal b) de este artículo.

Parágrafo 1°. Una vez definidos los costos de los bienes y servicios que presta la entidad, los incrementos de las tarifas cada año, serán ajustadas por la inflación anual.

Parágrafo 2°. En atención a los principios establecidos en la presente ley, el Consejo Seccional garantizará la eficiente prestación del servicio que aquí se trata y las tarifas de las tasas deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología de punta le signifique, una vez esta sea implementada.

Parágrafo 3°. En todo caso, para la determinación de las tarifas de cada uno de los servicios contemplados en el artículo 10 de la presente ley, solo se incluirán los costos marginales en los que el Consejo Superior de la Judicatura incurra para la prestación de los mismos. Se entiende por costos marginales, aquellos costos identificables y directamente asociados a la reproducción física o electrónica de la información que el Consejo Superior de la Judicatura pone a disposición del público para su adquisición.

Artículo 14. *Información recursos*. Para efectos de determinar el monto de los recursos a ser apropiados por la Rama Judicial, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial podrá solicitar a las entidades reportes trimestrales de los recursos que serán girados a la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los giros se realizarán dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del respectivo trimestre. Una vez realizado el giro las entidades remitirán a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, copia de la liquidación, con indicación clara y pormenorizada de la base de liquidación y del recibo de consignación.

Artículo 15. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Gerardo Tamayo Tamayo,
Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley “*por la cual se dictan disposiciones relacionadas con fondos especiales y se crea el Fondo Cuenta Especial de Publicaciones de la Rama Judicial*”, fue presentado por el entonces Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Magistrado Ricardo Monroy Church, el día 28 de enero de 2013, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 031 de 2013.

De conformidad con el procedimiento normativo el proyecto de ley fue trasladado por competencia a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, para estudio en primer debate. De acuerdo con el ar-

tículo 190 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Tercera procedió a ordenar el archivo del referido proyecto de ley.¹

En este orden de ideas y ante la importancia que representa la Administración de Justicia en nuestro país, el suscrito presenta a consideración del honorable Congreso el proyecto de ley, que ha sido modificado en algunos acápites a fin de brindar un mayor alcance al mismo.

El proyecto de ley original constaba de doce (12) artículos, de los cuales siete (7) fueron modificados y se adicionaron tres (3) artículos. Entre los cambios significativos, se constituye un porcentaje de reserva del 5% del total del recaudado de depósitos judiciales con más de diez años de constitución que hayan pasado al Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Se introduce un artículo que tiene como propósito destinar el 10% de los recursos provenientes de los depósitos especiales para la financiación de programas de convivencia y seguridad ciudadana, y mecanismos alternativos de solución de conflictos.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca fortalecer los ingresos de la Rama Judicial, de forma que le permita cumplir con sus funciones, en procura de asegurar la prestación de un servicio eficiente de la justicia.

Para este propósito plantea reglamentar varias de las fuentes de recursos que administra la Rama Judicial y tiene como finalidad:

1. Incrementar los ingresos del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, a través de la reglamentación legal que permita regularizar los “*depósitos en situación especial*”, de tal manera que se pueda hacer un uso efectivo de esos recursos.

2. Crear el Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial para la financiación de las publicaciones que efectúe la Nación, la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, y para la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación, de forma que facilite la difusión y comercialización de los productos y publicaciones de la Rama Judicial, no solo para que constituyan una fuente de ingresos, sino, adicionalmente, como instrumento de divulgación y formación integral.

3. Regular la tasa por la prestación del servicio de la expedición de la tarjeta profesional de abogado, y destinar los recursos para los programas de modernización de la Rama Judicial.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado por el Consejo Superior de la Judicatura a la consideración del Congreso de la República, es el resultado del análisis de la función administrativa que cumple el Consejo Superior de

¹ Según el artículo 138 de la Constitución Política, el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

la Judicatura, de conformidad con las disposiciones de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”, y de la necesidad de obtener recursos que permitan el cumplimiento de sus funciones en procura de la prestación del servicio eficiente de justicia.

En este sentido, se constituyó una mesa de trabajo con funcionarios del Consejo Superior de la Judicatura, a fin de tener claridad sobre el alcance del mismo, y obtener información que permitiese la construcción de una iniciativa legislativa que contribuya al propósito del proyecto.

En relación al primer objetivo. Incrementar los ingresos del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, a través de la reglamentación legal que permita regularizar los “depósitos en situación especial”, de tal manera que se pueda hacer un uso efectivo de esos recursos.

Historicamente el presupuesto asignado a la Rama Judicial ha sido menor que en otros sectores, pese a la creciente demanda de justicia por parte de los ciudadanos. El Cuadro N° 1 presenta la serie histórica del presupuesto asignado a la Rama Judicial frente al Presupuesto General de la Nación (PGN) y frente al Producto Interno Bruto Nacional (PIB), durante en el período 2001-2011, en pesos corrientes. Para realizar un análisis comparativo de los datos, se expresan las cifras anteriores en pesos corrientes de cada año.

La serie de la década analizada muestra una tendencia relativamente constante, del porcentaje correspondiente a la participación del presupuesto asignado a la Rama Judicial sobre el PIB que representaba el 0.38% en 2001, mientras en el año 2011 representa el 0.39%.

De otra parte existe una tendencia decreciente del porcentaje correspondiente a la participación del presupuesto asignado a la Rama Judicial sobre el PGN, a partir del 2001 y hasta el 2010, se pasa del 1.29% en 2001 al 1.24% en 2010. En lo que respecta al año 2011 el crecimiento de este indicador al 1.42% obedeció a los recursos asignados por el Gobierno en \$197.565 millones con situación de fondos CSF adicionales para atender parcialmente la implementación de la Ley 1285 de 2009 “por la cual se reformó la Ley 270 Estatutaria de la de Justicia”².

CUADRO N° 1

Participación del Presupuesto de la Rama Judicial frente al PIB y PGN 2001-2011

Año	Presupuesto de la Rama Judicial (en millones de pesos corrientes)		PIB (en millones de pesos corrientes)		Presupuesto General de la Nación (en millones de pesos corrientes)		Porcentaje PIB	Porcentaje PGN
	Presupuesto	PIB	Presupuesto	PIB	Presupuesto	PIB		
2001	867.432	226.172	47.000	58.752.144	2.133.883.833	226.172	0,38%	0,38%
2002	881.231	236.962	51.289	66.708.208	2.322.933.888	236.962	0,35%	0,35%
2003	917.262	276.794	55.088	75.744.008	2.653.887.767	276.794	0,36%	0,31%
2004	1.075.538	326.469	67.087	81.257.736	2.991.046.784	326.469	0,39%	0,31%
2005	1.075.538	326.469	70.047	85.475.768	3.206.144.528	326.469	0,37%	0,32%
2006	1.231.276	376.141	82.144	100.525.072	3.652.622.072	376.141	0,37%	0,32%
2007	1.378.465	426.469	95.045	117.064.034	4.111.938.918	426.469	0,37%	0,31%
2008	1.470.084	466.735	102.911	131.775.224	4.678.208.884	466.735	0,33%	0,31%
2009	1.687.141	516.827	87.814	138.000.164	4.984.177.436	516.827	0,37%	0,34%
2010	1.888.574	570.952	79.893	146.280.922	5.170.753.744	570.952	0,39%	0,32%
2011	2.088.574	530.764	198.007	147.000.002	7.006.404.878	530.764	0,36%	0,34%

Además de los recursos ordinarios asignados por el gobierno en el Presupuesto General de la Nación, a la Rama Judicial, existen otros especiales, que las dis-

² Informe al Congreso de la República sobre el estado actual de la Administración de Justicia 2011-2012. Consejo Superior de la Judicatura. Bogotá, D. C., mayo de 2012.

posiciones legales han asignado a la Administración de Justicia, para financiar, algunos, sus gastos de funcionamiento y sus costos de inversión. Estos recursos son los denominados Fondos Especiales de la Rama Judicial, conformados por los ingresos que se recaudan por los siguientes conceptos:

- a) Prescripción de depósitos judiciales;
- b) Multas y cauciones;
- c) Impuesto del 3% de remate;
- d) Inversiones transitorias;
- e) Rendimientos de los depósitos judiciales;
- f) Tributación especial de las notarías para la administración de justicia;
- g) Aporte especial por concepto de ingresos derivados de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras.

Para el caso que nos ocupa vamos a analizar solo lo relacionado con los depósitos judiciales.

a) Definición de depósitos judiciales

Es toda suma de dinero, que de conformidad con las normas legales vigentes, debe consignarse a órdenes de un Despacho Judicial. (Artículo 2°, Ley 66 de 1993 y artículo 20, Ley 1285 de 2009).

b) Prescripción de depósitos judiciales

Es de señalar, que se presentan dos tipos de depósitos judiciales los que se encuentran en situación regular y los que se encuentran en situación irregular o especial.

En lo que respecta a los depósitos regulares, el artículo 9° de la Ley 66 de 1993, modificado por el artículo 59 de la Ley 633 de 2000, fijó: “Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios”.

En virtud de lo anterior, mediante los Acuerdos 106/93, 328/98, 455/99, 593/99, 1115/01 y 1116/01, el Consejo Superior de la Judicatura reglamentó esta materia.

Sin embargo, no se legisló sobre los depósitos que denominaremos irregulares o en situación especial, que corresponde a los que no pueden ser pagados o declarados prescriptos por la inexistencia del proceso en el despacho a cuyo cargo están, por la falta de solicitud para su pago, o de petición de otro despacho para proceder a su conversión; así como todos los que hayan sido consignados en el Banco Agrario o estén a su cargo, sin que se tenga identificado el Despacho Judicial bajo cuya responsabilidad deberían estar o cuyo título no existe por la antigüedad de los mismos.

c) Depósitos judiciales en situación irregular o especial

Sobre esta materia es pertinente precisar que según información reportada por el Consejo Superior de la Judicatura, el manejo y administración de los depósitos judiciales se viene realizando a través de formularios y formatos, por medio de los cuales los jueces y algunas autoridades administrativas disponen de ellos y comunican sus decisiones al único depositario de los mismos que es el Banco Agrario.

Esta situación hace dispendiosa la obtención de la información en tiempo, razón por la cual, se viene trabajando con el Banco Agrario a fin de eliminar el manejo y administración de los depósitos a través de documentos y realizarlo por medio de mecanismos informáticos, es decir, que su administración y manejo se realice a través de un portal web, permitiendo al juez como responsable de los depósitos, operaciones de control o consulta utilizando variables como: por el número del depósito, por el número del proceso, por despacho, por número de identificación del demandante, demandado o beneficiario, hoja de vida del depósito, entre otros.

No obstante lo anterior y hasta tanto se implemente la plataforma a nivel nacional que permita obtener reportes en tiempo breve, el Banco Agrario informó que existen títulos constituidos desde el año 1900 hasta el año 2000, por un valor de \$97.084.454.825, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
Depósitos Judiciales constituidos entre 1900 y 2000

Detalle	Cantidad de Depósitos		Cifras en Pesos	
	Número	Cantidad acumulada	Valor	Valor acumulado
Entre 1900 y 1944	102	102	3.587.262	3.587.262
Entre 1946 y 1956	530	632	52.929	3.640.191
Entre 1957 y 1967	17.156	17.788	5.887.129	9.527.320
Entre 1968 y 1978	177.598	195.386	121.625.048	131.152.368
Entre 1979 y 1989	548.852	744.238	3.711.714.622	3.842.866.990
Entre 1990 y 2000	1.054.318	1.798.556	93.241.587.835	97.084.454.825

De ser aprobado este proyecto de ley, se iniciaría a través de los despachos judiciales el proceso de análisis de los citados depósitos, a fin de determinar si pueden ser pagados o declarados prescritos por causas, tales como, la inexistencia del proceso en el Despacho a cuyo cargo están, o de solicitud para su pago, o de petición de otro despacho para proceder a su conversión; así como todos los que hayan sido consignados en el Banco Agrario o estén a su cargo, sin que se tenga identificado el Despacho Judicial bajo cuya responsabilidad deberían estar o cuyo título no existe.

En relación con los artículos 1° y 2° del proyecto de ley, mediante los cuales se define la situación jurídica de los depósitos judiciales “en situación especial” con más de diez años de constitución, es factible establecer con mayor precisión el término de doce años que debe transcurrir para que el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, finalmente disponga de los depósitos judiciales.

De igual forma, en relación con el contenido del artículo 2°, en especial cuando dispone: “sin perjuicio de que si posteriormente se recibe orden de autoridad competente, se disponga su pago contra los saldos que administra el Fondo.”, también es factible prever un porcentaje de reserva que garantice anualmente a terceros la probabilidad de que posteriormente sean reclamados los valores del depósito judicial.

En tal sentido, es preciso señalar que los aportes en la redacción de esta parte, así como la previsión de la reserva contribuyen al propósito de regular una situación indefinida, dando solución jurídica a la imposibilidad de disposición de depósitos judiciales de muchos

años de antigüedad. De tal manera que, para la Rama Judicial será de suma importancia su incorporación al proyecto de ley.

En especial, es necesario recordar que más allá de la destinación final de los recursos de cada depósito judicial, se trata de darle piso jurídico a una situación riesgosa para los jueces y las oficinas administrativas quienes deben custodiar indefinidamente un depósito, que como se puede verificar, hay algunos que datan de más de cien años desde su constitución y, en todo caso, se están garantizando los derechos de los usuarios de la justicia previendo su pago, si posteriormente existiera la reclamación.

En relación al segundo objetivo. Crear el Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial.

El Fondo de Publicaciones de la Rama Judicial, tiene como objetivo general la distribución y comercialización entre personas naturales o jurídicas y de derecho público o privado y la difusión o adquisición a título gratuito u oneroso de las publicaciones y los materiales educativos elaborados o adquiridos como parte de los procesos investigativos, pedagógicos y tecnológicos, desarrollados por la Rama Judicial, y de los que surjan de la cooperación y alianzas estratégicas que se establezcan con universidades, entidades u organismos nacionales e internacionales.

El Gobierno Nacional asigna una cuota de inversión al Presupuesto de la Rama Judicial; la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de la autonomía presupuestal, distribuye el valor de dicha cuota en diferentes proyectos de Inversión, para lo cual tiene en cuenta los programas y proyectos previstos en el Plan Sectorial de Desarrollo e inscritos en el Banco de Proyectos BPIN.

En tal sentido, teniendo en cuenta el comportamiento histórico de los recursos asignados dentro del proyecto de Divulgación y Consolidación de un Sistema de Información Documental de la Rama Judicial a la actividad de Publicaciones, se prevé a partir del año 2014 destinar al Fondo de Publicaciones la suma de \$315.318.997, cifra que podrá variar de conformidad con la cuota que fije el Gobierno Nacional en el Presupuesto de Inversión de la Rama Judicial en cada vigencia fiscal.

CUADRO N° 3
Cifras destinadas a publicaciones años 2005 a 2013

AÑOS	CIFRAS DESTINADAS PUBLICACIONES
2005	169.938.497
2006	208.411.636
2007	307.742.920
2008	304.378.804
2009	249.902.676
2010	323.672.097
2011	100.000.000
2012	650.000.000
2013	523.824.342

En tal sentido, se determinaron los módulos susceptibles de ser comercializados a fin de proyectar los ingresos que por este concepto ingresarían al fondo, para lo cual se cuantificó el costo del experto encargado de la construcción de un (1) módulo, el costo del metodólogo contratado para hacer la revisión y actualización de un módulo, el costo correspondiente a la

diagramación, elaboración e impresión de ejemplares, así como los costos de publicidad y envío de los ejemplares.

Una vez realizada esta cuantificación, se proyectó el costo promedio de un módulo aplicando un incremento del 35%, considerando como cliente potencial un número de profesionales del Derecho que se interesen en las obras de divulgación de la Rama Judicial, tal y como se detalla en el cuadro N° 4.

CUADRO N° 4

Proyección de recursos por comercialización de módulos

DETALLE	VALOR
1. Número de profesionales promedio por año	16.964
2. Costo por obra	\$42.281
3. TOTAL=(1)*(2)	\$717.254.884
4. Costo por obra incrementado en un 35% = (2)*1,35%	\$57.079
5. TOTAL= (4)*(1)	\$968.294.093
6. RECURSOS DESTINADOS AL FONDO=(5)-(3)	\$251.039.209

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cifras en Pesos.

Los ingresos proyectados que apalancarían serían del orden de \$251.039.209.

Comercialización códigos comentados: Se determina como cliente potencial, el 2% del total promedio de profesionales que se interesen por este tipo de publicaciones; es decir, 339 profesionales. Así mismo, se detallan los costos reales de las publicaciones vs los costos proyectados tomando como referente los precios promedio del mercado. Por este concepto, se estima un recaudo con destino al Fondo del orden de \$75.320.465.

En relación al tercer objetivo. Regular la tasa por la prestación del servicio de la expedición de la tarjeta profesional de abogado.

En este sentido, el artículo 20 del Decreto 196 de 1971, señala "*La inscripción no causará derechos distintos a los que demanden las publicaciones y la expedición de la Tarjeta Profesional. El Ministerio de Justicia fijará anualmente su valor con base en los costos y podrá encargar de estos servicios al Fondo Rotatorio*".

El numeral 20 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, determinó que le corresponde al Consejo Superior de la Judicatura regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados, y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley.

Luego, es claro que existe un vacío normativo por lo cual es necesaria una regulación concreta sobre este particular. Es por ello, que el espíritu del proyecto de ley está dado para contar con una base legal que preserve la seguridad jurídica para la prestación del servicio de expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado, ya que el Decreto 196 de 1971 facultó al Ministerio de Justicia para ello, y, por tanto, se hace necesario actualizar el marco normativo en relación con las instituciones originadas en la Constitución de 1991 y la regulación de una tasa por la prestación de un servicio.

A manera de información, el cuadro N° 5 detalla el costo de las tarjetas de las diferentes profesiones vs costo promedio y costo proyectado para la tarjeta de abogado, así:

CUADRO N° 5

Valor tarjeta profesional diferentes profesiones

PROFESIONES	ENTIDAD QUE EXPIDE EL DOCUMENTO	CIFRAS EN PESOS
Ingeniería	Consejo Nacional Profesional de Ingeniería	\$291.000
Administración de empresas	Consejo Profesional de Administración de Empresas	\$165.000
Contaduría	Junta Central de Contadores	\$200.000
Psicología	Colegio Colombiano de Psicólogos	\$204.000
Arquitecto	Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesionales Auxiliares Colombia	\$515.000
Valor promedio Tarjetas Profesionales		\$275.000
Promedio propuesto para la tarjeta de abogado		\$126.654

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 11 del proyecto de Ley 239 de 2013, se realizó la proyección del recaudo esperado, teniendo en cuenta los aspectos allí relacionados y obteniendo como resultado que para el 2014 se proyecta un recaudo con destino al Fondo del orden de \$1.772.472.700, como se observa en el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6

Costos proyectados para el 2014

1	COSTO TOTAL DE LA INVERSIÓN DURANTE EL HORIZONTE DEL PROYECTO	\$12.891.297.207
2	CANTIDAD DE DOCUMENTOS POR LOS CUALES SE RECIBIRÍA PAGO	101.784
3	COSTO PROYECTADO DE LA NUEVA TARJETA PROFESIONAL= (1)/(2)	\$126.654
4	TARJETAS PROYECTADAS PARA EL 2014	16.710
5	VALOR OBTENIDO POR LA EXPEDICIÓN DE LA TARJETA=(3)*(4)	\$2.116.381.210
6	COSTOS DE ELABORACIÓN	\$343.908.510
7	RECURSOS PROYECTADOS QUE INGRESARÍAN AL FONDO=(5)-(6)	\$1.772.472.700

Por los elementos de la obligación tributaria identificados dentro de la regulación de la tarjeta profesional, se observa, en primer lugar, que esta no puede ser considerada un impuesto. En efecto, los impuestos no deben guardar relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por el Estado, así como tampoco deben tener una destinación específica.

Dado que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, que no tienen el carácter de obligatoria toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que se presta, adicionalmente, en las tasas los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del servicio, circunstancia a la que se ajusta la expedición de la matrícula profesional.

Para finalizar, el recaudo estimado por los conceptos previstos en el proyecto de ley, ascenderían a la suma de \$99.183.320.422, tal como se detalla en los cuadros precedentes y se consolida en el Cuadro N° 7.

CUADRO N° 7

Resumen proyección de ingresos Proyecto de Ley 239 de 2013

ACTIVIDAD	VR. TOTAL
1. DEPÓSITOS JUDICIALES PENDIENTES DE PAGO CONSTITUIDOS ENTRE LOS AÑOS 1900 Y 2000	97.084.454.825
2. TARJETAS PROFESIONALES	1.772.505.923
3. COMERCIALIZACIÓN DE PUBLICACIONES	326.359.675
TOTALES	99.183.320.422

Cifras en pesos.

En este orden de ideas, honorables Congressistas, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, someto a consideración de esta honorable Corporación el proyecto de ley por la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, se crea el Fondo Cuenta Especial de Publicaciones de la Rama Judicial y se regula la tasa por la prestación del servicio de la Tarjeta Profesional de Abogado.

Atentamente,

Gerardo Tamayo Tamayo,
Representante a la Cámara,
Departamento de Santander.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 085 de 2013 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Gerardo Tamayo Tamayo.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2013
CÁMARA

por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El literal j) del artículo 2° de la Ley 4ª de 1992 quedará así:

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

En cada una de las entidades del Estado y Corporaciones Públicas, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.

Artículo 2°. El artículo 3° de la Ley 4ª de 1992 quedará así:

El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.

La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades del Estado y Corporaciones Públicas. Estas a su vez, periódicamente, revisarán su cumplimiento.

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

Alfredo Bocanegra Varón,
Representante a la Cámara,
Ponente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante el presente proyecto de ley, se pretende consagrar, de forma clara, las pautas o criterios a las que debe someterse anualmente el Ejecutivo cada vez que establezca, mediante decretos administrativos, la

asignación básica y otros a empleos de una misma entidad estatal o corporación pública, clasificados en la misma categoría y/o grado.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Conforme al presente proyecto de ley, al Ejecutivo le corresponderá respetar los criterios y objetivos propuestos en la presente iniciativa, sin olvidar, como más adelante se señalará, aspectos o factores como: la capacidad profesional o técnica, antigüedad, experiencia en la labor, rendimiento y en ningún caso, deben haber visos de diferencias en aspectos como el sexo, la edad, religión, opinión política u otras que prohíba la Constitución Política, en desarrollo del derecho fundamental de igualdad ante la ley.

Es más, resulta perfectamente posible que un determinado cargo de los contemplados actualmente en los decretos administrativos, que siendo del mismo grado o igual clasificación, ostente una mayor asignación básica y otras prebendas, puedan ser desempeñados en cualquier momento en igual o mejor forma por funcionarios o empleados que ostentando el mismo grado, categoría y capacidad profesional, no están siendo tenidos en cuenta para el pago de ellos y otros emolumentos consagrados en dichos Decretos actuales. Al respecto es preciso aclarar, que la categoría dada a un empleo es otorgada por ley, la cual habilita a dicho empleo a que le sean asignados el mismo sueldo básico y otros de sus pares, toda vez que poseen idénticas condiciones para ser objeto del mismo tratamiento remuneratorio.

Un actuar que desconozca estos criterios, equivaldría a darle prevalencia a la forma, es decir, a la simple enunciación en un decreto administrativo del “nombre del cargo” sobre la realidad de la relación o vínculo jurídico que tiene un empleado con determinada entidad o corporación, así mismo se aclara que si bien en el presente proyecto no se señala claramente a los empleos, que teniendo una misma categoría y/o clasificación, dentro de una misma entidad estatal o corporación pública, han venido siendo excluidos de igual asignación básica y otros por la no mención del cargo en los Decretos Administrativos que anualmente expide el Gobierno, es sencillamente porque al nombrarlos en forma detallada también tendría que entrar puntualmente a estudiar aspectos salariales de cada uno en particular, lo cual pugnaría con la interpretación de la Corte Constitucional, cuando señaló que la función rectora y general del Congreso no le permite invadir ámbitos que son propios del Presidente de la República, por tanto, el legislativo ha sido cuidadoso en el presente proyecto para que las adiciones y modificaciones parciales que aquí se presentan, no contravengan el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

Es necesario la reforma, ya que en virtud de los Principios de colaboración armónica de las ramas del poder público y de igualdad en el régimen salarial y prestacional de los empleos públicos de una misma entidad estatal o corporación pública de igual categoría y/o clasificación y que requieran la misma o superior formación académica y de experiencia contemplados en la Ley 4ª de 1992, no deben ser desconocidas en los Decretos Administrativos de asignación de salario que expide anualmente el Gobierno Nacional.

La Constitución Política instituye como principio, la colaboración armónica entre las ramas del poder público, así como el tema de distribución de las competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional a efectos de determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos señalados en el artículo 1° de la Ley 4ª de 1992, en consonancia con el artículo 123 de la Carta Política.

Bajo este campo de acción y respetando el espacio de la actividad administrativa propia del Gobierno para estos temas, es preciso que el legislativo en desarrollo de los reiterados pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, **señale las pautas generales al Gobierno Nacional y formule precisiones a la política general para fijación de la asignación básica y otros, a los empleos contemplados en la ley marco**, máxime si esos empleos se encuentran bajo unas mismas circunstancias fácticas, plano de igualdad profesional y de experiencia e igual categoría y equivalencia.

Que en el desarrollo de los decretos administrativos que expide el Gobierno, ha venido fijando sin motivación alguna, una asignación básica mayor y otros reconocimientos prestacionales a favor de algunos empleos de igual rango o categoría de una misma entidad, desconociéndose con ello, no solo los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, sino además la sujeción a las normas y derechos, en especial el del debido proceso administrativo y los postulados fundamentales de igualdad, contenido en la norma de normas, como lo es la Constitución Política de Colombia.

Dado lo plausible que es para el interés social, el legislativo conforme a las facultades conferidas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política de Colombia, no puede guardar silencio alguno en este tema, toda vez que si bien es cierto el ámbito de competencia para fijar escalas salariales, primas y otros reconocimientos dinerarios son de resorte constitucional del Gobierno, también es cierto que los Decretos Administrativos hasta ahora expedidos y en los cuales se ha venido reiteradamente otorgando asignación básica mayor y otros reconocimientos a empleos clasifica dos en grado igual, solo a determinados empleos con el único criterio de nombrar un cargo en el decreto, situación que más allá de la simple lógica, merece examen a fin de redefinir los criterios en los cuales sistemáticamente se ha venido apoyando el Ejecutivo para cercenar algunos derechos salariales a empleos de una misma entidad estatal o corporación pública de igual categoría y altamente calificados cuyos cargos son de tan importante trascendencia para la administración, como aquellos a los cuales se han venido concediendo primas y otros derechos salariales.

“Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley”. Sentencia C-196 de 1998 (Subrayas fuera del texto original).

El proyecto que se presenta a consideración, contempla de manera más diáfana las directrices que pos-

teriormente deben ser desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, por ello, se amplifican los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, entendiendo que con tal propuesta no se desborda de ninguna manera las funciones del legislativo, sino por el contrario, adapta las disposiciones para que surtan efectos y puedan ser desarrolladas por el ejecutivo sin discriminación alguna, en relación a los empleos de una misma entidad estatal o corporación pública que ostentando una misma o superior preparación profesional, experiencia y una misma categoría y/o clasificación han seguido siendo excluidos, materializándose una flagrante violación a los parámetros desarrollados a través de jurisprudencias de la Corte Constitucional.

“En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que una remuneración que no atiende a la cantidad y calidad del trabajo desempeñado, ni a la preparación del trabajador, su experiencia y demás factores que lo hacen más idóneo para cumplirlo, es del todo contraria a sus derechos constitucionales fundamentales, especialmente a los descritos en los artículos 25 y 53 de la Carta Política. Así mismo, ha considerado que es un desarrollo de tales derechos el principio “a trabajo igual, salario igual”, que supone una misma remuneración para la misma calidad y cantidad de trabajo, y la imposibilidad de que dos trabajadores que desempeñan la misma función, tienen la misma experiencia y preparación para cumplirla, sean remunerados de manera desigual”. Sentencia T-245 de 1999. (Negrillas son fuera del texto original).

Estos apartes dejan en claro que el derecho que se ha venido otorgando en los Decretos Administrativos expedidos por el Gobierno en desarrollo a los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, entre ellos asignación básica y otros beneficios, a determinados empleos de una misma entidad estatal o corporación pública, con igual categoría y/o clasificación o nivel profesional, debe enmarcarse en principios constitucionales como la igualdad y la proporcionalidad o equilibrio, de lo contrario la Corte Constitucional no hubiese establecido los que denominó “y demás factores”.

Por ello, es que el presente proyecto tiene sustento constitucional en el sentido de que la forma como está obrando el legislador, es la señalada en la Constitución en su artículo 150 numeral 19 literal e).

“De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene a su cargo, mediante leyes que la doctrina ha denominado marco o cuadro, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos” Sentencia C-196 de 1998.

Fundamentos de la adición al literal j) del artículo 2° de la Ley 4ª de 1992:

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

En cada una de las entidades estatales o corporaciones públicas, los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.

Al adicionar al literal j) “En cada una de las entidades estatales o corporaciones públicas, *los cargos clasificados en el mismo grado tendrán igual remuneración, preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados*”, no debe entenderse que el Congreso esté legislando en una materia propia del Gobierno, sino que con ello se pretende que esos reducidos criterios y objetivos contenidos en la Ley 4ª de 1992, **se armonicen y complementen con el desarrollo jurisprudencial** que a lo largo de estos años ha venido decantando la Corte Constitucional, a fin de **reducir las inequidades salariales que en el actual Estado Social de Derechos hoy por hoy no tienen cabida**, especialmente si la disparidad en las remuneraciones son tan notorias, protuberantes y manifiestas, que afectan sustancialmente a los funcionarios o empleados que desempeñan empleos del mismo grado en una misma entidad estatal o corporación pública, que no son tenidos en cuenta a pesar de la equivalencia profesional, experiencia, categoría o grado, funciones y responsabilidad.

Que la precisión dada al literal j), permite al Gobierno Nacional dejar de aplicar criterios ambiguos y anacrónicos para determinar la asignación básica y otros emolumentos, a través de Decretos Administrativos y solo teniendo en cuenta la referencia de un “**cargo**”, pues, debe considerarse que un cargo sin la persona idónea, capacitada, sin los requisitos profesionales, de experiencia y de categoría o grado; es un cargo que nunca funcionaría, y consecuentemente rompería principios de la administración tales como la eficiencia, eficacia entre otros. Por ello, es necesaria la precisión al citado literal, pues, no permite la subjetividad y discriminación a favor de empleos de una misma entidad estatal o corporación pública que a pesar de estar clasificados en el mismo grado, no son remunerados de igual manera.

En cuanto a la adición “*preservando siempre la escala de remuneración ascendente entre los empleos clasificados en los diferentes grados.*”, con ello se busca primordialmente no contrariar el principio de imparcialidad que consagra el artículo 209 de la Constitución, que consiste en el deber general de razonabilidad y en el parámetro adecuado para apreciar la legitimidad en el ejercicio de cualquier poder discrecional que consagra; interpretación que es concordante con el principio de “*remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo*”, que consagra como garantía mínima paralela al artículo 53 de la Carta.

La proporcionalidad de la remuneración por la cantidad y calidad del trabajo, está igualmente consagrada por la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio número 100 aprobado mediante Ley 54 de 1962, **relativo a la igualdad de remuneración** entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, fue aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y ratificado el 29 de octubre de 1969, que reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, **sin distinciones de ninguno especie**. Por tanto, no podrá existir diferencia de

remuneración entre empleos o cargos de una misma entidad estatal o corporación pública del mismo grado y se conservará la escala de remuneración ascendente entre los diferentes grados.

Fundamentos de la adición al artículo 3º de la Ley 4ª de 1992

El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.

La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades estatales o corporaciones públicas. Estas a su vez periódicamente revisarán su cumplimiento.

Al adicionar al artículo 3º de la Ley 4ª de 1992, que “*La escala de remuneración ascendente entre los diferentes grupos de empleos clasificados iguales, se respetará en cada una de las entidades. Estas a su vez periódicamente revisarán su cumplimiento*”; se busca dar acepción clara y definida a dicho artículo, a más de señalar no solo la facultad constitucional del derecho al trabajo en condiciones de igualdad, sino además acoger también postulados internacionales vinculantes, como el artículo 23 de la Asamblea General de la ONU de 1948, cuando en relación al trabajo, proclamó:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. (Negrillas fuera del original).

Esas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, apuntan al universo de derechos que comprende estar o tener un vínculo jurídico-laboral con el Estado, donde este no desborde su competencia y los lineamientos internacionales en materia de trabajo, proporcionalidad e igualdad, sino que por el contrario asegure su cumplimiento al tenor de la normativa nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, existen en materia laboral unos principios de rango constitucional “constitucionalización del derecho al trabajo”, entre los que resaltan **la situación más favorable al trabajador en caso de duda e interpretación de las fuentes formales del derecho**; la génesis jurídica de este principio es aquella condición de que un trabajador no puede ser sometido a la desfavorabilidad en su relación laboral pública o privada, desfavorabilidad que se materializa cuando en aplicación a los criterios y objetivos de la Ley 4ª de 1992, se fijan prerrogativas a favor de unos y se excluyen otros que están en una situación jurídica igual, categoría, de profesión, de derecho, etc.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta el principio de **Primacía de la realidad** sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, esto quiere decir, que lo real tiene primacía sobre lo formal **la simple enunciación de un cargo en un Decreto Administrativo**, no puede ser la base jurídica y social para que el Gobierno Nacional conceda prerrogativas a unos empleos y las niegue a otros, pese a tener la misma categorización, jerarquía y demás requisitos. La jurisprudencia no ha sido pacífica en este tema y por el contrario ha señalado:

“..., es lógico que así suceda, pues nunca lo substancial puede subordinarse a lo accidental, sino todo lo contrario: los accidentes deben definir cada vez más lo substancial, en lugar de anular la realidad. De no ser así operaría un desorden jurídico, contrario al orden jurídico que inspira la Carta Política...”. Sentencia C-023 de 1994.

El respeto por la escala de remuneración ascendente en una misma entidad estatal o corporación pública entre los diferentes grados, pretende evitar que mediante la asignación de primas y bonificaciones a determinados empleos de un nivel inferior, sean estas constitutivas o no de salario, estos empleos tengan una mayor remuneración que empleos de un nivel superior.

Las escalas salariales son ascendentes de acuerdo con la clasificación ascendente de los empleos, siendo el empleo de inferior categoría o grado el de más baja remuneración y el de mayor categoría o grado el de mayor remuneración.

Para todos los efectos que se desprendan de esta ley, se debe entender como **remuneración** todo emolumento que se asigne a un empleo o grupo de empleos, sea este constitutivo o no de salario, y que deba ser recibido por el servidor público en contraprestación a los servicios prestados al Estado en el desempeño de un determinado empleo.

Alfredo Bocanegra Varón,

Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de septiembre del año 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 086 de 2013 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Alfredo Bocanegra Varón*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995.

175011

Bogotá, D. C., 4 septiembre de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Concepto institucional al **Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995.

Respetado Secretario:

En relación con el proyecto de ley de la referencia, aprobado en primer debate el pasado 19 de noviembre de 2012, me permito emitir concepto de acuerdo con los temas de competencia de esta cartera ministerial, en los siguientes términos:

1. GENERALIDADES Y PRETENSIONES DEL PROYECTO

El proyecto de ley propuesto pretende garantizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de los trabajadores de los establecimientos de comercio, proponiendo adicionar el literal f) al artículo 2° de la Ley 232 de 1995, en lo correspondiente a la obligación para los establecimientos de comercio, de pagar los aportes a la seguridad social de sus trabajadores, a saber:

“Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 232 de 1995 quedará así:

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

“(…)

f) “Cumplir con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de todos sus empleados, cualquiera que sea la modalidad del contrato y se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la entidad correspondiente”.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

2.1. Normatividad vigente

Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales previo lo siguiente:

“Artículo 1°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.

“Artículo 2°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

“a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;

“b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;

“c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;

“d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;

“e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

“Artículo 3°. En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior. Dentro de la legislación colombiana, encontramos la siguiente normatividad que se encuentra en vigencia respecto de la obligatoriedad de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social a los trabajadores por parte del empleador:

“(…)”.

Sistema General de Seguridad Social en Salud

El numeral 2 del artículo 153 de la Ley 100 de 1993, establece: “3.4 Obligación. La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia”.

Así mismo el numeral 1 del literal a) del artículo 157 de la ley en mención, prevé que “Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el Capítulo I del Título III de la presente ley”.

Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

El artículo 15 de la Ley 100 de 1993 establece: “Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

“1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales”.

De otra parte, el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, indicó:

“Obligaciones del Empleador. El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. (...)”.

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4° de la Ley 797 de 2003, nuevamente se hace referencia a la obligatoriedad, señalando:

“Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen”.

Sistema General de Seguridad Social en Riesgos Laborales

La Ley 1562 de 2012 en su artículo 2° que modificó el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, especifica en el literal a), las personas que obligatoriamente deben afiliarse al sistema, así:

“Artículo 2°. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:

“a) En forma obligatoria:

“1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación”.

Facultades de inspección, vigilancia y control para verificar el cumplimiento de las normas laborales:

El Código Sustantivo del Trabajo dispone:

“Artículo 486. Atribuciones y sanciones.

“1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

“Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.

“2. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA).

“La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.

“3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el Capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo”.

Con base en lo anteriormente transcrito, se colige que en el ordenamiento jurídico existen varias normas que consagran la obligatoriedad para los empleadores de afiliar a sus trabajadores a la seguridad social, independientemente de la vinculación que tengan.

2.2. Análisis de constitucionalidad

El proyecto presentado a consideración, está acorde con nuestra Constitución Política, en especial con el artículo 48, que al respecto señala:

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

“La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

“La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

“(…)”.

Por lo tanto, el propender por la protección del derecho a la seguridad social por el legislador en favor de los trabajadores que presten sus servicios en establecimientos de comercio, se ajusta a la Constitución y las políticas de trabajo formal impulsadas por este Ministerio.

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

El proyecto de ley en estudio, busca proteger el derecho a la seguridad social de los trabajadores de los establecimientos de comercio, exigiendo para el funcionamiento de estos el cumplimiento de la obligación de afiliar al Sistema General de Seguridad Social Integral a sus trabajadores, cualquiera que sea la modalidad del contrato y exigiendo los comprobantes de pago expedidos por la entidad correspondiente.

A partir de lo expuesto, es claro que la norma propuesta busca una regulación y protección especial a los trabajadores de los establecimientos de comercio,

aunque en la normatividad vigente ya existen disposiciones y obligaciones expresas de carácter general en favor de los trabajadores, obligando a los empleadores a la afiliación y al pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en Pensiones y en Riesgos Laborales de todos ellos. En esas condiciones, se considera innecesaria la expedición de otra norma que consagre nuevamente dichas obligaciones para los establecimientos de comercio.

Finalmente, el literal f) la norma contenida en el proyecto de ley estudiado no tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 232 de 1995, según el cual los establecimientos de comercio son objeto de la inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades policivas, dentro de las cuales se encuentran **los Inspectores de Trabajo de este Ministerio**, quienes en cualquier tiempo podrán exigir a los establecimientos de comercio la demostración del cumplimiento de la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de sus trabajadores, por lo que se considera que sobra su inclusión dentro del proyecto de ley sometido a consideración de este Ministerio.

4. CONCEPTO

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio del Trabajo no encuentra la necesidad de expedir una norma nueva que refuerce las obligaciones y competencias establecidas, teniendo en cuenta que las mismas se encuentran claramente consagradas dentro de la normatividad vigente.

Atentamente,

Rafael Pardo Rueda,
Ministro del Trabajo.

Copia ponente, honorable Representante Diela Lilianna Benavides Solarte.

C O N T E N I D O

Gaceta número 694 - Lunes, 9 de septiembre de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 085 de 2013 Cámara, por la cual se modifica el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009, se crea el Fondo Cuenta Especial de Publicaciones de la Rama Judicial y se regula la tasa por la prestación del servicio de la Tarjeta Profesional de Abogado. 1

Proyecto de ley número 086 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adicionan unos criterios objetivos de equilibrio e igualdad en la fijación del régimen salarial y prestacional de la Ley 4ª de 1992..... 7

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995..... 10