



# 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° 961

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de noviembre 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 172 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

##### Objeto y principios

Artículo 1°. *Principios.* Los principios inspiradores de la presente ley son la dignidad humana, la resocialización como fin primordial de las penas y el respeto por los derechos de las personas privadas de la libertad en lo que concierne a su integridad física y mental, así como la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Artículo 2°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional,

#### CAPÍTULO II

##### Mecanismos e incentivos para empresas nacionales y extranjeras

Artículo 3°. *De la vinculación industrial o empresarial.* Al proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios. Las empresas o industrias nacionales o extranjeras que vinculen personas reclusas en establecimientos penitenciarios y carcelarios, a través de convenio con el Inpec, para que presten sus servicios en el desarrollo de actividades propias del giro ordinario de sus negocios, en un mínimo del 10% del total de su nómina, y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, podrán deducir de su renta hasta el 100% del valor de la remuneración pactada a los internos vinculados, así como los costos del transporte de mercancías, bienes o servicios desde o para el centro de reclusión durante el año gravable, mientras subsista la condición de personas privadas de la liber-

tad y hasta el año siguiente a la puesta en libertad de los condenados.

Parágrafo. Esta disposición no se aplicará a condenados que gocen del subrogado de la prisión domiciliaria, ni implicará el desplazamiento del Recluso a las empresas o factorías que apoyen el programa. Algunas de las actividades contratadas se podrán cumplir bajo modalidades como el teletrabajo u otras modalidades análogas que establezca el gobierno nacional.

Artículo 4°. *Mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.* Cuando las empresas mencionadas en el artículo 3° destinen un porcentaje de sus utilidades para apoyar el mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas que se encuentran privadas de la libertad en establecimientos carcelarios y penitenciarios el incentivo al que se refiere el artículo anterior, será hasta del 100% del valor de las inversiones realizadas, siempre y cuando el mejoramiento o adecuación física de las instalaciones del establecimiento haya sido ejecutado y previamente concertado con el Inpec y el Ministerio de Hacienda, entidades que deben establecer un programa de coordinación del proyecto de mejoramiento penitenciario. Para las obras de adecuación física o tecnológica, las empresas podrán vincular preferiblemente a reclusos con la calidad de condenados, para su ejecución. En los eventos en que sean necesarias capacitaciones y asesorías para el desarrollo de las obras en que se vincula a reclusos, sus costos se tendrán como susceptibles de aplicación del incentivo tributario.

Las empresas o industrias mencionadas en el artículo 3° de la presente ley que realicen inversiones podrán realizar adecuaciones en los centros de reclusión que permitan el desarrollo de las actividades productivas para las que se vincule a las personas privadas de la libertad.

Parágrafo. Los incentivos a que se refieren estos artículos no serán acumulables entre sí y tampoco lo serán con aquellos existentes en otras normas. De la anterior prescripción se excluyen los casos en que se opte por el apoyo al mejoramiento de las condiciones físicas

y tecnológicas de los establecimientos y se vinculen reclusos, caso en el cual el porcentaje de acumulación no podrá exceder del 150%, distribuido así: 100% por el artículo 4° y 50% por el artículo 3°.

Parágrafo 2°. Las empresas escogerán la modalidad de apoyo que deseen, ya sea la establecida en el artículo 3° (vinculación en actividades propias de la empresa), o la del artículo 4° (mejoramiento de condiciones físicas y tecnológicas).

Artículo 5°. *Ventajas comparativas en licitaciones públicas.* La empresa que contrate personas privadas de la libertad, o apoye en el mejoramiento de sus condiciones de reclusión en los términos y condiciones dispuestos en los artículos 3° y 4° de esta ley será preferida, en caso de empate, en procesos de contratación Estatal por licitación pública, siempre y cuando no contraríe disposiciones que protegen otros grupos vulnerables.

Las empresas o industrias que se vinculen al programa de mejoramiento penitenciario también tendrán preferencia de sus productos adquiridos por el Estado en los procesos de contratación directa y en los demás procesos contractuales. Tal vinculación también servirá de criterio de desempate.

Artículo 6°. *Visibilidad de la responsabilidad social empresarial.* Las empresas o industrias que contribuyan al mejoramiento del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, tendrán derecho a pauta publicitaria radial y televisiva, con beneficios respecto a los costos de la misma, en la que se destaque su vinculación al proyecto. La Autoridad Nacional de televisión, podrá tomar decisiones análogas, respecto a los programas que sean emitidos en canales regionales y nacionales y que cuenten con el apoyo de la ANTV.

### CAPÍTULO III

#### **Condiciones para las personas privadas de la libertad vinculadas al proyecto laboral en los centros de reclusión**

Artículo 7°. *Requisitos para las personas privadas de la libertad derivados del trabajo penitenciario.* Las personas privadas de la libertad que sean seleccionadas por las empresas para laborar con ellas, ASea para apoyar el giro ordinario sus negocios, o para apoyar un proceso de mejoramiento o adecuación física del establecimiento, deben contar con Certificado de buena conducta acreditada por el Consejo de disciplina del Centro de reclusión.

Artículo 8°. *Derechos de las personas privadas de la libertad.* Los reclusos vinculados a actividades productivas o de adecuación física o tecnológica del establecimiento de reclusión tendrán los siguientes derechos:

- a) Afiliación al sistema de seguridad social.
- b) La retribución económica pactada en el Convenio. Un porcentaje de la retribución será consignado, previa autorización y determinación del recluso, en una cuenta especial a su favor, el cual le será entregado al momento de perder la condición de confinado en centro de reclusión, para apoyar su proceso de re-socialización.
- c) Lo anterior, no impide que el recluso, en forma anticipada, autorice la entrega parcial o total de esos recursos a quien tenga el cuidado de sus hijos menores de edad o en condición de discapacidad. En defecto de estos, dicha entrega se autorizará para sus ascendientes mayores de 60 años. En todo caso, no podrán ser remu-

nerados por debajo del salario mínimo legal vigente, o proporcional si la vinculación no fuere de tiempo completo. La jornada laboral, no excederá de ocho horas diarias.

d) Al momento de terminar el cumplimiento de la condena, la persona tendrá derecho a ser beneficiaria del mecanismo de protección al cesante, creado por la Ley 1636 de 2013 y de los programas de reinserción laboral, establecidos por el SENA. La empresa o industria, con la que el condenado haya realizado su labor cuando tuvo la particularidad de recluso, podrá vincularlo con posterioridad para permitirle un adecuado proceso de resocialización y de reincorporación a la vida productiva.

e) Las personas privadas de la libertad que participen de las actividades de trabajo penitenciario reguladas en esta ley tendrán derecho a la reducción de pena en los términos de la Ley 65 de 1993.

### CAPÍTULO IV

#### **Otras disposiciones**

Artículo 9°. *Reglamentación.* Facúltase al gobierno nacional, para que reglamente lo dispuesto en esta ley.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige desde su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Congressista,

De la Honorable Congressista,

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.**  
Senadora de la República

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

*por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.*

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **1. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional.

##### **2. ANTECEDENTES**

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el hacinamiento llega a la escandalosa proporción del 200%. Son seis los detenidos por hora, pero la Policía no sabe a dónde llevarlos. El mal es sistémico: muchas instituciones están fallando en algún punto, volviendo la inhumana realidad de los reclusos un círculo vicioso. El hacinamiento es derivado de las dificultades estructurales de la política criminal en todas sus fases y no únicamente en su fase carcelaria se corre el riesgo de que si en tres años persisten los niveles dramáticos de hacinamiento de los reclusos de cinco centros carcelarios (La modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y las cárceles de Cúcuta y Barrancabermeja), se cierren definitivamente En el caso de la cárcel La Tramacua de Valledupar, el plazo puede ser menor, especialmente por los problemas en el suministro del agua y además hay dos situaciones particulares:

1. La política criminal y carcelaria de un Estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, debe respetar hasta donde sea posible el derecho fundamental a la libertad de toda persona. Todo ser humano, en una sociedad libre y democrática, salvo que sea estrictamente necesario y proporcionado encarcelarlo, debe poder vivir en libertad. De hecho, la política criminal no solo debe ser respetuosa de la libertad, debe promover su respeto, su protección y su garantía. Debe entender que el derecho penal es la *ultima ratio*, tanto para la decisión de cuándo encarcelar, como para las decisiones de cómo hacerlo y hasta cuándo.

2. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que solo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y solo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento.

Igualmente, el documento CONPES 3828 de mayo 19 de 2015 al tratar el tema de la política Penitenciaria y carcelaria en Colombia, planteó:

*“La política penitenciaria y carcelaria hasta el momento se ha concentrado casi exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos. Desde el 2000 se han invertido aproximadamente 3,5 billones de pesos en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Si bien este esfuerzo fiscal ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, las tasas de hacinamiento siguen por encima del 50%.*

*El presente documento CONPES busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria mediante su articulación con una política criminal coherente y eficaz. Esto quiere decir que, además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Para poner en marcha este nuevo enfoque de política penitenciaria, se ha construido un plan de acción con una inversión total de 1,17 billones de pesos.*

*En el eje de adecuación física, sanitaria y tecnológica de los ERON, se destaca la creación de 11.843 nuevos cupos, la adecuación de las áreas sanitarias de los 137 centros de reclusión, y un proyecto para dotar a los ERON con salas de audiencias virtuales para un ahorro aproximado durante el cuatrienio de 65 mil millones de pesos en costos de traslado y remisiones.”.*

#### JUSTIFICACIÓN

El precitado documento CONPES y la opinión pública, sirven de justificación, al agregar:

*Finalmente, se busca afianzar la participación tanto de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus obligaciones frente a la población sindicada, como del sector privado en la estructuración de proyectos APP de iniciativa pública para la ampliación de la oferta penitenciaria y también para la dotación tecnológica de los centros de reclusión.*

*Entre los resultados esperados de la implementación de las estrategias planteadas en este documento se destacan: una reducción de la tasa de hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp; la generación de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios mediante obra pública a cargo de la USPEC, y 7.200 nuevos cupos bajo el esquema de asociaciones público privadas; el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario con un aumento en las salas de audiencias de 88 a 645 al finalizar el cuatrienio;*

*Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa. Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada.*

La situación carcelaria del país ha venido siendo denunciada de tiempo atrás tanto por la Defensoría del Pueblo como por distintas entidades. El nivel promedio de hacinamiento es del 50%, pero llega hasta el 483% en la cárcel de Riohacha según el propio Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Faltan las mínimas condiciones higiénicas, como agua potable, exposición al sol y servicios sanitarios. Proliferan la tuberculosis, el VIH, la escabiosis y las enfermedades venéreas. Al menos 2.000 de los 117.018 presos que había en el país en el 2014 padecían problemas de salud mental según la Defensoría del Pueblo. Son cada vez más críticas las condiciones de atención médica para los reclusos. Se Reportan a diario violaciones a los derechos humanos y discriminaciones de todo tipo con los presos de ambos sexos. Hay grupos organizados de presos que controlan internamente algunos penales y son rutinarios los sobornos a las autoridades y a los escasos guardianes.

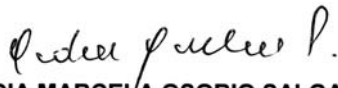
Todo ello, y mucho más, es el caldo de cultivo para la barbarie y hace de nuestras cárceles y de las de otros países de la región, un reflejo de lo peor de nuestra sociedad, una bomba de tiempo con catastróficas explosiones periódicas, y una enorme tarea pendiente en la agenda de la construcción de sociedades más civilizadas y en paz<sup>11</sup>. Como parte de esta justificación debe mencionarse el Convenio 29 y 105 de la OIT, el cual

<sup>1</sup> Saúl Franco, *cárceles de horror*. Publicado en el diario *El Espectador*, febrero 24/16 <http://www.elespectador.com/print/618405>

plantea que la remuneración ofrecida a los reclusos no debe ser inferior al salario mínimo legal y las condiciones de seguridad social deben ser iguales, pretender una forma de remuneración diferente, es contrariar el referido Convenio de la OIT, que prevalece sobre el derecho interno, según lo dispuesto en nuestra Constitución Política, e igualmente, conduce a que el trabajo tuviera unas tasa de remuneración en condiciones de explotación, que impedirían al recluso el cumplimiento de determinadas obligaciones alimentarias al interior de su grupo familiar o de obligaciones indemnizatorias para con sus víctimas. En el aspecto laboral, el proyecto únicamente beneficiará a los reclusos en los centros carcelarios, para efectos de no perder la unidad de materia del proyecto, toda vez que se busca fundamentalmente, el saneamiento de las condiciones de las estructuras de los centros de reclusión y además, permitir que los reclusos se desplacen a las empresas o factorías que se vinculen al proyecto, supone dos situaciones: a) Se incrementarían los gastos presupuestales de vigilancia para el Inpec. b) Crearía posibles resistencias al interior del grupo de trabajadores de la empresa o factoría que apoye el programa, quienes podrían percibir una latente disminución de la oferta laboral y se podría estigmatizar a los reclusos beneficiarios del programa. Reclusos que suscribirían un contrato individual con su pleno consentimiento, para garantizar que el Estado no está disponiendo libremente de la mano de obra de los reclusos, para favorecer intereses de empresas privadas.

En los términos anteriores, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República, este proyecto de ley.

De la honorable Congresista,



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.**  
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 2 del mes de noviembre del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 172 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos

constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nidia Marcela Osorio Salgado*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 172 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora *Nidia Marcela Osorio Salgado*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2016

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

Cúmplase.

La Presidenta (e) del honorable Senado de la República,

*Daira de Jesús Galvis Hernández.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2016 SENADO**

*por la cual se modifica la conformación  
de la Comisión de Ordenamiento Territorial.*

#### **Palabras claves:**

Descentralización, Autonomía, Organización Territorial, Departamentos, Municipios.

#### **Instituciones claves:**

Comisión de Ordenamiento Territorial – COT NACIONAL, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación, Comisiones de Ordenamiento Territorial Departamentales, Comisiones de Ordenamiento Territorial Municipales y Esquemas Asociativos Territoriales.

### **INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- IV. MARCO NORMATIVO
- V. CONCEPTOS TÉCNICOS
- VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE
- VII. CONCLUSIÓN
- VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- IX. TEXTO PROPUESTO
- X. PROPOSICIÓN

### I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado fue radicado el 2 de agosto de 2016 en la Secretaría General del Senado de la República. Es autor del proyecto el honorable Senador Carlos Enrique Soto.

El 18 de agosto de 2016, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibe el expediente del proyecto de ley y el 24 de agosto, mediante Acta MD-03, se designa como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley -que cuenta con 4 artículos- tiene como objeto ampliar el número de integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional (COT Nacional), con el fin de fortalecer el principio de descentralización y de colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial, consagrados en la carta constitucional.

### III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto de ley, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. La Constitución Política de 1991 estableció que Colombia está organizada en forma de República unitaria descentralizada, para materializar este principio, la rama legislativa dicta leyes que deben cumplir con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2. Las autoridades administrativas deben actuar buscando servir a los intereses generales, de manera eficaz y con celeridad.

3. Los departamentos y los municipios son las entidades territoriales encargadas de planificar el desarrollo dentro de su territorio. Por eso, de acuerdo con la política territorial, deben participar en las instancias de creación de políticas públicas, como la COT Nacional.

4. Finalmente, considera el autor que siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 especialmente la “Estrategia Territorial: Ejes Articuladores del Desarrollo y Prioridades para la Gestión Territorial, Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas”, la COT Nacional debe contar con la presencia y participación de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Vivienda Ciudad y Territorio, así como del Departamento Nacional de Planeación. Todos los anteriores con voz y voto.

### IV. MARCO NORMATIVO

#### 1. Marco constitucional

Estudiado el texto del proyecto de ley, podemos establecer que la iniciativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por nuestra Carta Política a través de diferentes artículos, en especial los del “*Título IX*

de la organización territorial” que de manera clara y expresa disponen:

“**Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley*”.

“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.

“**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”.

#### 2. Marco legal

El proyecto de ley sometido a estudio, se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia. En este caso concreto, la Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, está llamada a regular la materia pues tiene como objeto “*dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial*”.

De manera puntual, el artículo 5° de la mencionada ley establece la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, afirmando que la misma, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno nacional.

6. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

Adicionalmente, dado que la Ley 1617 de 2013 “*Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales*” tiene como principal objeto, dotar a los distritos de facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, también hace parte del marco legal de este proyecto de ley. Finalmente, el Decreto 3680 de 2011 y el decreto reglamentario de la Ley 1454 de 2011, organizan el funcionamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

### V. CONCEPTO TÉCNICO

El 28 de septiembre de 2016, se solicitó al Director de Desarrollo Territorial y Secretario Técnico de COT Nacional, doctor Javier Pérez, emitir concepto sobre el Proyecto de ley número 71 de 2016. Sin embargo, a la fecha de presentación de esta ponencia, no se ha recibido respuesta.

### VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Expertos en el tema afirman que Colombia inició su proceso de descentralización territorial en los años 80. Como lo expresa el doctor Darío Restrepo en su libro *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia 1980-2005, una propuesta de economía política espacial comparada*; fue en esta época en donde “la confluencia histórica entre la crisis del modelo de acumulación y el sistema político, desataron pugnas por ordenamientos territoriales de poder entre fuerzas antagónicas como por ejemplo el neoliberalismo, los movimientos sociales rurales y urbanos, las élites territoriales y los reformadores políticos de distintas ideologías”. Así, afirma Restrepo que el “proceso de descentralización resultó de las relaciones de fuerza entre estrategias, intereses y usos de distintos sectores que se disputaban la orientación del modelo económico y del sistema político, a través de la arquitectura espacial de las instituciones estatales”. En ese contexto, Colombia iniciaba un camino que buscaba darle preponderancia a los municipios, entre otras razones, porque su población no se concentraba exclusivamente en la capital de Colombia, sino que estaba repartida en capitales de departamento y en diferentes municipios<sup>1</sup>. Posteriormente vino la constitución de 1991, que estableció que estos entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud les otorgó el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias propias, administrar recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales<sup>2</sup>.

Vemos entonces que las razones para que los gobiernos decidan descentralizarse son entre otras, la eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos, la transparencia en los impuestos recaudados, la prestación de los servicios públicos, la subsidiariedad, y la movilización, que se refiere a la participación comunitaria en las instituciones locales<sup>3</sup>. Por eso, en relación con el concepto de descentralización, este puede adoptar varias formas, pues puede ser un modelo político, administrativo o fiscal. Así, como bien lo explica el documento emitido por el Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) *Descentralización e impuesto predial rural*<sup>4</sup> lo que busca la descentralización es “aproximar el gobierno a la gente y lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas. En este contexto, un gobierno local actúa dentro de los parámetros normativos generales fijados por el gobierno central, pero goza de autonomía en relación con la manera de realizar sus funciones”. Pese a estos desarrollos académicos, la práctica en Colombia nos muestra cómo los gobiernos locales han perdido cada vez mayor control sobre su propia administración y se enfrentan a innumerables dificultades en relación con sus finanzas, la presentación de informes ante entidades de control y en general, la gestión de su territorio. Estas dificultades se presentan en gran medida por decisiones de política pública que se toman a nivel central y que no ofrecen mecanismos de consulta o participación a los entes territoriales descentralizados.

Es por eso que, con el ánimo de acercar la realidad de los municipios en Colombia a las directrices definidas por el gobierno central<sup>5</sup>, es necesario fortalecer los mecanismos de descentralización contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, para lograr suplir las necesidades locales, y, como lo afirma documento de la FAO<sup>6</sup> cumplir al mismo tiempo los objetivos regionales y nacionales.

Bajo este espíritu, apoyamos la presente iniciativa legislativa que busca ampliar el número de integrantes de un organismo creado para asesorar entidades del orden nacional, en temas de desarrollo territorial. Me refiero a la Comisión de Ordenamiento Territorial que desde el 2011, y mediante la Ley 1454 fue creada como un “organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio”.

Por mandato legal, dicha Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional debe orientar la aplicación de los principios de soberanía y unidad nacional, autonomía,

<sup>3</sup> Depósito de documentos de la FAO. Descentralización. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

<sup>4</sup> Depósito de documentos de la FAO. Descentralización. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

<sup>5</sup> Depósito de documentos de la FAO. Descentralización. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

<sup>6</sup> Depósito de documentos de la FAO. Descentralización. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s04.htm>

<sup>1</sup> <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/596/DESCENTRALIZACION%20EN%20COLOMBIA.htm>

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad en los departamentos, distritos y municipios de todo el país. Para eso, el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011 determina que las siguientes personas harán parte de la Comisión mencionada:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el Gobierno nacional.
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico.

Dada la importancia de la coordinación que debe existir entre las políticas nacionales y su ejecución a nivel territorial, es necesario entonces, que la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional incluya dentro de sus miembros al Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio o su delegado, al Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, a un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales y a dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.

Contar con la presencia de nuevos miembros, es fundamental, entre otras, por las razones que exponemos a continuación:

La presencia en la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, del Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, resulta relevante pues su entidad es la encargada de dirigir la administración financiera del Estado y emitir conceptos sobre la viabilidad de la aplicación de políticas públicas desde el nivel central. Adicionalmente, teniendo en cuenta que los problemas de habitabilidad son recurrentes en los entes descentralizados, consideramos de suma importancia ofrecer un asiento al Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio o a su delegado, para que haga parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional.

Por otra parte, dado que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene dentro de sus funciones desarrollar los lineamientos de planeación impartidos por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno nacional con las entidades territoriales, es pertinente la inclusión de su director o un delegado en la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, para contar con una asesoría específica en la toma de decisiones de impacto local.

De otro lado, creemos que contar con la presencia de un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales le permitirá a la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, contar con la experiencia y el marco de realidad de nuestros departamentos que son los que se verán beneficiados o afectados con las decisiones tomadas en el nivel central. Por esta misma razón, es necesario ofrecer un lugar a dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.

Finalmente, y aunque el autor del proyecto propone también ofrecer un espacio a los esquemas asociativos territoriales con personería jurídica que pueden llegar a existir en Colombia, sugerimos su modificación por las siguientes razones.

El artículo 3° del proyecto original establece: “*Participación de los Esquemas Asociativos Territoriales: Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica, podrán acompañar a la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto*” sin embargo dada la cantidad de esquemas asociativos con que cuenta el país, creemos se podría obstaculizar la toma de decisiones de la COT Nacional. Así, aunque proponemos fortalecer un órgano técnico asesor de política territorial, queremos hacerlo sin detrimento de su capacidad de llegar a consensos mínimos y tomar decisiones con la agilidad que precisan los temas. En otras palabras, creemos que al incluir a las asociaciones de Municipios, las asociaciones de Departamentos, las asociaciones de Distritos, las asociaciones de Áreas Metropolitanas, las Provincias Administrativas y de Planeación (PAP), las Regiones de Planeación y de Gestión (RPG), las regiones Administrativas y de Planeación (RAP), la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, las alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos y las alianzas Estratégicas de Orden Económico, en las sesiones de la comisión, se dilatarían sus sesiones y retrasaría la promulgación de los conceptos sobre los que tiene competencia. Por tal razón, sugerimos modificar el artículo mencionado para incluir únicamente un representante de los esquemas asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011.

## VII. CONCLUSIÓN

Dada la importancia de las funciones que desarrolla la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, es pertinente darle trámite a este proyecto de ley, que fortalece su conformación para incluir nuevas instituciones que enriquezcan el trabajo de la comisión, y al pliego de modificaciones que presentamos a continuación.

## VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El proyecto de ley debe seguir su trámite en el Congreso de la República, no obstante sugerimos realizar los siguientes ajustes:

1. Título del proyecto: se plantea precisar el título del proyecto de ley, dado que su objetivo es modificar la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, establecida en el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011.

Proyecto radicado	Texto propuesto
Por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial	Por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011

2. Objeto del proyecto: se precisa su redacción.

Proyecto radicado	Texto propuesto
Objeto: La presente ley tiene como objeto reorganizar la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, con el fin de generar una mayor descentralización y colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial.	Objeto: La presente ley tiene como objeto <u>fortalecer</u> la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, <u>para promover</u> la descentralización y colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial.

3. Participación de los Esquemas Asociativos Territoriales: se elimina este artículo por las razones anteriormente expuestas.

Proyecto radicado	Texto propuesto
Artículo 3°. <i>Participación de los Esquemas Asociativos de Territoriales.</i> Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica, podrán acompañar a la COT en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto.	Artículo 3°. <i>Participación de los Esquemas Asociativos de Territoriales.</i> Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica, <u>tendrán un representante que podrá acompañar</u> a la COT en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto.

### IX. PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al **Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado**, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Senadores,

  
**JUAN MANUEL GALÁN**  
 SENADOR DE LA REPUBLICA

### X. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1454 de 2011.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto fortalecer la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, para promover la descentralización y colaboración armónica entre los distintos niveles del ordenamiento territorial.

Artículo 2°. El artículo 5° de la Ley 1454 de 2011 quedará así:

La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.

6. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.

7. Un Gobernador designado por las comisiones de ordenamiento territorial departamentales.

8. Dos alcaldes designados por las comisiones de ordenamiento territorial municipales.

9. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

10. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el Gobierno nacional.

11. Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

12. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico.

Artículo 3°. *Participación de los Esquemas Asociativos de Territoriales.* Los distintos esquemas asociativos territoriales que cuenten con personería jurídica, tendrán un representante que podrá acompañar a la COT en todas sus sesiones con derecho a voz, pero sin voto.

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

  
**JUAN MANUEL GALÁN**  
 SENADOR DE LA REPUBLICA

\* \* \*

### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2016 SENADO

por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2016

Honorable Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente de la Comisión Segunda Constitucional del Senado

**Asunto:** Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 89 de 2016.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de nuestro encargo compartido como ponentes del proyecto de ley de la referencia, por designación informada por el Secretario General de la célula legislativa que usted preside, nos permitimos presentar ponencia positiva sobre el mismo, en virtud de las siguientes consideraciones:

#### I. Síntesis del proyecto de ley

El presente proyecto de ley está integrado por ocho (8) artículos, incluido lo relativo a la vigencia, que regulan los siguientes asuntos:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.*

Artículo 2°. *Estabilidad laboral reforzada.*



Artículo 3°. *Capacidades psicofísicas remanentes.*

Artículo 4°. *Aptitud psicofísica para permanencia en el servicio.*

Artículo 5°. *Viabilidad del concepto ineptitud psicofísica.*

Artículo 6°. *Promoción profesional.*

Artículo 7°. *Deber de capacitación.*

Artículo 8°. *Vigencia.*

## II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El proyecto de ley de la referencia tiene por finalidad incorporar expresamente el principio de *estabilidad reforzada* al régimen especial de carrera y de evaluación psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública, en camino de asegurarles un trato digno a quienes han sufrido lesiones o afecciones psicofísicas en las siguientes situaciones:

- Durante el servicio, por causa y razón del mismo (enfermedad o accidente laboral);

- Durante el servicio, por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.

Así, lo proyectado no cobija a quienes hayan adquirido lesiones o afecciones físicas o psicológicas en situaciones no relacionadas con el servicio o por causa del mismo, o cuando se produzcan por causa de la infracción de normas legales o reglamentarias u órdenes legítimas que regulan el desarrollo de las funciones del cargo o el adecuado desarrollo del servicio militar o policial.

La estabilidad reforzada de que trata el presente proyecto de ley brinda protección laboral, esencialmente, a miembros de la Fuerza Pública (Oficiales, Suboficiales, Soldados e Infantes de Marina Profesionales y miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional) cuya lesión o afección les genere una disminución de su capacidad psicofísica en porcentaje inferior al establecido legalmente para acceder a la pensión por invalidez.

El proyecto incorpora y define el concepto de *capacidad psicofísicas remanentes*, entendida como “*el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades físicas y psicológicas residuales con que cuenta un miembro activo de la Fuerza Pública para cumplir una actividad militar o policial luego de sufrir una disminución de su capacidad psicofísica con ocasión de lesiones o afecciones adquiridas en cualquiera de las situaciones*” antes indicadas. A partir de este concepto fundamental, el proyecto obliga a las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional a determinar integralmente la capacidad de los lesionados, definir el tipo de actividades compatibles con las mismas y recomendar su reubicación.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, al miembro de la Fuerza Pública que se le determine una disminución de su capacidad psicofísica en porcentaje inferior al previsto para acceder a la pensión de invalidez, no podrá retirársele del servicio activo a no ser que su condición psicofísica ponga en riesgo su propia integridad y la de su entorno, así como de carecer de habilidades residuales para desarrollar cualquier actividad militar o policial.

### Síntesis sobre finalidad y alcance

*En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley procura implementar a la normativa que regula la eva-*

*luación de la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública el derecho a la estabilidad laboral reforzada, en los eventos en los que la disminución de su capacidad psicofísica es provocada por las siguientes causas:*

*i) Lesiones afecciones adquiridas en el servicio, por causa y razón del mismo,*

*ii) Acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.*

*Dicha garantía beneficiará al personal activo de la Fuerza Pública siempre que:*

*i) El porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica sea inferior al porcentaje fijado por la ley para acceder a la pensión de invalidez, en cada caso.*

*ii) Las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional identifiquen capacidades remanentes -o residuales- de quien presenta disminución psicofísica que le permita desarrollar cualquier otra actividad o función militar o policial.*

*iii) La permanencia en el servicio no suponga un riesgo real y grave a su integridad y el de su entorno, conforme el dictamen de las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

## III. Justificación del proyecto de ley

En el régimen legal vigente que regula la carrera de los miembros de la Fuerza Pública y establece los parámetros para la calificación de su capacidad psicofísica, no se prevén disposiciones que garanticen la estabilidad laboral de quienes han sufrido o adquirido una lesión o afección, física o psíquica, que conlleve a su calificación de “NO APTO” para el servicio, en los eventos en los que el porcentaje de disminución no supera el previsto para acceder a la pensión de invalidez.

Asimismo, se hace necesario establecer legalmente la obligación de las Instituciones castrenses y de Policía de promover la reubicación laboral de los miembros de la Fuerza Pública con capacidades psicofísicas remanentes, con lo que puedan continuar con su servicio a la Patria, en aprovechamiento de su vocación y conocimiento de la actividad militar y policial.

El estado actual de cosas ha llevado a situaciones incompatibles con el trato humano y digno que han de recibir las personas, máxime quienes han servido noblemente a los propósitos estatales de protección y promoción de los derechos de sus conciudadanos en una de las actividades de mayor riesgo en el país.

Más grave aún la situación de los Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para quienes la disminución de su capacidad psicofísica en cualquier porcentaje representa una causal inexorable de retiro, no obstante la posibilidad de aprovechar sus capacidades y habilidades físicas y síquicas remanentes.

### Regulación legal vigente

En la exposición de motivos que acompaña este proyecto de ley se destaca que el Decreto 094 de 1989, por el cual se reforma el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, define como *capacidad psicofísica* las “*condiciones psicofísicas para el íntegro y permanencia en el servicio, teniendo en cuenta su categoría y cargo*”

-sic- (Art. 2°); seguidamente determina que la calificación de dicha capacidad sicofísica corresponde a los conceptos de “*apto, aplazado y no apto*”, precisando de cada cual lo siguiente:

*Artículo 3°. Es apto el que presente condiciones sicofísicas que permitan desarrollar normal y eficientemente la actividad Militar, policial y civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones.*

*Será aplazado el que presente alguna lesión o enfermedad y que, mediante, pueda recuperar su capacidad sicofísica para el desempeño del cargo, empleo o funciones.*

*Será calificado no apto que presente alguna alteración sicofísica, que no le permita desarrollar normal y eficientemente la actividad Militar, policial o civil correspondiente a su cargo, empleo o funciones.* -sic-

El artículo 47 del mismo decreto categoriza por grupos las lesiones y afecciones que provocan la declaratoria de NO APTO, en la siguiente forma:

**Artículo 47. Grupos que contemplan lesiones y afecciones causales de no aptitud.** Establécense los siguientes grupos que contemplan las lesiones o afecciones, que ocasionan causales de no aptitud para ingreso y permanencia en el servicio:

*Grupo 1. Cráneo.*

*Grupo 2. Boca, nariz, laringe y tráquea.*

*Grupo 3. Oídos y audición.*

*Grupo 4. Dental.*

*Grupo 5. Pulmones y tórax.*

*Grupo 6. Ojos.*

*Grupo 7. Corazón y sistema vascular.*

*Grupo 8. Sangre, órganos hematopoyéticos.*

*Grupo 9. Aparato digestivo.*

*Grupo 10. Aparato génito-urinario.*

*Grupo 11. Sistema nervioso.*

*Grupo 12. Enfermedades mentales*

*Grupo 13. Extremidades.*

*Grupo 14. Columna vertebral, costillas y articulación sacro-iliaca.*

*Grupo 15. Piel y tejidos.*

*Grupo 16. Glándulas endocrinas, metabolismo.*

*Grupo 17. Enfermedad sistémica.*

*Grupo 18. Tumores y enfermedades malignas.*

*Grupo 19. Enfermedades venéreas.*

*Grupo 20. Misceláneas.*

*Grupo 21. Enfermedades de origen biológico.*

En la exposición de motivos, igualmente se destaca que el artículo 68 de ese decreto describe como “defectos generales” que conllevan a la no aptitud para el servicio, las condiciones o defectos sicofísicos que combinados o no:

*“a) Impiden que el individuo realice satisfactoriamente sus funciones en la vida Militar o policial;*

*b) La salud o bienestar del individuo peligran al permanecer en la vida Militar o policial;*

*c) La permanencia del individuo en la vida Militar o policial perjudica los intereses del Estado.”*

Esto implica que el miembro de la Fuerza Pública que adquiera cualquiera de estas lesiones o afecciones durante el servicio deba ser declarado NO APTO para continuar en el mismo, aún si la disminución de la capacidad psicofísica que aquellas le provoquen no le impida desempeñarse de modo eficiente en cualquier cargo compatible con su estado de salud. Una vez calificado como NO APTO para el servicio, el miembro de la Fuerza Pública queda supeditado a la “buena voluntad” de su Institución de permitirle continuar en actividad; máxime si las autoridades médico laborales no recomiendan su reubicación laboral.

La normativa vigente, equivocadamente, restringe el concepto de “servicio”, y predetermina en abstracto el tipo de lesiones o afecciones psicofísicas que conlleven la declaratoria de no aptitud para el mismo. En la práctica, un militar o un policía con disminución de su capacidad psicofísica podría ver afectado su rendimiento laboral para el desarrollo de específicas actividades o funciones, especialmente las que le demanden de un esfuerzo físico concreto (ej: participar en desarrollo de operaciones militares de patrullaje rural), sin que ello implique que pueda desempeñarse eficientemente en cualquier otra actividad militar o policial.

La aplicación de esta normativa, contraria a la concepción y el valor fundamental de la persona para el ordenamiento jurídico colombiano, ha conllevado a la afectación grave de la estabilidad laboral de los miembros de la Fuerza Pública y a la posibilidad de que sus familias preserven un nivel de vida digno. El retiro del servicio de un militar o policía, derivado de la declaratoria de no aptitud para el mismo, implica tanto el desaprovechamiento de sus capacidades remanentes como un “castigo” inmerecido por haber adquirido una lesión o enfermedad con ocasión y como consecuencia del servicio. De ahí que las consecuencias tornen ineficiente la norma, además de insoportablemente inhumana (esto, en la medida en que privilegia el valor del “servicio y los intereses del Estado” por sobre el de la persona)

Los suscritos Senadores ponentes, coinciden con la exposición de motivos del presente proyecto de ley en considerar que la redefinición filosófica de dicha vinculación jurídica y la preeminencia de la dignidad humana en lo general de las relaciones entre el Estado y las personas, que supuso la promulgación de la Constitución Política de 1991, ha llevado a la Corte Constitucional colombiana a proferir sentencias a favor de los derechos laborales de las personas que adquieren durante la prestación del servicio algún tipo de afección o lesión que conlleva la disminución de su capacidad sicofísica. Así que, consideraciones a favor de los intereses del Estado en detrimento de los personales del servidor con discapacidad sicofísica han dado paso a tesis proteccionistas, como la que incorpora la “*estabilidad reforzada*”.

Igualmente consideramos que las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, están en el deber de hacer prevalecer la condición humana del miembro de la Fuerza Pública valorado por sobre los intereses institucionales, de modo que deban ineludiblemente determinar si este conserva o podría desarrollar capacidades laborales que le permitan, pese a la afección o lesión sufrida, llevar a cabo actividades propias del servicio de la Fuerza a la que pertenece. En la actualidad, no existe norma alguna que obligue a estas autoridades a llevar a cabo una valoración en dicho sentido, de ahí la necesidad de una reforma de este tipo.

Como lo advierten los autores del proyecto de ley, la normativa vigente relacionada con su objeto de regulación carece de disposiciones que garanticen la estabilidad laboral de miembros de la Fuerza Pública en condición de discapacidad, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y las políticas públicas implementadas por el ordenamiento jurídico a favor de la población en condición de discapacidad en el régimen ordinario.

Igualmente es oportuno señalar que el artículo 4° de la Convención sobre Derechos de las Personas con Disminución de Naciones Unidas adoptada el 13 de diciembre de 2006, establece obligaciones de protección por parte de los Estados Parte, como la de promover reformas legales al ordenamiento vigente como la que implica el presente proyecto de ley, con la finalidad de eliminar disposiciones o prácticas discriminatorias que limitan el pleno ejercicio de derechos y libertades fundamentales de personas con disminución de su capacidad física y mental.

#### **Artículo 4°**

##### **Obligaciones generales**

*1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:*

*a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;*

*b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;*

*c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;*

*d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;*

*e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;*

*f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2° de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;*

*g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;*

*h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apo-*

*yo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;*

*i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.*

*2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.*

*3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.*

*4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado.*

*No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.*

*5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.”.*

Así pues, el ajuste normativo, como el que implica el presente proyecto se corresponde con un compromiso internacional, asumido libre y voluntariamente por el Estado colombiano, del cual deriva el deber ineludible de adoptar medidas legislativas que materialicen la protección efectiva de la población con disminución de la capacidad psicofísica. La aludida Convención como la Convención Americana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (artículo 3°), igualmente incorporada al ordenamiento colombiano, obligan al Estado colombiano a adoptar acciones afirmativas a favor de esta población especialmente vulnerable en ámbitos diversos, como el laboral.

Los ponentes, coincidimos con los autores del proyecto en punto de considerar la necesidad de incorporar mecanismos legales que ofrezcan garantías de estabilidad laboral en el régimen especial previsto para los miembros de la Fuerza Pública, de modo que dichas disposiciones cuenten con un incuestionable carácter vinculante.

De aprobarse el presente proyecto de ley, entraría a formar parte de normas especiales a favor de esta población especial ya vigentes, como la Ley 1699 de 2013 “por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones” y la Ley 1471 de 2011 “por medio de la cual se dictan

*normas relacionados con la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de escuelas de formación de las Fuerzas Militares y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional”.*

#### IV. Impacto fiscal

La aprobación del presente proyecto no supondría un detrimento patrimonial al Estado ni afectaría el presupuesto específico de las Instituciones por él obligadas.

#### Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 89 de 2016 Senado**, por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.



THANIA VEGA DE PLAZAS  
Senadora de la República

MARCO A. AVIRAMA AVIRAMA  
Senador de la República

#### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2016 SENADO

*por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

#### DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública que han sufrido disminución de su capacidad psicofísica, a causa de lesiones o afecciones adquiridas en el servicio, por causa y razón del mismo, así como por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional.

Parágrafo 1°. La garantía de que trata la presente ley beneficiará al personal activo de la Fuerza Pública en los eventos en los que el porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por la ley para acceder a la pensión de invalidez.

Parágrafo 2°. La continuidad en el servicio de los miembros de la Fuerza Pública con derecho a acceder a pensión de invalidez quedará sujeta a la evaluación de su capacidad profesional y las necesidades del servicio, determinadas por la correspondiente Junta Asesora.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en la presente ley no supone una modificación a las condiciones legales previstas para el reconocimiento de la pensión de invalidez en los eventos indicados en este artículo.

Artículo 2°. *Estabilidad laboral reforzada.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los miembros de la Fuerza Pública que presenten las condiciones descritas en el artículo anterior no podrán ser retirados del servicio a consecuencia de ello, salvo que su permanencia en el mismo suponga un riesgo real y grave a su integridad y la de su entorno, conforme el dictamen de las autoridades

médico laborales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y lo dispuesto en los artículos 4° y 5° subsiguientes.

Artículo 3°. *Capacidades psicofísicas remanentes.* Es el conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades físicas y psicológicas residuales con que cuenta un miembro activo de la Fuerza Pública para cumplir una actividad militar o policial luego de sufrir una disminución de su capacidad psicofísica con ocasión de lesiones o afecciones adquiridas en cualquiera de las situaciones de que trata el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En todo caso en que un miembro activo de la Fuerza Pública sufra disminución psicofísica, en las situaciones de que trata la presente ley, las autoridades médico laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional deberán determinar sus capacidades psicofísicas remanentes e identificar el tipo de actividades militares o policiales compatibles con estas y recomendar su reubicación.

Parágrafo 2°. Los Comandos de cada Fuerza y la Dirección General de la Policía Nacional, o quien estos delegue, promoverá el cambio de especialidad o arma, en los casos en que así se requiera y permita el régimen de carrera respectivo.

Artículo 4°. *Aptitud psicofísica para permanencia en el servicio.* Adiciónese un parágrafo al artículo 3° del Decreto ley 1796 de 2000, así:

Parágrafo. Las autoridades médico laborales militares y de la Policía Nacional emitirán calificación de NO APTO, para definir la permanencia en el servicio de un miembro activo de la Fuerza Pública, solo en los eventos en que el evaluado no cuente con capacidades psicofísicas remanentes que le permitan desarrollar cualquier actividad militar o policial de manera eficiente.

Artículo 5°. *Viabilidad del concepto ineptitud psicofísica.* Las autoridades médico laborales de la respectiva Fuerza y de la Policía Nacional podrán calificar con el concepto de “NO APTO” al miembro activo de la Fuerza Pública solo en los eventos en que el dictamen del respectivo especialista concluya que su permanencia en servicio conlleva un riesgo real y grave a su integridad y la de su entorno y la Junta Médico Laboral no determine capacidades remanentes que le permitan desarrollar cualquier actividad militar o policial.

Artículo 6°. *Promoción profesional.* La disminución de la capacidad psicofísica no impedirá la promoción profesional de los miembros de la Fuerza Pública que hayan adquirido lesiones o afecciones en los términos de la presente ley, siempre que cumplan con los requisitos de tiempo y competencia necesarios para su ascenso al grado inmediatamente superior, conforme el régimen de carrera respectivo.

Artículo 7°. *Deber de capacitación.* El Ministerio de Defensa Nacional, los Comandos de Fuerza y la Dirección de la Policía Nacional diseñarán programas de capacitación y/o celebrarán convenios con instituciones de educación técnica, tecnológica y superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, que faciliten la readaptación profesional de los miembros activos de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica, en función de las necesidades y misión institucionales, que resulten compatibles con sus capacidades psicofísicas remanentes.

Los miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica tendrán prioridad para acceder a los programas de capacitación profesional, técnica y tecnológica con los que cuente cada Fuerza y la Policía Nacional.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
**THANIA VEGA DE PLAZAS**  
 Senadora de la República

  
**MARCO A. AVIRAMA AVIRAMA**  
 Senador de la República

\* \* \*

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2016 SENADO

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2016

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, procedo a presentar ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado**, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

### Antecedentes

El presente proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Luis Fernando Duque García radicado en Secretaría General del Senado de la República el pasado 27 de julio de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 548 de 2016, el 29 de julio de 2016.

Mediante oficio del 3 de agosto de 2016 la Mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República me designó ponente para primer debate del Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado.

El 11 de octubre de 2016 la Comisión Segunda del Senado aprobó en primer debate esta iniciativa legislativa con una modificación propuesta por el ponente al artículo 2° del articulado en el sentido de sustituir la expresión “*Ley 715 de 2001*” por “*Ley 30 de 1992*” a efecto de enunciar correctamente la normativa aplicable. También se sustituyó la expresión “*incorpórese*” por “*incorpore*” del mismo artículo con el propósito de dar mayor precisión, pues la norma trata de una autorización al gobierno de incorporar las apropiaciones necesarias dentro del Presupuesto General que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena las obras de que trata la presente iniciativa, y no de una orden perentoria.

### Objeto

La iniciativa tiene por objeto asociar a la Nación a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exaltar las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense, y con ello se pretende que el Gobierno nacional incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magda-

lena, en el departamento del Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca.
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina.

### Historia de la Universidad del Magdalena

Con el restablecimiento de la democracia en nuestro país a finales de la década de los años 50 surgió en diferentes regiones un inusitado interés por su desarrollo socioeconómico. En el departamento de Magdalena -Magdalena Grande- se destacaban hechos como la modernización del puerto de Santa Marta, la culminación del ferrocarril del Atlántico, la construcción de la carretera que comunica con Barranquilla, la urbanización de Santa Marta y el desarrollo de la actividad agrícola.

Además, en el país como en todo el continente americano se vivía un momento crucial que generaba inmensas expectativas sobre el futuro desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, pues el triunfo de la revolución cubana impactó tan fuertemente a la opinión pública que se convirtió en un obligado punto de referencia en la generación de nuevas ideas y esperanzas.

Fuente: Página web Universidad del Magdalena.

### Naturaleza de la Universidad del Magdalena

La Universidad del Magdalena es una institución estatal del orden territorial, creada mediante Ordenanza número 005 del 27 de octubre de 1958 de la Asamblea Departamental del Magdalena, organizada como un ente autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación nacional en lo atinente a la política y planeación dentro del sector educativo.

Goza de personería jurídica otorgada por la Gobernación del departamento del Magdalena mediante Resolución 831 de diciembre 3 de 1974. Su objeto social es la prestación del servicio público de educación superior, mediante el ejercicio de la autonomía académica, administrativa, financiera y presupuestal, con gobierno, renta y patrimonio propio e independiente.

Se rige por la Constitución Política de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y las demás disposiciones que le son aplicables de acuerdo con su régimen especial y las normas que se dicten en el ejercicio de su autonomía.

### Misión de la Universidad del Magdalena

Formar ciudadanos éticos y humanistas, líderes y emprendedores, de alta calidad profesional, sentido de pertenencia, responsabilidad social y ambiental, capaces de generar desarrollo, en la Región Caribe y el país, traducido en oportunidades de progreso y prosperidad para la sociedad en un ambiente de equidad, paz, convivencia y respeto a los derechos humanos.

### Visión de la Universidad del Magdalena

En el 2019, la Universidad del Magdalena es reconocida a nivel nacional e internacional por su alta calidad, la formación avanzada y el desarrollo humano de sus actores, su organización dinámica, su moderno campus y por su compromiso con la investigación, innovación, la responsabilidad social y ambiental.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta ini-

ciativa legislativa con el fin de exaltar a la Universidad del Magdalena, así como a sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense en general, con motivo de sus 55 años de existencia.

#### **Solicitudes de conceptos**

Para la elaboración de la presente ponencia se solicitó al Ministerio de Educación, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Cultura y al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) que se pronunciaran sobre la constitucionalidad y pertinencia de la aprobación de la iniciativa, así como remitiera los aportes a la misma, a la fecha se han recibido los comentarios de Colciencias, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda, que se resumen así:

#### **El Departamento Administrativo para la Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias)**

El Departamento Administrativo para la Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en primera medida, aclara que en los términos señalados por la Ley 1286 de 2009 y el Decreto 489 de 2016 y atendiendo el principio de especialización en las funciones del servicio del Estado la presente iniciativa no corresponde a su sector y no interfiere en las competencias de Colciencias o en la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel). No obstante, hace los siguientes aportes para prevenir la inconstitucionalidad del proyecto de ley en los siguientes términos:

Para Colciencias el proyecto de ley podría desbordar los propósitos de una ley de honores y desatender la unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución Política, el principio de legalidad del gasto público consagrado en los artículos 346 y 351 Superiores y la regla de la disciplina fiscal contenida en el artículo 334 Superior, como en el artículo 819 de 2003. Como sustento de lo anterior, hacen referencia a la Sentencia C-373 de 2010 que señala que el Congreso puede aprobar leyes que comporten el gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso al decretar un gasto ordenar traslados presupuestales para arbitrar los recursos. En opinión de Colciencias, aunque la iniciativa utiliza el término “autorizar” realmente da una orden perentoria al Gobierno nacional respecto al gasto público toda vez que señala la manera de proceder y restringe el aumento de las partidas que sean necesarias de la ley de presupuesto.

De igual forma, expresan su preocupación frente a la constitucionalidad de la iniciativa por cuanto, a su parecer, este no superaría la aplicación del Test de Igualdad de la Corte Constitucional como quiera que la situación de la Universidad del Magdalena (más allá de los 55 años de su fundación) no ostenta una condición diferencial respecto a otras universidades para merecer un reconocimiento económico especial.

#### **Ministerio de Educación Nacional**

El Ministerio de Educación Nacional allegó concepto el 7 de septiembre de 2016 en el sentido de advertir que la Ley 715 de 2001 señalada en el artículo 2° que texto propuesto no corresponde a la normativa aplicable a los recursos destinados a la construcción y remodelación de infraestructura en los centros educativos de educación superior, pues la normativa aplicable es la Ley 30 de 1992.

La Ley 715 de 2001 desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia que creó el Sistema

General de Participaciones (SGP) para proveer a los departamentos, distritos y municipios de los recursos necesarios para que puedan atender los servicios a su cargo, en especial, los de salud y educación, particularmente en los niveles de preescolar, básica y media.

Por lo tanto, afirman que el Gobierno nacional no puede comprometer los recursos de la Ley 715 de 2001, para realizar obras de infraestructura en la Universidad del Magdalena porque dichos recursos pertenecen a las entidades territoriales y van destinados al sector educativo en los niveles preescolar, básica y media.

Se acogió la solicitud y se sustituyó en el artículo 2° del proyecto de ley la expresión “Ley 715 de 2001” por Ley 30 de 1992”

#### **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

El Departamento Nacional de Planeación remitió concepto con el objeto de recordar que el Gobierno apropiará en el Presupuesto Nacional los recursos conforme a la disponibilidad de los mismos y prioridades del Gobierno, bajo lo dispuesto por el Decreto 111 de 1996. También señala la importancia de calcular los costos de las obras que se pretenden financiar por parte de los sectores respectivos y en especial del Ministerio de Educación a efecto de estimar el costo de la iniciativa y verificar si los recursos se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como lo prevé la Ley 819 de 2003.

#### **Ministerio de Hacienda**

En comunicación recibida el 26 de septiembre de 2016, el Ministerio de Hacienda presentó algunos comentarios y consideraciones al Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado. En dicho oficio recalcó que los compromisos identificados en la iniciativa dependerán de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto general de la nación para cada vigencia fiscal.

También advierte que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir según sus prioridades dentro del Plan Nacional de Desarrollo qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación.

#### **Constitucionalidad y pertinencia**

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales que desarrollan principios fundamentales, tales como el Estado Social de Derecho, la democracia de participación y los principios de igualdad, solidaridad y concurrencia, entre otros.

También se ajusta al derecho a la educación contemplado por la Constitución Política de Colombia, que la define como un servicio público que tiene una función social que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Motivo por el cual la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

Por otro lado, cabe resaltar que para la presentación de proyectos de ley que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación existe una normativa y jurisprudencia que justifica la viabilidad del trámite y posterior aprobación.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal en proyecto de ley que decreta gasto público, es necesario resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Es por ello que se constituye en un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

A su vez, permite que las leyes dictadas, estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual La Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

En el mismo sentido en Sentencia C-502 de 2007, la Honorable Corte Constitucional consideró que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (...) debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

De conformidad con lo expuesto en el proyecto de ley, esta iniciativa se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales.

#### Conclusiones

En concordancia con lo anteriormente expuesto, se considera que existen suficientes motivos para el re-

conocimiento a la Universidad del Magdalena por sus cincuenta y cinco (55) años de fundación en los términos de la presente iniciativa.

#### Proposición

Previo certificación del Gobierno nacional de la existencia de disponibilidad de recursos financieros, apruébese en segundo debate el **Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado**, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

  
MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA  
Senador de la República  
Alianza Social Independiente

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2016 SENADO

*por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad a los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento de Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca.
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Santa Marta y el departamento de Magdalena.

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

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

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


Cordialmente,

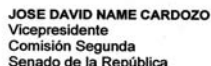
  
**MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA**  
 Senador de la República  
 Alianza Social Independiente

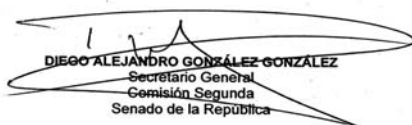
**COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá, D. C., noviembre 2 de 2016

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador Marco Aníbal Avirama Avirama, al **Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado**, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

  
**JAIMÉ DURÁN BARRERA**  
 Presidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
 Vicepresidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
 Secretario General  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2016 SENADO**

por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes, egresados y comunidad magdalenense.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad a los artículos 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Universidad del Magdalena, en el departamento de Magdalena, las siguientes obras de infraestructura:

1. Construcción de la Nueva Biblioteca.
2. Construcción del Edificio de Bienestar Universitario.
3. Construcción del Edificio de Aulas Río Magdalena.
4. Construcción Gimnasio y Piscina.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Santa Marta y el departamento de Magdalena.

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

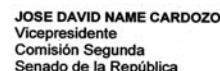
Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

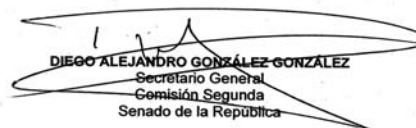
Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día once (11) de octubre del año dos mil dieciséis (2016), según consta en el Acta número 08 de esa fecha.

  
**JAIMÉ DURÁN BARRERA**  
 Presidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
 Vicepresidente  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
 Secretario General  
 Comisión Segunda  
 Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 961 - Miércoles, 2 de noviembre de 2016	
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 172 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia .....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial .....	4
Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 89 de 2016 Senado, por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones .....	6
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 52 de 2016 Senado, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los cincuenta y cinco (55) años de existencia de la Universidad del Magdalena y se dictan otras disposiciones.....	13