



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 916

Bogotá, D. C., martes, 25 de octubre de 2016

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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 168 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se crea una instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es crear una instancia que coordine, haga seguimiento, promueva, concerte y vigile los programas, proyectos, actividades e inversiones que realicen entidades oficiales nacionales, territoriales; y organismos multilaterales y de cooperación internacional en las zonas cubiertas por el Paisaje Cultural Cafetero y se dicten otras disposiciones.

Artículo 2°. *Comité Técnico Intersectorial.* Créese el comité técnico intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, como instancia que fortalezca las estrategias y los criterios definidos por el Gobierno nacional en el Conpes 3803 de 2014 y la declaratoria de la Unesco. El comité se reunirá al menos cada 6 meses para evaluar y revisar las actividades y las inversiones en el Paisaje Cultural Cafetero.

Artículo 3°. *Integración del Comité Técnico Intersectorial del PCCC.* El comité técnico intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano estará integrado por los siguientes funcionarios, quienes acudirán con voz y voto, y tendrán asiento permanente en el comité:

- Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.

- Ministro(a) de Cultura o su delegado.
  - Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
  - Ministro(a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
  - Director(a) del Departamento Nacional de Planeación DNP o su delegado, quien presidirá el Comité Técnico.
  - Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros o su delegado y los cuatro directores ejecutivos como invitados permanentes.
  - Dos (2) delegados de las gobernaciones escogidos entre ellos por un periodo de dos años.
  - Dos (2) delegados de los municipios parte del PCCC, escogidos entre ellos por un periodo de dos años.
  - Un delegado por las universidades públicas de la región escogido entre ellos, y que se rote cada año.
- Serán invitados permanentes con voz pero sin voto:
- Ministro(a) de Minas y Energía o su delegado.
  - Ministro(a) de Educación Nacional o su delegado.
  - Ministro(a) de Transporte.
  - Director del Sena o su delegado.

Los directores ejecutivos de los comités departamentales de cafeteros de los departamentos con municipios que hacen parte del PCCC serán invitados permanentes y se podrán invitar a las sesiones a otros funcionarios y/o expertos según el tema, entre ellos al delegado(a) de la Unesco en Colombia.

Artículo 4°. *Funciones del Comité Técnico Intersectorial del PCCC.* El Comité Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero tendrá las siguientes funciones:

- Articular las políticas y/o actividades necesarias para la apropiación social del patrimonio cultural del PCCC.

- Coordinar acciones para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Proponer e impulsar políticas para mejorar las condiciones socioeconómicas de la población del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Implementar acciones para la preservación de la caficultura y la cultura cafetera en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Proponer e impulsar las políticas que promuevan el turismo en armonía con la sostenibilidad ambiental y social en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Orientar los recursos que el Gobierno nacional destine para la zona.

- Conceptuar sobre macroproyectos que se pretendan implementar en la zona.

- Coordinar acciones para la realización y difusión de un inventario del patrimonio en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Impulsar la pequeña y mediana empresa cultural del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Coordinar acciones para impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales con el fin de implementar en la jornada escolar complementaria estudios sobre el patrimonio del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Fortalecer las actividades y/o inversiones en los planes de desarrollo de los departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Coordinar estrategias de protección ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) presentes en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Impulsar con Colciencias un programa de investigación sobre protección de recursos naturales como el suelo, los bosques, la fauna y flora, así como la arquitectura, gastronomía, experiencias artísticas y potencial productivo que brinda el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, además del café.

- Promover campañas de protección del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y de sensibilización -entre moradores e inversionistas privados- de las responsabilidades y compromisos con la sostenibilidad del mismo.

Parágrafo. Cada año, en el mes de agosto, el Comité Técnico Intersectorial deberá rendir un informe a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República sobre las actividades y decisiones del Comité Técnico Intersectorial, de las inversiones y del estado de los proyectos en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Dicho informe también debe ser presentado a las Asambleas Departamentales de los departamentos que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Las COT en sesiones conjuntas y las respectivas asambleas departamentales harán una sesión especial para la presentación del informe.

Artículo 5°. *Secretaría Técnica.* La Federación Nacional de Cafeteros ejercerá las funciones de secretaría técnica del comité y sus funciones las definirá el Comité Técnico Intersectorial.

Parágrafo. La Secretaría deberá tener mecanismos institucionales de difusión a través de diferentes medios de comunicación y deberá manejar el portal web del Paisaje Cultural Cafetero.

Artículo 6°. *Recursos.* El Departamento Nacional de Planeación (DNP) gestionará los recursos necesarios para que el Comité Técnico Intersectorial y la Secretaría Técnica del Comité puedan cumplir sus funciones.

Artículo 7°. *Vigilancia de los criterios de la Unesco.* El Comité Técnico Intersectorial deberá vigilar y fomentar la preservación del valor universal excepcional que fue propuesto al momento de la postulación, bajo los Criterios V y VI de la declaratoria de la Unesco con los que se le otorgó la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Parágrafo. Cada año el Comité Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano deberá preparar y presentar un informe para la Unesco, de seguimiento al cumplimiento de los criterios que permitieron la declaratoria de patrimonio de la humanidad.

Artículo 8°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, reglamentará en los siguientes seis meses a partir de la promulgación de la presente ley, los aspectos técnicos y operativos de la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

  
**MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Colombia se caracteriza por la diversidad de paisajes naturales que contribuyen a su identidad cultural, social y económica, uno de ellos es el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC).

51 municipios y 858 veredas (área principal y de amortiguamiento) constituyen las zonas reconocidas como parte del Paisaje Cultural Cafetero, en los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca ubicadas en las zonas central y occidental de la cordillera de los Andes. Las relaciones entre los habitantes y la herencia cultural, han estado marcados por un constante desarrollo de la producción del café, constituyendo una zona destacada por sus atributos de producción, comercialización y cultural cafetera.

El Paisaje Cultural Cafetero Colombiano tiene un área principal de 141.120 hectáreas de las cuales solo 1.074 son urbanas y el resto es rural. El área de amortiguamiento alcanza las 207.000 hectáreas y solo 2.458 son urbanas. El Paisaje Cultural Cafetero tiene cerca de 24.000 fincas donde producen café alrededor de 80.000 personas.

“El PCC constituye un ejemplo sobresaliente de adaptación humana a condiciones geográficas difíciles sobre las que se desarrolló una caficultura de ladera y montaña. Se trata de un paisaje cultural en el que se conjugan elementos naturales, económicos y culturales con un alto grado de homogeneidad en la región, y que constituye un caso excepcional en el mundo. En este paisaje se combinan el esfuerzo humano, familiar y generacional de los caficultores con el acompañamiento permanente de su institucionalidad”<sup>1</sup>.

El PCCC está basado en la caficultura en pequeñas parcelas que ha demostrado ser sostenible y que ha posicionado a Colombia en el mundo por tener uno de los mejores cafés. “Este modelo social y económico ha configurado una región con un alto grado de unidad cultural, expresada en un patrimonio cultural material en el que se destacan las técnicas constructivas tanto de los asentamientos urbanos como de las viviendas cafeteras rurales, así como un patrimonio cultural inmaterial en el que se expresa el vínculo de la población con el cultivo por medio de fiestas, carnavales y celebraciones de la identidad paisa heredada de la colonización antioqueña, como rasgo único en el mundo creado por los habitantes de esta región”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> MinCultura. (2012). *Paisaje Cultural Cafetero*. Obtenido de Paisaje Cultural Cafetero: <http://paisajeculturalcafetero.org.co>

<sup>2</sup> MinCultura. (2012). *Paisaje Cultural Cafetero*. Obtenido de Paisaje Cultural Cafetero: <http://paisajeculturalcafetero.org.co>

La economía del PCCC está basada en el cultivo del café con técnicas tradicionales y nuevas variedades desarrolladas por *Cenicafé* (*Centro Nacional de Investigaciones de Café*). Su recolección es completamente a mano, permitiendo la selección de los granos maduros que dan origen al reconocimiento del mejor café suave del mundo.

Las viviendas, vías de transporte y métodos de comercialización del grano en la región nos dejan entrever que en el paisaje prima la cultura y las técnicas tradicionales, transmitidas de generación en generación.

### EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COMO PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

El 25 de junio del año 2011, la Unesco declaró al PCCC como Patrimonio Cultural de la Humanidad. El organismo internacional aplicó los Criterios V y VI para sustentar su declaración:

“**Criterio (V):** Ser un ejemplo sobresaliente de un asentamiento de población, representativo de una cultura:

El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia es un ejemplo destacado de un paisaje cultural centenario, sustentable y productivo, en el cual, el esfuerzo colectivo de varias generaciones de familias campesinas forjó excepcionales instituciones sociales, culturales y productivas, generando, al mismo tiempo, prácticas innovadoras en el manejo de los recursos naturales bajo un paisaje de condiciones extraordinariamente difíciles. La finca cafetera típica en el PCC se encuentra ubicada en un arduo paisaje de empinadas montañas en donde se articulan la forma y diseño del paisaje cafetero, su tipología arquitectónica y el estilo de vida de sus comunidades. Ellos lograron crear una identidad cultural sin paralelo en donde el aspecto institucional relacionado con el PCC no tiene igual en ningún otro sitio cafetero en el mundo.”<sup>3</sup>.

“**Criterio (VI):** Estar directa y tangiblemente asociado a eventos, tradiciones vivas, con ideas o convicciones, de importancia universal:

La centenaria tradición cafetera es el símbolo más representativo de la cultura nacional en Colombia, por la cual el país ha obtenido reconocimiento en el ámbito mundial. La cultura cafetera ha llevado a ricas manifestaciones tangibles e intangibles en el territorio, con un legado único, que incluye entre otros aspectos, la música, la gastronomía, la arquitectura y la cultura, legados que han pasado de generación en generación.

<sup>3</sup> Criterio V. Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972, Unesco, edición 2006.

La tipología arquitectónica única de las fincas cafeteras y la mayor parte de los edificios en las áreas urbanas, evolucionó a través del uso de los materiales locales disponibles, en particular la especie nativa única conocida como la guadua angustifolia. El PCC representa una armoniosa integración del proceso productivo, de la organización social y de la tipología de la vivienda, únicos en el mundo y necesarios para el desarrollo de la cultura del café en un área rural tan difícil.”<sup>4</sup>.

### **PROTECCIÓN DEL PAISAJE CULTURAL CAFETERO ESTÁ EN MANOS DEL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES**

Según el artículo 5° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO); para asegurar la protección cada Estado parte deberá:

“a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;

b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de personal adecuado y de los medios para llevar a cabo las tareas que le incumban.

c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención para hacer frente a los peligros que amenacen el patrimonio cultural y natural;

d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y

e) Facilitar la creación o el desarrollo de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo.”<sup>5</sup>.

El Paisaje Cultural Cafetero Colombiano carece de una instancia transversal que coordine, haga seguimiento y verifique los programas, actividades, e inversiones que se realizan en su área para asegurar la preservación del valor universal excepcional que reconoció Unesco y que permitió su inscripción como patrimonio de la humanidad.

Vale la pena reconocer que en este momento no existen medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras, como lo apunta el numeral D, para asegurar la sostenibilidad del patrimonio Cultural Cafetero Colombiano. Prueba de ello son las múltiples denuncias sobre la presencia de minería o de proyectos de infraestructura que están afectando al Paisaje Cultural Cafetero que podrían ocasionar la pérdida del reconocimiento de patrimonio de la humanidad.

Se requiere el fortalecimiento de los entes locales con ocasión del pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-325 del 25 de mayo de 2016, en la cual declara la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) dicha ley prohibía a los entes territoriales establecer zonas del territorio que quedarán permanente o transitoriamente excluidas de la minería, se facilita aún más a dichos entes, establecer las zonas excluidas de la minería a través de sus órganos de dirección y en sus planes de ordenamiento territorial.

Además de la minería, la variabilidad climática y las condiciones de mercado afectan la rentabilidad de la actividad cafetera, producen deforestación, promueven la urbanización indiscriminada sin respetar criterios arquitectónicos, y el escaso relevo generacional en la zona rural, y amenazan la sostenibilidad del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Por estas razones, el Ministerio de Cultura, la Federación Nacional de Cafeteros y algunas autoridades locales vienen trabajando para fortalecer el PCCC y para que continúe siendo un patrimonio de la humanidad. Sin embargo, no se cuenta con una instancia transversal que articule, coordine, vigile, unifique y gestione recursos y actividades para defender el Paisaje Cultural Cafetero.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha propuesto al Paisaje Cultural Cafetero como un destino de clase mundial, con el que se impulse el desarrollo y se fortalezca la oferta turística de las “Rutas del Paisaje Cultural Cafetero”, sin embargo, varios académicos han cuestionado la oferta turística que se está brindando dentro de las fincas del PCCC.

Urte Duis, profesora alemana de la Universidad del Quindío, ha criticado fuertemente esos asentamientos “rur-urbanos” o fincas que ofrecen comodidades de casas de ciudad, con canchas y piscinas, ofertas que no hacen parte de los valores que tuvo en cuenta la Unesco para

<sup>4</sup> Criterio VI. Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972, Unesco, edición 2006.

<sup>5</sup> Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972, Unesco, edición 2006.

otorgar la categoría de Patrimonio Cultural de la Humanidad<sup>6</sup>.

Gustavo Pinzón, sociólogo de la Universidad de Quindío y experto en el Paisaje Cultural Cafetero, argumenta que la UNESCO no valora el sitio por su producción cafetera, sino por la cultura que se deriva de su paisaje, y asegura que se está asumiendo el PCCC como una postal y no como una fuente de cultura<sup>7</sup>.

Si bien, el plan de manejo del Paisaje Cultural Cafetero fue presentado en 2008, debe ser revisado y actualizado, pues la declaratoria de Unesco fue tres años después. El reordenamiento territorial debe adaptarse a las necesidades del Plan de Manejo.

En el año 2015, durante el marco del evento “La cultura en el Paisaje y el café en la boca”, Lina Rivas, secretaria ejecutiva del Comité Nacional del PCCC, reconoció que “el valor excepcional que es el café ha exigido que otros actores entren a participar y en algunos momentos la institucionalidad se confunde con la institucionalidad cafetera”.<sup>8</sup>

Según el viceministerio de Cultura, hay avances en materia de turismo y ordenamiento territorial. También están trabajando desde hace más de un año, en conformar un comité intersectorial. Sin embargo, hasta el momento no hay resultados.

“Un paisaje cultural es una realidad dinámica, resultado de los procesos que se producen a lo largo del tiempo en un territorio y además es una realidad compleja porque la integran elementos naturales y culturales, materiales e inmateriales, tangibles e intangibles. La complejidad que encierra hace que sea necesario revisar y ajustar los mecanismos apropiados de identificación, protección y gestión, que se definieron en el Plan de Manejo del PCCC que permitan salvaguardar este patrimonio”<sup>9</sup>.

#### CONPES 3803 DE 2014

El documento Conpes “Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia”<sup>10</sup> tiene como objetivo formular una

política específica para el PCCC, con el propósito de garantizar la preservación de su valor universal excepcional y mejorar las condiciones para la sostenibilidad ambiental, cultural, social y económica del territorio.

Para desarrollar este objetivo, el Conpes contiene un plan de acción, con cinco estrategias fundamentales:

1. Estrategia para generar apropiación social del patrimonio cultural material e inmaterial del PCCC.

2. Estrategia para fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social, en la zona de influencia del PCCC.

3. Estrategia para mejorar las condiciones sociales de la población del PCCC.

4. Estrategia para el fomento de la caficultura en el PCCC.

5. Estrategia para mejorar la accesibilidad y el turismo en el PCCC.

Sin embargo, cada estrategia tiene un doliente diferente, no hay una instancia que posea plenamente la responsabilidad de coordinar e impulsar las inversiones que requiere el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Las inversiones (en pesos de cada año de acuerdo con el Conpes 3803 de 2014) previstas de las diferentes instituciones del orden nacional las podemos ver referenciadas en el siguiente cuadro:

ENTIDADES	2014	2015	2016	TOTAL \$
DPS		4.000		4.000
MINCIT	5.379	3.238	2.000	10.617
MINTIC	989			989
MINCULTURA	4.220	3.800	3.800	11.820
MINAGRICULTURA		3.750	3.750	7.500
MINTRANSPORTE-INVÍAS		30.000	32.000	62.000
SENA	5.246			5.246
DNP	2.000			2.000
TOTAL	\$17.834	\$44.788	\$41.550	\$104.172

Fuente: CONPES 3803 DE 2014

No hay evidencia del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades, con excepción de la inversión de \$10.000 millones que aportó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De otro lado, la Federación Nacional de Cafeteros ha invertido entre 2002 y 2015 más de \$150.000 millones.

#### CONVENIO 1769 DE 2009

El Convenio 1769 de 2009 fue firmado entre el Ministerio de Cultura, la Federación Nacional de Cafeteros y las cuatro gobernaciones de los departamentos que pertenecen al Paisaje Cultu-

<sup>6</sup> URTE DUIS, “La Valorización cultural, social y turística de los recursos culturales y naturales como instrumento para la planificación turística, la conservación del paisaje cultural cafetero y el desarrollo sostenible del territorio turístico”. En: Colombia Anuario Turismo y Sociedad, p.69 - 79. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2007.

<sup>7</sup> Encuentro: ‘La cultura en el paisaje y el café en la boca’. Calarcá, Quindío. Julio. 2015.

<sup>8</sup> Rivas, L. Encuentro: ‘La cultura en el paisaje y el café en la boca’. Calarcá, Quindío. Julio. 2015.

<sup>9</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2014. Instituto del patrimonio cultural de España. Madrid.

<sup>10</sup> DNP, 2014. CONPES 3803 DEL 2014.

ral Cafetero. Este convenio buscó aunar esfuerzos para el desarrollo, ejecución, seguimiento, ajustes y evaluación del Plan de Manejo del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, incluyendo la organización institucional.

Si bien en el convenio se contempló un comité directivo y un comité técnico regional, no incluyó todas las instituciones del Gobierno nacional directamente involucradas en el tema, ni tuvo injerencia en sus inversiones.

Este convenio fue un acuerdo de voluntades en el que se trabajó con los cafeteros de los 51 municipios del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, pero no gestionó recursos, ni coordinó su ejecución. Además, la secretaría de este convenio tampoco tuvo recursos económicos, humanos, ni técnicos para desarrollar su labor.

### **EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO DEBE CUMPLIR CON LO ESTIPULADO EN LA INSCRIPCIÓN COMO PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD**

En el año 2017, el Paisaje Cultural Cafetero se someterá a un primer monitoreo y le corresponde entregar un informe donde indique cuáles han sido los avances en materia de protección y conservación de la cultura cafetera.

De no demostrar la conservación del patrimonio, la Unesco haría recomendaciones sobre el PCCC y este podría pasar a formar parte de una lista de sitios en peligro. “Si el PCCC es retirado por la Unesco daría paso en la región al desarraigo, la degradación social y ambiental y daría carta blanca a casi cualquier tipo de intervención sobre el paisaje”<sup>11</sup>.

Si la caficultura deja de ser rentable y continúan los problemas ambientales, urbanísticos e institucionales, también se correría el riesgo de perder el reconocimiento de ser patrimonio de la humanidad.

### **INSTITUCIONES FUERTES PARA FORTALECER EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO**

Si bien, en el desarrollo del CONPES 3803 de 2014 hay cinco estrategias para la conservación del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, cada una tiene un actor y ejecutor diferente. Este proyecto de Ley propone la creación de un Comité Técnico Intersectorial que se encargue de coordinar los planes, actividades e inversiones que realicen las instituciones oficiales en las áreas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, e incentive a moradores e inversionistas privados a

respetar los parámetros para la sostenibilidad del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes de octubre del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 168, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por *María del Rosario de la Espriella*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 168 de 2016 Senado**, por medio de la cual se crea una instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

<sup>11</sup> Briceño, P. P. (septiembre de 2014). III Taller Internacional Estudios del Paisaje. Armenia, Quindío, Colombia.

## NOTAS ACLARATORIAS

### NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la continuidad en el acceso a la prestación del servicio de salud como expresión del derecho fundamental y se dictan disposiciones de eficiencia.*

Se deja constancia que el **Proyecto de ley número 160 de 2016**, por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la continuidad en el acceso a la prestación del servicio de salud como expresión del derecho fundamental y se dictan disposiciones de eficiencia, por error de transcripción, se publicó con su respectivo auto de reparto a la Comisión Primera, según consta en *Gaceta del Congreso* número 881 de 2016, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida la Comisión Constitucional Permanente, que de acuerdo a su materia corresponde a la Comisión Séptima, de conformidad con el proveído del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 916 de 2016.

Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la continuidad en el acceso a la prestación del servicio de salud como expresión del derecho fundamental y se dictan disposiciones de eficiencia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto y alcance.* La presente ley se orienta a lograr el ejercicio unificado, solidario, integral y sostenible entre la función del aseguramiento en salud y la prestación del servicio asistencial de salud cuyo fin sea la garantía al derecho fundamental a la salud expresada primordialmente en el acceso al servicio asistencial.

Artículo 2°. *De la participación de las instituciones prestadoras de servicios de salud, hospitales y otros, en las empresas promotoras de salud.* Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) sean privadas o públicas podrán ser socias de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). Cuando las IPS acojan esta segunda opción se requerirá que participen como mínimo un grupo plural de tres Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Las Entidades Promotoras de Salud que se creen deben cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios.

Artículo 3°. *Del giro directo para el pago que corresponda a las entidades territoriales.* El Fosyga o la entidad que ejerza sus competencias autorizará el giro directamente a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de los recursos por prestaciones por fuera de planes de beneficios del régimen subsidiado y del contributivo que están a cargo de entidades territoriales o de la Nación.

Para cumplir con la obligación anterior, el Gobierno nacional retendrá a las entidades territoriales las partidas de que habla el inciso 1° del presente artículo siendo recursos sin situación de fondos. Las entidades territoriales harán una interventoría a las cuentas en los términos de la Ley 1797 de 2016 y del reglamento. La Superintendencia Nacional de Salud hará las veces de conciliador o arbitro legal sobre diferencias entre las partes.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige desde el momento de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Justificación

Ante la grave situación financiera por la que atraviesan las instituciones prestadoras de servicios de salud, especialmente, las empresas sociales del Estado –la cual obedece en gran parte a la abultada cartera por servicios asistenciales en salud brindados a población afiliada al régimen subsidiado– los autores de la presente iniciativa han considerado valioso dar viabilidad a mecanismos y metodologías de trabajo conjunto, solidario e integrado para el ejercicio de la función del aseguramiento (gestión del riesgo en salud) y de la prestación de servicios asistenciales (atención para la promoción de la salud y la asistencia o intervención a fin de restablecerla por medio de las tecnologías en salud pertinentes) bajo las forma de asociatividad previstas y autorizadas en el régimen jurídico colombiano.

Todo ello, en procura de la efectividad del derecho fundamental a la salud cuya máxima expresión es la efectiva accesibilidad en las atenciones asistenciales de conformidad con la ne-

cesidad y el nivel de complejidad pertinente que permita un servicio eficaz al paciente acompañada del deber de gestión eficiente de los recursos públicos puestos a administración (gestión fiscal) del riesgo en salud y el riesgo financiero dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La propuesta normativa consiste en tres artículos que se orientan de manera clara, concreta y eficaz hacia:

El **primer artículo** hace una declaración de objeto y alcance de la iniciativa para que el ejercicio de las funciones de aseguramiento y de prestación asistencial gocen de unicidad y se apliquen de manera armónica, solidaria, integral y sostenible entre la función del aseguramiento en salud y la prestación del servicio asistencial de salud por medio de quienes por vocación y por disposición legal actualmente son tanto garantes como concededores de la mejor manera de hacer posible los niveles de accesibilidad y garantía para los colombianos.

Como consecuencia de lo anterior, el **segundo artículo** expresa con rango de ley la autorización para que las instituciones prestadoras de servicios de salud –cualquiera sea su naturaleza– y otros actores con obligación legal o reglamentaria para garantizar el servicio de salud o financiarlo, puedan ser parte o constituir entidades promotoras de salud para el ejercicio de las funciones del aseguramiento como son: *la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario*<sup>1</sup>.

Como disposición sustancial, antes del artículo de vigencia, se formula en el **artículo 3°** la facultad para la utilización de la plataforma y mecanismo de pago del giro directo que facilite el efectivo traslado de las transferencias y apropiaciones a cargo de las entidades territoriales que cubren las atenciones en salud no cubiertas por subsidio a la demanda y que en su mayoría hacen tránsito en el Sistema General de Participaciones (SGP) y excepcionalmente, por los recursos del Presupuesto General de la Nación cuando corresponda.

En este orden de ideas, consideramos que el Giro Directo actualmente utilizado para agilizar los pagos de atenciones asistenciales en salud a cargo de las administradoras de planes de beneficios hacia las instituciones prestadoras de servicios de salud con resultados positivos en el flujo de caja hacia los prestadores –con las priorida-

des de ley– pueden ser aplicado a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que las entidades territoriales deben aplicar para cubrir las atenciones no cubiertas con subsidios a la demanda.

Así, como un avance del efecto de la unificación de planes de beneficios desde el año 2013 y la reciente derogatoria de los comités técnico científicos, es dable que la función del Fosyga –por medio de su administrador fiduciario– que se ha orientado a revisar y determinar la procedibilidad de los pagos por atenciones por fuera de los planes de beneficios, se apoye en la plataforma del giro directo de los recursos para que estos puedan ser dirigidos de manera directa –tal como su nombre lo indica– a los prestadores de servicios asistenciales en salud a cargo de las entidades territoriales para que igualmente, estos recursos –conservando su naturaleza de SGP– lleguen directamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Todo ello, bajo la necesidad de superar el estado de cartera de las instituciones de prestadoras de salud hacia las actuales administradoras de beneficios cuyos datos a **diciembre de 2015**, registran así:

- Cartera hospitalaria: **\$ 6,1 billones de pesos**<sup>2</sup>

- a) Los Entes Territoriales y el Fosyga adeuda a su vez \$583.988 millones. El 61% es cartera morosa;

- b) **\$2 billones** (es decir, el 40,1% de la deuda total) está a cargo de EPS bajo alguna medida de control como: liquidación, intervención, medida cautelar de vigilancia especial, programa de recuperación o liquidación voluntaria;

- c) En el Contributivo las EPS adeudan **\$2,4 billones**. De los cuales 59% es cartera morosa;

- d) En el Subsidiado las EPS adeudan **\$2 billones** con el 69% de cartera en mora;

- e) El resto corresponde a servicios por planes complementarios y medicina prepagada, empresas particulares, administradoras de riesgos laborales, el magisterio, entre otros.

De esos **\$6,1 billones**, las son acreedores en su orden: Nueva EPS, Caprecom, Coomeva EPS, Saludcoop EPS, Savia Salud EPS, Fosyga, Saludvida EPS, Coosalud, Cafesalud EPS, Famisanar EPS suman **\$2.9 billones**. Lo cual equivale al **48.1%**.

La cifra del pasivo a cargo de entidades territoriales y del Fosyga (**\$583.988 millones**) de la cual más 60% se encuentra en mora, lo que

<sup>1</sup> Artículo 14 Ley 1122 de 2007.

<sup>2</sup> Informe Cartera diciembre 2015. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE HOSPITALES Y CLÍNICAS.

reclama medidas para facilitar y viabilizara el acceso a estos recursos.

Finalmente, en caso de que aún se encuentren en discusión la determinación de procedibilidad de cuentas médicas, es de la mayor importancia, superar definitivamente las diferencias entre las partes y para ello, se estima conveniente referir el plazo perentorio e improrrogable para su revisión, que permita que en tanto se superen y la mediación de la Superintendencia Nacional de Salud.

## 2. Contexto

Con el ánimo de ser puntuales en los antecedentes normativos que viabilizan la propuesta, queremos referir que:

– La base jurídica de todo prestador de servicios de salud –público o privado, empresa social del Estado, etc.– del artículo 185 de la Ley 100 de 1994, reconoce capacidad jurídica –salvo previsiones específicas– para suscribir los contratos sociales o de asociación para la conformación de personas jurídicas.

*“Artículo. 185. Instituciones prestadoras de servicios de salud. Son funciones de las instituciones prestadoras de servicios de salud prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en la presente ley.*

*Las instituciones prestadoras de servicios deben tener como principios básicos la calidad y la eficiencia, y tendrán autonomía administrativa, técnica y financiera. Además propenderán por la libre concurrencia en sus acciones, proveyendo información oportuna, suficiente y veraz a los usuarios, y evitando el abuso de posición dominante en el sistema. Están prohibidos todos los acuerdos o convenios entre instituciones prestadoras de servicios de salud, entre asociaciones o sociedades científicas, y de profesionales o auxiliares del sector salud, o al interior de cualquiera de los anteriores, que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia dentro del mercado de servicios de salud, o impedir, restringir o interrumpir la prestación de los servicios de salud.*

*Para que una entidad pueda constituirse como institución prestadora de servicios de salud deberá cumplir con los requisitos contemplados en las normas expedidas por el Ministerio de Salud.*

*Parágrafo. Toda institución prestadora de servicios de salud contará con un sistema contable que permita registrar los costos de los servicios ofrecidos. Es condición para la aplicación del régimen único de tarifas de que trata el artículo 241 de la presente ley, adoptar dicho sistema contable. Esta disposición deberá acatarse a más*

*tardar al finalizar el primer año de vigencia de la presente ley. A partir de esta fecha será de obligatorio cumplimiento para contratar servicios con las entidades promotoras de salud o con las entidades territoriales, según el caso, acreditar la existencia de dicho sistema”.*

En lo que respecta a la capacidad jurídica de las Empresas Sociales del Estado, salvo los requisitos específicos para tales propósitos, observamos igualmente esta posibilidad, desde los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993, veamos:

*“Artículo. 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo”.*

*“Artículo 195. Régimen jurídico. Reglamentado por el Decreto Nacional número 1876 de 1994. Las empresas sociales de salud se someterán al siguiente régimen jurídico: Ver artículo 2º, Decreto Nacional número 1919 de 2002.*

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión “empresa social del Estado”.

2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.

3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.

4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la presente ley.

5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.

6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.

7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley.

**8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.**

9. Para efectos de tributos nacionales, se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos”. Negrilla fuera de texto.

Atendiendo al antecedente de la asociatividad de instituciones prestadoras de servicios de salud entre sí, de que trata el artículo 26 de la Ley 1122 de 2007 para la prestación de servicios de salud, que indica:

“Artículo 26. De la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas. La prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado (ESE) que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud. En todo caso, toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público deberá hacer parte de una Empresa Social del Estado, excepto las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado y de aquellas entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud. En cada municipio existirá una ESE o una unidad prestadora de servicios integrante de una ESE.

Parágrafo 1°. Cuando por las condiciones del mercado de su área de influencia, las ESE no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, las entidades territoriales podrán transferir recursos que procuren garantizar los servicios básicos requeridos por la población, en las condiciones y requisitos que establezca el reglamento.

Parágrafo 2°. La Nación y las entidades territoriales promoverán los servicios de Telemedicina para contribuir a la prevención de enfermedades crónicas, capacitación y a la disminución de costos y mejoramiento de la calidad y oportunidad de prestación de servicios como es el caso de las imágenes diagnósticas. Especial interés tendrán los departamentos de Amazonas, Casanare, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés”.

Lo anterior complementado con el artículo 83 de la Ley 489 de 1998 que respecto a la capacidad jurídica prescribió:

“Artículo 83. Empresas Sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la presente ley en los aspectos no regulados por dichas leyes y a las normas que las complementen, sustituyan o adicioneen”.

La propuesta del proyecto de ley se orienta a que las empresas sociales del Estado y las IPS, que tienen experiencia, en las actividades de prevención y promoción de la salud, puedan asociarse para crear entidades promotoras de salud que permitan el ejercicio de la prestación del servicio del aseguramiento.

– Por otro lado, la propuesta del giro directo de los aportes para el pago de las prestaciones asistenciales en salud por fuera del planes de beneficios o que para actividades de salud mental, tiene asidero en la normatividad que establece la competencia de obligación, como:

Artículo 43 Numeral 43.2.2 de la Ley 715 de 2001 que prevé:

“Artículo 43. Competencias de los departamentos en salud. Sin perjuicio de las competencias establecidas en otras disposiciones legales, corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Para tal efecto, se le asignan las siguientes funciones:

...

43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental”.

De igual forma, el artículo 44 numeral 44.2. de la Ley 715 de 2001 que, en lo que corresponde a la financiación del Régimen Subsidiado, prevé:

“Artículo 44. Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

...

44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud. 44.2.1. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin”.

Así, la propuesta del mecanismo de giro directo del artículo 3° del presente proyecto de ley goza de piso jurídico ya que desde el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011, se previó como pago para las obligaciones “del” y “hacia” el régimen subsidiado:

**“Artículo 29. Administración del Régimen Subsidiado.** Los entes territoriales administrarán el Régimen Subsidiado mediante el seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados dentro de su jurisdicción, **garantizando el acceso oportuno y de calidad al Plan de Beneficios.**

El Ministerio de la Protección Social **girará directamente, a nombre de las Entidades Territoriales, la Unidad de Pago por Capitación a las Entidades Promotoras de Salud, o podrá hacer pagos directos a las Instituciones Prestadoras de Salud con fundamento en el instrumento jurídico definido por el Gobierno nacional.** En todo caso, el Ministerio de la Protección Social podrá realizar el giro directo con base en la información disponible, sin perjuicio de la responsabilidad de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus competencias legales. El Ministerio de la Protección Social definirá un plan para la progresiva implementación del giro directo.

La Nación podrá colaborar con los municipios, distritos y departamentos, cuando aplique, con la identificación y registro de los beneficiarios del Régimen Subsidiado.

Por tanto, es importante una ampliación del alcance al parágrafo 2° del artículo 57 de la Ley 715 de 2001, que indica:

**“Artículo 57. Fondos de Salud.** Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación.

Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los des-

tinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.

**Parágrafo 1°.** Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud.

El control y vigilancia de la generación, flujo y aplicación de los recursos destinados a la salud está a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y se tendrá como control ciudadano en la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con voz pero sin voto. El Gobierno reglamentará la materia.

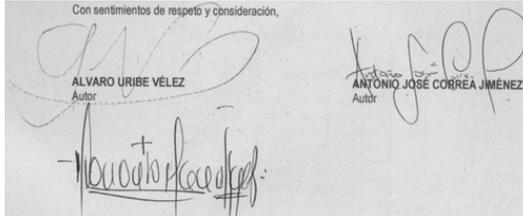
**Parágrafo 2°.** Solo se podrán realizar giros del Sistema General de Participaciones a los fondos de salud”.

Finalmente como respaldo a la iniciativa tomamos la referencia normativa para resaltar que el Giro Directo fue establecido para que los recursos del Régimen Subsidiado, del Fosyga, del Sistema General de Participaciones y del Presupuesto General de la Nación llegue a las instituciones prestadoras del servicio de salud en razón a las competencias referidas, por lo cual, es viable aplicar el mecanismo para los aportes que tienen a cargo las entidades territoriales para la financiación del régimen subsidiado y para aquellos servicios no financiados con subsidios a la demanda<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Desde abril de 2011 los recursos del Régimen Subsidiado provenientes del Sistema General de Participaciones, del Fosyga y del Presupuesto General de la Nación se giran directamente a las EPS e IPS, de acuerdo con lo previsto por el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011, reglamentado por los Decretos números 971, 1700 y 3830 del mismo año. El giro a las EPS (o directamente a las IPS), se realiza en nombre de las entidades territoriales y corresponde a la Liquidación Mensual de Afiliados (LMA), que usa como soporte la Base de Datos Única de Afiliados. Al comienzo y en forma temporal, el giro directo se estableció para los municipios menores de 100 mil habitantes o para los Distritos y Municipios mayores de 100 mil habitantes que voluntariamente se acogieran a la medida. A partir de enero de 2012 los recursos se giran directamente a las EPS e IPS, independientemente de la categoría de los municipios o Distritos. Los recursos del esfuerzo propio siguen siendo recaudados y girados por las entidades territoriales. Igualmente las Cajas de Compensación Familiar autorizadas para administrar el régimen subsidiado recaudan y administran directamente los recursos que deben destinar para este fin. El la actualidad el giro directo desde la Nación se realiza los cinco primeros días hábiles de cada mes, a través de un Mecanismo Único de Recaudo y Giro de los recursos del Régimen Subsidiado, que concentra las fuentes de financiación disponibles en el nivel central y las gira en una sola transacción a las EPS o IPS. Los resultados de la Liquidación Mensual y los giros son informados a EPS, Entidades Territoriales e IPS, como soporte para su manejo contable, presupuestal y de tesorería. Giro Directo por más de 600 mil millones en abril de 2013” Tomado de: [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace\\_MinSalud\\_24.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace_MinSalud_24.pdf)

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la iniciativa nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República, el presente texto de proyecto de ley para que sea estudiado por esta célula legislativa que corresponda a fin de que inicie el trámite legal.

Con sentimientos de respeto y consideración,



Con sentimientos de respeto y consideración,

ALVARO URIBE VÉLEZ  
Autor

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ  
Autor

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 13 del mes de octubre del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 160, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores Álvaro Uribe, Honorio Henríquez, Antonio José Correa.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 160 de 2016 Senado**, por medio de la

*cual se adoptan medidas para garantizar la continuidad en el acceso a la prestación del servicio de salud como expresión del derecho fundamental y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Honorio Henríquez Pinedo, Antonio José Correa. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2016

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## OFICIOS DE RETIRO

### **RETIRO AUTORÍA DE PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2016 SENADO**

*por la cual se reglamenta el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2016

Doctora

RUTH MIGDONIA LUENGAS PEÑA

Jefe Sección Leyes

Senado de la República

**Referencia:** Retiro Autoría de Proyecto de ley.

Respetada doctora:

En consideración a la reciente presentación de la iniciativa legislativa que a continuación se men-

ciona y por virtud de la Ley 5ª de 1992 **solicito** sea **retirada mi firma como coautor** del:

• **Proyecto de ley número 111 de 2016 Senado**, por la cual se reglamenta el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia.

**Publicado en la Gaceta 649/16.**

Le agradezco, la atención prestada; realizar el oportuno y correspondiente retiro solicitado y remita lo solicitado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República.



SENÉN NIÑO AVENDAÑO  
Senador de La República



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2016  
SENADO**

*por la cual se reglamenta el artículo 69  
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

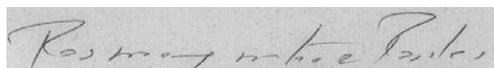
Artículo 1°. *Conversión a entes autónomos universitarios.* Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior del orden nacional, departamental, municipal y distrital, que no tengan el carácter académico de Universidad según lo previsto en la Ley 30 de 1992, deberán organizarse como Entes Autónomos Universitarios de Educación Superior sin que se modifique su actual carácter académico cuyo objeto es la Educación Superior en la modalidad académica que actualmente tienen como Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias, Escuelas Tecnológicas o Colegios Mayores, de conformidad con la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002.

Artículo 2°. *Ajuste institucional.* Las Instituciones de Educación Superior de que trata la presente ley, contarán con el término de dos años a partir de la vigencia de esta ley para hacer el ajuste de sus estatutos, reglamentos, estructura organizacional y planta de personal, a la nueva naturaleza jurídica sin que se modifique su actual carácter académico y dentro del marco de autonomía fijada a las Universidades Estatales en la Ley 30 de 1992.

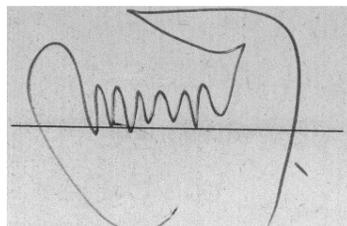
Artículo 3°. *Transición.* El Gobierno nacional reglamentará la transición a Entes Autónomos Universitarios de las instituciones de educación superior que a la entrada en vigencia de la presente ley estén organizadas como establecimientos públicos.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES (AUTORA)

Coautores,



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**MARCO CONSTITUCIONAL  
DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La Constitución Nacional en su artículo 69, establece y garantiza la autonomía universitaria.

“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

**DESARROLLO DEL PRINCIPIO  
DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La Corte Constitucional ha desarrollado el principio de la autonomía universitaria, describiéndola así:

“La autonomía universitaria se refleja en las siguientes libertades de la institución: elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodo de sus directivos y administradores, señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes de estudio que regirán la actividad académica. Los límites al ejercicio de la autonomía universitaria están dados en el orden constitucional, pues el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos se encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal, la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley”. (Sentencia T-18 mayo 12 de 1993).

“La autonomía universitaria es ante todo un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales. Complejo porque involucra otros derechos de personas, tales como la educación, la libertad de cátedra, la participación, que deben ser tenidos en cuenta y respetados en el desarrollo de las actividades universitarias”. (Sentencia T-574, diciembre 10 de 1993).

“La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior”. (Sentencia C-547, diciembre 1° de 1994).

**BENEFICIARIOS DE LA AUTONOMÍA  
UNIVERSITARIA**

La Educación Superior, definida por la Ley 30 de 1992, que determinó sus principios, fines, cam-

pos de acción y señaló las instituciones que la integran, siendo adicionada por la Ley 115 de 1994.

#### **PRINCIPALES ASPECTOS CONTENIDOS EN LA LEY 30 DE 1992**

“Artículo 1°. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”.

“Artículo 2°. La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”.

“Artículo 3°. El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y velará por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.

“Artículo 4°. La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la educación superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra”.

“Artículo 7°. Los campos de Acción de la Educación Superior son: el de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía”.

“Artículo 16. Son instituciones de Educación Superior:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales;
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas;
- c) Universidades”.

#### **PRINCIPALES ASPECTOS CONTENIDOS EN LA LEY 115 DE 1994**

“Artículo 213. Las actuales Instituciones Tecnológicas y las que se reconozcan con arreglo a la ley son Instituciones de Educación Superior”.

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional ha declarado que la autonomía universitaria es una condición que se les reconoce a todas las Instituciones de Educación Superior. (Sentencias C-195 de 1994, C-475 de 1999 y C-506 de 1999, entre otras):

“... la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación a la

autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance.

*“De este modo, el principio constitucional que aboga por la autonomía universitaria actúa como límite en la actuación de los poderes públicos, a fin de evitar cualquier forma de injerencia indebida en la libertad de acción y autodeterminación de estos institutos de educación superior en la consecución de sus fines, la cual debe de todas formas darse dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos”.*

*“Cabe reiterar la importancia de la vigencia y respeto a esa autonomía universitaria en el desarrollo de la cultura de las sociedades actuales y por los fines que a continuación se destacan:*

*“... el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.*

*“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”. (C-506 de 1999)”.*

*“La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tengan lugar dentro de un clima de libre interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores de tal modo que las restricciones, son excepcionales y deben estar previstas en la ley”.*

#### **ALCANCES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

La Autonomía Universitaria es una característica de la esencia de las Instituciones de Educación Superior, no restringida a un solo tipo de ellas. Es el legislador a través de la ley quien regula y gradúa dicha autonomía, así lo hizo en la Ley 30 de 1992, dándole la condición de Entes Autónomos a las universidades (el mayor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal) y de Establecimientos Públicos a las demás (menor grado de autonomía en manejo administrativo y presupuestal).

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla ge-

neral que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado”. (C-506 de 1999).

“**Ley 30 de 1992. Artículo 57.** Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y a la planeación del sector educativo.

**Parágrafo.** Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del Orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”.

#### DE LA NATURALEZA JURÍDICA

Hace referencia al tipo de entidad o ente que se conforma para ejercer la actividad educativa, pudiendo ser:

a) Entidades privadas sin ánimo de lucro, Asociaciones, Corporaciones o Instituciones de Economía Solidaria (C. N. art. 68. Ley 30 de 1992, arts. 96, 97 y 98);

b) Instituciones públicas clasificadas en la Ley 30 de 1992, art. 57, como Entes Universitarios Autónomos y Establecimientos Públicos (Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Colegios Mayores, Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas).

La Ley 749 de 2002 en el artículo 18 expresa que el cambio de carácter académico de las Instituciones Técnicas Profesionales e Instituciones Tecnológicas (Establecimientos Públicos) a Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, no conlleva el cambio de su naturaleza jurídica. Por ende, el carácter académico entre estos tipos de instituciones no se liga a su naturaleza jurídica. La modificación de naturaleza jurídica se produce, en el caso de las instituciones privadas cuando de Fundación se transforma en corporación o institución de economía solidaria y las instituciones estatales, cuando un Establecimiento Público de Educación Superior pasa a constituirse en Ente Autónomo.

“**Artículo 18.** Las Instituciones Técnicas Profesionales y Tecnológicas de Educación Superior Estatales u Oficiales, son establecimientos públicos de conformidad con el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 y el cambio de su carácter académico o redefinición del mismo, se efectuará mediante el trámite y cumplimiento de los requisitos establecidos en el Capítulo III de la presente ley, y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten sin que esto implique cambio en su naturaleza jurídica”.

#### LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ES REGULADA POR EL LEGISLADOR

Ha precisado la Corte Constitucional que la gradualidad de la autonomía es una prerrogativa del Congreso de la República al expedir las leyes que regulan la Educación o las entidades que prestan dicho servicio.

La Constitución Nacional en su artículo 69 señala que:

“... Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”.

#### PROPUESTAS DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Con el fin de asegurar la autonomía universitaria en las Instituciones de Educación Superior Estatales que hoy tienen la condición de Establecimientos Públicos, y ofrecerles garantías en el manejo presupuestal y la gestión de recursos para el cumplimiento de su misión y atender las metas de ampliación de cobertura con calidad, se plantea:

1. Hacer uso de las facultades del señor Presidente de la República para que mediante iniciativa legislativa se proceda a crear y regular “Entes Autónomos Universitarios”, modificando la naturaleza jurídica de las actuales Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Tecnológicas, Colegios Mayores e Instituciones Universitarias, estatales u oficiales, sin que se modifique su actual carácter académico;

La Ley 489 de 1999, en su artículo 40 señaló las entidades y organismos sujetos a régimen especial expresando: “... los demás organismos con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetarán a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes...”. Asumiendo la “Autonomía Universitaria” como una garantía que protege a todas las Instituciones de Educación Superior, y que su regulación es dada por la ley, quien define su régimen especial, se considera procedente aplicar las facultades anotadas, para crear los “Entes Autónomos Universitarios” con carácter académico de Instituciones Técnica Profesional, Tecnológica, Universitaria y Escuela Tecnológica, fijándoles su régimen especial.

2. Por ser el legislador quien puede regular los grados de autonomía de las Instituciones de Educación Superior, puede proponerse con el aval del gobierno nacional o a su iniciativa la expedición de una ley que le dé la condición de “Entes Autónomos Universitarios” a las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Escuelas Tecnológicas, Colegios Mayores e Instituciones Universitarias, estatales u oficiales, sin que se modifique su actual carácter académico y con un régimen especial.

3. En relación con el aseguramiento del presupuesto de los nuevos “Entes Autónomos Universitarios” y su adecuado control y manejo, la ley podrá introducir un régimen que defina condiciones e indicadores que definan niveles de autonomía y flexibilidad.

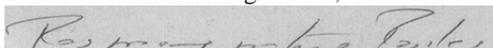
**NORMAS DE CONSULTA**

- Constitución Nacional artículo 69
- Corte Constitucional Sentencia T-18 mayo 12 de 1993
- Corte Constitucional Sentencia T-574 diciembre 10 de 1993
- Corte Constitucional Sentencia C-547 diciembre 1° de 1994
- Ley 30 de 1992
- Ley 115 de 1994
- Ley 749 de 2002
- Ley 2566 de 2003
- Decreto 2216 de 2003
- Resolución 3462 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional
- Proyecto de ley de abril de 2010, *por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la Educación Superior definida en la Ley 30 de 1992.*

**DOCUMENTOS DE CONSULTA**

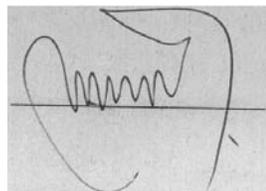
- Declaraciones públicas y documentos internos de trabajo realizados por la REDTTU
- Declaraciones públicas y documentos internos de trabajo realizados por ACIET.

De los honorables Congresistas,



ROSMEY MARTÍNEZ ROSALES (AUTORA)

(Coautores),



SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 17 del mes de agosto del año 2016 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 111** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 111 de 2016 Senado**, por la cual se reglamenta el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Rosmery Martínez Rosales* y *Senén Niño Avendaño*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 916- Martes, 25 de octubre de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 168 de 2016 Senado, por medio de la cual se crea una instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la Unesco definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial .....	1
NOTAS ACLARATORIAS	
Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 160 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la continuidad en el acceso a la prestación del servicio de salud como expresión del derecho fundamental y se dictan disposiciones de eficiencia .....	7
OFICIOS DE RETIRO	
Retiro autoría de Proyecto de ley número 111 de 2016 Senado, por la cual se reglamenta el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia.....	12