



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 162

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 106 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 311,  
312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2017

Honorable Representante

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia de Archivo al Proyecto de Ley Orgánica número 106 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia de archivo al proyecto de ley orgánica de la referencia.

Atendiendo el criterio jurisprudencial de la honorable Corte Constitucional en estudio de constitucionalidad a iniciativa legislativa de igual naturaleza, este proyecto requiere el trámite de ley orgánica anexa al Reglamento del Congreso, toda vez que su fuente principal deviene del artículo 185 de la Carta, que al instituir la inviolabilidad parlamentaria como prerrogativa por los votos y opiniones que emitan los Congresistas en ejercicio de su función, delega en el respectivo reglamento las normas disciplinarias que eviten o san-

cionen el exceso del uso de la inviolabilidad; aspectos desarrollados en los artículos 59, 262 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

#### I. ANTECEDENTES

Esta iniciativa parlamentaria fue presentada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 17 de agosto de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 631 de 2016 y es de autoría del honorable Representante a la Cámara, *Germán Blanco Álvarez*. El 4 de octubre se presentó informe de ponencia positiva de la cual días después se solicitó su retiro y fue aceptado por la mesa de la Comisión Primera de la Cámara.

#### OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO:

El proyecto de ley tiene como objeto agilizar y efectivizar de mejor forma, el juicio y la investigación política que se les adelanta a los aforados, proporcionándole a la Comisión de Investigación y Acusaciones un concepto de rectitud y responsabilidad otorgándole las herramientas necesarias para su correcto funcionamiento y consta de 6 artículos, a saber:

##### Artículo 1º.

**El artículo 311 quedará así: *Composición*.** Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cociente electoral para un periodo de cuatro años, que deberán poseer formación jurídica con calidad de abogados, con presupuesto anual para desarrollar la actividad investigativa, equivalente a 4.000 smlmv, durante la totalidad de los periodos legislativos del año, sin que se presente suspensión de las actividades, con autonomía en sus decisiones y cumpliendo los principios constitucionales y legales de la actividad judicial e investigativa.

##### Artículo 2º.

**El artículo 312 quedará así:** “Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten o remitan por competencia del Fiscal General de la Nación, El Procurador General de la Nación, La Sala Disciplinaria

del Consejo Superior de la Judicatura, La Corte Suprema de Justicia, El Consejo de Estado, la Contraloría General de la República, la Oficina Anticorrupción de la Presidencia de la República o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado”.

#### Artículo 3°.

**El artículo 329 quedará así: *Denuncia contra altos funcionarios.*** La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal General de la Nación, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará por escrito o de forma verbal, ante las autoridades antes indicadas, acompañado de prueba tan siquiera sumaria que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

#### Artículo 4°.

**El artículo 333 quedará así: *Auxiliares en la investigación.*** El Representante Investigador, en el ejercicio de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

Para tal fin, la Fiscalía General de la Nación comisionará una unidad de apoyo técnico permanente, la cual realizará esta colaboración, salvo en los casos donde el investigado fuera el Fiscal General de la Nación, en el cual dicha función será realizada por la Policía Nacional.

También podrá comisionar a Magistrados de las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación.

En la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación.

#### Artículo 5°.

**El artículo 337 quedará así: *Principio de libertad del procesado.*** Durante la investigación de tipo penal rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

En las investigaciones de tipo disciplinario o fiscal, el representante investigador, en auto debidamente motivado y con el único fin de que el investigado no manipule u obstruya la investigación, podrá ordenar la separación temporal del cargo hasta por tres (3) meses del investigado por una única vez, donde practicará y realizará las pruebas necesarias, de forma rápida ágil y celera, con las que pretenda esclarecer la conducta o las conductas disciplinarias o fiscales, auto que podrá ser recurrido ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La iniciativa legislativa aquí propuesta se fundamenta en el artículo 151 de la Constitución Política, que expresa que es competencia del Congreso de la República establecer Leyes Orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

Así como el trámite del proceso de investigación y acusación descrito en los 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992, el cual presenta unas falencias procedimentales, que entaban el proceso de investigación y acusación de los aforados constitucionales de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Constitución Política.

Ante lo cual y en aras de la teoría de los pesos y contrapesos, se hace necesario fortalecer las competencias y funciones de la Comisión de Acusaciones, robusteciendo su estructura, composición, funcionamiento y facultades, para que pueda dar el ejemplo de que los aforados sí tienen controles en la ley y no son ruedas sueltas de total impunidad, por lo cual este proyecto no busca cosa diferente a agilizar y efectivizar de mejor forma, el juicio y la investigación política que se le adelanta a los aforados y de un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad.

## III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El autor justifica este proyecto aduciendo que “la falta de autonomía de la Comisión de Investigación y Acusación, también puede generar retardos en el trámite de los expedientes. Debe tenerse en cuenta que según la ley, la comisión debe apoyarse en otras autoridades tratándose de desarrollar ciertas actividades y práctica de pruebas. Esto significa que el avance en el trámite de un expediente depende de la rapidez y eficacia en la gestión de organismos externos.

La forma prevista para asignar los expedientes entre los miembros de la Comisión de Investigación y Acusación es otro aspecto que trava la gestión. Según lo previsto por el reglamento del Congreso, el reparto debe hacerlo el Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación.

*Problemas con el personal que integra la Comisión de Investigación y Acusación.*

La escasez de personal y la poca pericia de quienes integran la Comisión de Investigación y Acusación debilitan su gestión. Según lo previsto por la ley, la célula legislativa está compuesta por quince miembros. Nada se dice sobre la formación, experiencia o calidades que deben reunir los miembros que pertenezcan a esta célula legislativa.

La escasez del personal que debe llevar a cabo las investigaciones. En efecto, 15 personas no son un número suficiente para conocer de numerosos y bien intrincados expedientes.

A lo anterior se suma el hecho de que no existe suficiente personal que apoye técnicamente la labor. Cada miembro de la comisión posee en promedio de dos a tres asistentes. Este número de personas, puede resultar insuficiente para recibir las denuncias y realizar los trámites que se derivan de las investigaciones.

Los miembros que componen la Comisión de Investigación y Acusación, es la ausencia de la pericia suficiente para instruir los expedientes. Según lo previsto por la ley, la Comisión de Investigación y Acusación

indaga por hechos que pueden constituir faltas disciplinarias, pero también conductas tipificadas por la ley penal.

Hoy no se requiere el diploma de abogado, ni experiencia judicial de ningún tipo para conocer de las investigaciones. Este hecho puede dificultar las investigaciones que indudablemente tienen un fuerte componente legal. En la comisión de delitos, la formación jurídica o la experiencia previa en el medio judicial serían deseables. La tendencia que recientemente ha tomado fuerza en el Congreso es nombrar a personas que tengan el diploma de abogado, como mínimo. Este hecho se deduce del análisis de la actual composición de la Comisión de Investigación y Acusación, esta falta de pericia puede hacer que el trámite sea lento y la argumentación de las decisiones deficiente y altamente cuestionable.

El cruce de funciones de juzgamiento entre miembros de la Corte Suprema y del Congreso. En la práctica, la Corte Suprema de Justicia es la encargada de investigar y juzgar a los miembros del Congreso. Por su parte este último conoce de las denuncias contra los primeros. Este ‘cruce’ de funciones mella la independencia de la Comisión de Investigación y Acusación, que puede temer adelantar investigaciones contra los miembros de la Corte Suprema por temor a represalias.

Los inconvenientes descritos, pueden ser causas eficientes de esta gestión ineficaz. Así, presento algunas cifras sobre el número de procesos conocidos y el estado en que se encuentran en la Comisión de Investigación y Acusación. La ausencia de información en el Congreso es uno de los mayores problemas para cualquier tipo de investigación que pretenda medir los resultados de su gestión.

Ante lo cual y en aras de la teoría de los pesos y contrapesos, se hace necesario fortalecer las competencias y funciones de la comisión de acusaciones, robusteciendo su estructura, composición, funcionamiento y facultades, para que pueda dar el ejemplo de que los aforados si tienen controles en la ley y no son ruedas sueltas de total impunidad, por lo cual este proyecto no busca cosa diferente a agilizar y efectivizar de mejor forma, el juicio y la investigación política que se le adelanta a los aforados y de un concepto a la sociedad en general, de rectitud y responsabilidad”.

#### IV. CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO

Desafortunadamente el Ministerio de Hacienda no le da visto bueno a este proyecto, el documento que el Ministerio presentó el 10 de noviembre a la Comisión Primera de la Cámara considera que: “*al respecto, el artículo 1° de la iniciativa establece:*

##### *Artículo 1°.*

*El artículo 311 quedará así: Composición. Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cociente electoral para un periodo de 4 años, que deberán poseer formación jurídica con calidad de abogados, con presupuesto anual para desarrollar la actividad investigativa, equivalente a 4.000 smmlv, durante la totalidad de los periodos legislativos del año, sin que se presente suspensión de las actividades, con autonomía en sus decisiones y cumpliendo los principios constitucionales y legales de la actividad judicial e investigativa. (Subrayas fuera del texto).*

*Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que conforme a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y de ley de apropiaciones deberá estar contenida en la Ley Orgánica, a la cual se deberá sujetar el presupuesto de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas.*

*En este sentido, los artículos 3° y 6° del Estatuto Orgánico del Presupuesto establecen que el Presupuesto Nacional comprende la Rama Legislativa, cuyas apropiaciones estarán consignadas en el Presupuesto de gastos y de Ley de Apropiaciones, los cuales se encuentran contemplados en el Presupuesto General de la Nación, cuya preparación es resultado de un Sistema Presupuestal, en el cual cada uno de sus componentes tiene un responsable, un cronograma, instrucciones y supuestos para la formulación, presentación y aprobación del presupuesto. Teniendo en cuenta lo anterior, este Ministerio advierte que en este caso, el aparte subrayado es contrario a las normas orgánicas descritas y, por tal motivo, es inconstitucional.*

*De otra parte, el artículo 110 del estatuto Orgánico del Presupuesto consagra que las personas jurídicas de derecho público tienen capacidad para comprometer el gasto en desarrollo de las apropiaciones que les fueron asignadas, en virtud de la autonomía presupuestal que la Constitución y la Ley le confieren; por lo tanto, los recursos previstos en esta iniciativa deberían estar previstos en la sección presupuestal de la Cámara de representantes.*

*Finalmente, es preciso señalar que el presupuesto anual de 4.000 smmlv o su equivalente \$2.758 millones para el funcionamiento de la Comisión de Investigación y Acusación no se encuentre contemplado en el Marco Fiscal de mediano plazo ni en el marco de gasto del sector; lo que a su vez resulta contradictorio con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que establecen que todo proyecto de ley debe prever la fuente adicional o sustitutiva que financiará los gastos que proponen.*

*En razón de lo expuesto, esta cartera se abstiene de emitir concepto favorable respecto del aparte subrayado del artículo 4° del Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente”. (Viceministra General, doctora María Ximena Cadena).*

En vista del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda que no garantiza los recursos permanentes que demanda la implementación de la ley propuesta, considero que el proyecto debe archivar.

Por otro lado, considero que dada la inoperancia de la Comisión de Investigación y Acusaciones es necesario tratar de hacer ese ajuste, y debe considerarse una opción diferente y más radical: convocar a todos los partidos políticos para llegar a un acuerdo consensuado con el fin de tramitar una reforma constitucional que permita la creación de un nuevo tribunal para que investigue y acuse a los aforados.

#### V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, se propone a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Archivar el **Proyecto de ley número 106 de**

2016 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992”.

Atentamente,



OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE  
Coordinador Ponente

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

TELÉFORO PEDRAZA ORTEGA

Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 106 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992.**

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de ley de asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones de la Ley 5ª de 1992<sup>1</sup> relacionadas con la Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes, con el fin de establecer requisitos profesionales para quienes pretendan ser parte de ella, asignarle un presupuesto anual de 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) para su funcionamiento, modificar el procedimiento de denuncia y modular el principio de libertad del procesado.

Al respecto, el artículo 1º de la iniciativa establece:

**“Artículo 1º**

***El artículo 311 quedará así: Composición. Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema de cociente electoral para un periodo de 4 años, que deberán poseer formación jurídica con calidad de abogados, con presupuesto anual para desarrollar la actividad investigativa, equivalente a 4.000 smmlv, durante la totalidad de los periodos legislativos del año, sin que se presente suspensión de las actividades, con autonomía en sus decisiones y cumpliendo los principios constitucionales y legales de la actividad judicial e investigativa”.*** (Subrayas fuera del texto).

Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que conforme a los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá estar contenida en la ley orgánica, a la cual se deberá

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes.

sujetar el presupuesto de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas<sup>2</sup>.

En este sentido, los artículos 3º y 6º del Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>3</sup> establecen que el Presupuesto Nacional comprende la Rama legislativa, cuyas apropiaciones estarán consignadas en el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones, los cuales se encuentran contemplados en el Presupuesto General de la Nación, cuya preparación es resultado de un Sistema Presupuestal, en el cual cada uno de sus componentes tiene un responsable, un cronograma, instrucciones y supuestos para la formulación, presentación y aprobación del presupuesto. Teniendo en cuenta lo anterior, este Ministerio advierte que en este caso, el aparte subrayado es contrario a las normas orgánicas descritas y, por tal motivo, es inconstitucional.

De otra parte, el artículo 110 de Estatuto Orgánico del Presupuesto consagra que las personas jurídicas de derecho público tienen capacidad para comprometer el gasto en desarrollo de las apropiaciones que les fueron asignadas, en virtud de la autonomía presupuestal que la Constitución y la Ley le confieren; por lo tanto, los recursos previstos en esta iniciativa deberían estar previstos en la sección presupuestal de la Cámara de Representantes.

Finalmente, es preciso señalar que el presupuesto anual de 4.000 smmlv o su equivalente \$2.758 millones para el funcionamiento de la Comisión de Investigación y Acusación no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni el Marco de Gasto del sector, lo que a su vez resulta contradictorio con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup> que establece que todo Proyecto de Ley debe prever la fuente adicional o sustitutiva que financiará los gastos que se proponen.

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable respecto del aparte subrayado del artículo 4º del Proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ  
Viceministra General

C. Cop. Honorable Representante Germán Blanco Álvarez - Autor

Honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe - Ponente

Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo. Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes Congreso de la República.

<sup>2</sup> El desarrollo jurisprudencial de tal postulado esta contenido, entre otras, en las Sentencias C-478 de 1992, C-089A de 1995, C-546 de 1994, C-538 de 1995 y C-54C de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Por el cual se compilan la Ley 36 de 1939, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2016  
CÁMARA**

*“por medio de la cual se elimina definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al derecho al trabajo, se modifica la liquidación de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”.*

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ

Presidente Comisión Segunda

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ

Secretario General Comisión Segunda

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia de Archivo al Proyecto de Ley número 010 de 2016 Cámara, por medio de la cual se elimina definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al derecho al trabajo, se modifica la liquidación de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Representantes el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, téngase en cuenta las siguientes consideraciones.

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley es de iniciativa de la senadora Claudia López y la Representante a la Cámara Angélica Lozano, radicado en Cámara el 20 de julio de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 533 de 2016.

El 24 de agosto de 2016, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante la misma.

**2. OBJETO**

La presente iniciativa tiene por objeto eliminar definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al trabajo, modificar la liquidación de la cuota de compensación militar, gratuidad en la elaboración de la tarjeta militar y derogar las infracciones y sanciones contenidas en los artículos 41 y 42 de la Ley 48 de 1993.

**3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de ocho (8) artículos, entre ellos el de vigencia.

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Modificación del artículo 36 de la Ley 48 de 1993.

Artículo 3°. Modificación del artículo 37 de la Ley 48 de 1993.

Artículo 4°. Trámite de la expedición de la libreta militar.

Artículo 5°. Modificación del artículo 1° de la Ley 1184 de 2008.

Artículo 6°. Modificación del artículo 9° de la Ley 1184 de 2008.

Artículo 7°. Condonación de multas y sanciones.

Artículo 8°. Vigencia.

**4. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY**

La Ley 48 de 1993 establece la obligación de definir la situación militar como un requisito para acceder al derecho del trabajo. Debido a que se considera este requisito como uno de los factores que ha contribuido a empeorar las cifras de desempleo juvenil y la informalidad, se han presentado varios proyectos de ley en el pasado con el fin de eliminar esta exigencia.

El primero de ellos fue radicado el 23 de julio de 2013 por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive del Partido Mira y está identificado con el número 21 de 2013 de Senado. Este proyecto buscaba modificar la Ley 48 de 1993 con el fin de eliminar la exigencia de la libreta militar para ejercer el derecho al trabajo y la educación. Sin embargo, el proyecto fue archivado en junio de 2015 debido al tránsito de la legislatura y después de ser aprobado en primer debate.

El 20 de julio de 2015 fue presentado en la Secretaría de la Cámara el Proyecto de ley número 002 de 2015 C por los Representantes Inti Raúl Asprilla Reyes, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Sandra Liliana Ortiz Nova, Óscar Ospina Quintero, Ana Cristina Paz Cardona, Ángela María Robledo Gómez y por los Senadores Antonio Navarro Wolff, Claudia López Hernández, Iván Leonidas Name, Jorge Eliéser Prieto y Jorge Iván Ospina. El proyecto buscaba eliminar el requisito de la libreta militar para acceder al derecho al trabajo y modificar la Ley 48 de 1993. Este proyecto fue retirado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 155 de la ley 5ª de 1992 el 15 de junio de 2016.

Adicionalmente, el Ministro de Trabajo, Luis Eduardo Garzón, presentó una iniciativa legislativa para promover el empleo y emprendimiento juvenil que se convirtió en la Ley 1780 de 2016, el 2 de mayo del año pasado. Entre las propuestas de esta Ley está la eliminación de la libreta militar como requerimiento para ingresar a un trabajo, pero esta exige que el individuo aclare la situación militar en un plazo de 18 meses después de ser contratado.

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia contiene dos artículos que determinan el trabajo como un derecho fundamental, así como el servicio militar como un deber de los ciudadanos con la Nación.

**Artículo 25.** *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

**Artículo 216.** *“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.*

**COMENTARIOS AL ARTICULADO**

El objeto de este proyecto que busca eliminar definitivamente la libreta militar como requerimiento para

el acceso al trabajo ya está regulado actualmente por el Decreto número 2150 de 1995 y las Leyes 1738 de 2014, 101 de 2015, 154 de 2015 y 1780 de 2016, así como la Sentencia C-600 de 2015 expedida por la Corte Constitucional. Esta legislación existente establece que la libreta militar no puede ser considerada un requisito para acceder al trabajo, pero que la aclaración de la situación militar sí es necesaria y se dispone de un plazo de 18 meses para dicho trámite. Adicionalmente, también esclarece otras disposiciones consideradas en esta iniciativa como la cuota de compensación, los costos de expedición de la tarjeta y las jornadas especiales para reducir el costo de las multas por la libreta militar.

El artículo 2° y 3° de la presente iniciativa se enfocan en hacer modificaciones a los artículos 36 y 37 de la Ley 48 de 1993 que reglamentan el reclutamiento y la movilización militar y establecen la libreta militar como un requerimiento para acceder a numerosas oportunidades de trabajo descritas en 11 categorías. En consecuencia, el Decreto número 2150 de 1995 elimina 7 de estas situaciones y conserva solo 4 situaciones laborales que exigen la libreta militar que son cargos públicos y de carrera administrativa. Así mismo, la modificación del artículo 36 deroga de manera tácita la exigencia que expone el artículo 37, que es la prohibición laboral por empresas nacionales o extranjeras a personas que no han definido su situación militar. Por ende, el Decreto número 2150 de 1995 reduce la exigencia de la libreta para solamente las siguientes situaciones:

*“a) Celebrar contratos con cualquier entidad pública;*

*b) Ingresar a la carrera administrativa;*

*c) Tomar posesión de cargos públicos, y*

*d) Obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior”.*

De estas cuatro exigencias, la última que ordena la libreta para la obtención del grado profesional genera preocupación debido al obstáculo que podría representar para acceder a la educación superior en Colombia. Sin embargo, la Ley 1738 de 2014 eliminó esta exigencia y aclara que *“Ninguna institución de educación superior podrá exigir como requisito para obtener el título de pregrado el presentar libreta militar”.*

Adicionalmente, la Ley 1780 de 2016 para el empleo y emprendimiento juvenil afirma que la libreta militar no puede ser una exigencia para ingresar a un trabajo, pero que sí es necesario aclarar la situación militar y se dispone de un plazo de 18 meses para hacerlo. El artículo 20 de esta Ley afirma:

*“Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral estas personas tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar”.*

La situación actual está definida por esta Ley que elimina el requisito de la libreta militar para acceder al trabajo, pero que sí exige aclarar la situación militar como es necesario y ordenado por la Constitución y en un plazo razonable de 18 meses, con la colaboración de los mecanismos aplicados por las Fuerzas Militares.

En relación al artículo 4° que trata la expedición de la tarjeta militar, la Sentencia C-600 de 2015 de la Corte Constitucional dispone que si el ciudadano es independiente, se tomarán en cuenta sus ingresos y patrimonio y no el de terceros como la familia y cónyuge.

*“37. La norma calcula entonces la cuota de compensación militar de contribuyentes que efectivamente tienen capacidad de pago, sobre la base de una realidad económica que no es necesariamente indicativa de su propia capacidad financiera individual, sino de la del núcleo familiar, al tiempo que el obligado no tiene dominio jurídico sobre el patrimonio de los integrantes de este último”.*

Esto implica que la cuota de compensación militar se define sobre la capacidad económica del ciudadano y no de terceros como se hacía en el pasado.

Por otra parte, el artículo 5° del presente proyecto plantea una modificación al inciso tercero de la Ley 1184 de 2008 declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-600 de 2015 y que contempla lo siguiente:

*“La cuota de compensación militar será liquidada así: El 60% del total de los ingresos recibidos mensualmente a la fecha de la clasificación, más el 1% del patrimonio líquido del núcleo familiar del interesado o de aquel de quien demuestre depender económicamente existentes al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la clasificación. El valor mínimo decretado como cuota de compensación militar en ningún caso podrá ser inferior al 60% del salario mínimo mensual legal vigente al momento de la clasificación”<sup>1</sup>(Ley 1184, 2008, artículo 1° inciso 3).*

El proyecto de ley en discusión busca reducir los porcentajes de liquidación de los factores de ingresos del 60% al 30% y patrimonio del 1% al 0.5%, bajo el motivo de reducir el valor de la cuota de compensación militar y facilitar así la expedición de la libreta militar y materializar los principios de Equidad, Buena Fe, Eficacia, Eficiencia, Celeridad y Proporcionalidad en las actuaciones administrativas que se realizan para la expedición de la libreta militar.

En cuanto a lo anterior, se presenta una mejor solución al problema de la cuota de compensación militar en el **Proyecto de ley número 154 de 2015 C, acumulado al Proyecto de ley número 101 de 2015 C**, donde se plantea en el artículo 27 unos topes de mínimos y máximos de acuerdo a los ingresos y el patrimonio; estableciendo una cuota mínima de un 40 % del salario y una cuota máxima de 20 salarios mínimos legales mensuales.

Posteriormente, en su artículo 6° el proyecto de ley en cuestión plantea la eliminación de los costos de la tarjeta militar. Tema que ya se encuentra contemplado en el parágrafo 1° del artículo 41 del **Proyecto de ley número 154 de 2015 C, acumulado al Proyecto de ley número 101 de 2015 C**:

*“A partir de la vigencia de la presente ley, el ciudadano podrá expedir certificado digital que acredita la definición de la situación militar como reservista de se-*

<sup>1</sup> Congreso de Colombia. (29 de febrero de 2008) Ley por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones. [Ley 1184 de 2008]. **Diario Oficial** 46917.

gunda clase a través del portal web dispuesto para tal fin, el cual gozará del carácter de documento público.

*Las autoridades de Reclutamiento expedirán únicamente tarjeta militar a los reservistas de primera clase. El Gobierno nacional reglamentará la expedición de este documento".* (Subrayado fuera de texto).

En cuanto al tema de multas y sanciones contemplado en el artículo 7° del proyecto en cuestión, se considera innecesario eliminarlas debido a que estas garantizan que aquellos ciudadanos que realicen su trámite bajo los términos establecidos en la ley sean tratados bajo el término de equidad frente a quienes no están cumpliendo sus deberes como ciudadano colombiano.

Sin embargo, es necesario que para aquellos ciudadanos que no estén cumpliendo cabalmente con la ley y sean sancionados con multas, se les facilite el pago de las mismas. Para lo anterior, la Ley 1780 de 2016 en su artículo 21 establece una solución para estos ciudadanos:

**Artículo 21. Jornadas Especiales.** *El Ministerio de Defensa Nacional tendrá la facultad de realizar jornadas especiales en todo el territorio nacional, con el fin de agilizar la definición de la situación militar de los varones colombianos y solucionar la situación jurídica y económica de los beneficiarios de la presente Ley. En estas jornadas especiales, el Gobierno nacional podrá establecer exenciones hasta un sesenta por ciento (60%) de la cuota de compensación militar de las personas que se presenten a estas jornadas y disminuir hasta en un noventa por ciento (90%) las multas que hasta la fecha de la jornada deban los infractores que se presenten a estas* (Subrayado fuera de texto) (Ley 1780, 2016, artículo 21).

Adicionalmente, en el artículo 28 del **Proyecto de ley número 154/15C, acumulado al Proyecto de ley número 101 de 2015C** se estipula que podrán establecerse facilidades de pago para estas:

*“Artículo 28. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:*

*Artículo 7°. Para el pago de la cuota de compensación militar y de las sanciones e infracciones causadas en el proceso de definición de la situación militar, podrán establecerse facilidades para realizar el pago. Para lo anterior, podrá establecerse cualquiera de las modalidades de pago y de cobro coactivo previstas en la ley. El Gobierno nacional reglamentará la materia en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley”.*

Así mismo, se encuentra previsto en el Proyecto de ley número 154/15C, no solo la reducción de infracciones sino la reducción en los costos de las sanciones, como es el caso del inciso d) del artículo 47 del proyecto, donde la multa pasa a ser de 2 smlv por cada año de retardo o fracción en que no se presente por la falta de la que habla el numeral a ser 1 smlv y el máximo por esta pasa de 20 smlv a 5 smlv.

En cuanto a la vigencia del proyecto en cuestión, se derogan los artículos 41 y 42 de la Ley 48 de 1993, los cuales tratan las infracciones y sanciones pertinentes al proceso de definición de la situación militar. Se considera innecesario ya que como se ha explicado anteriormente, el proceso de definición de la situación militar es un compromiso adquirido entre el Estado, el ciudadano, su familia y las autoridades de reclutamiento.

Por las razones expuestas anteriormente y debido a que la legislación existente regula la aclaración de la situación militar con el derecho al trabajo a través de un balance justo de derechos y deberes establecidos en la Constitución, considero que es innecesario el Proyecto de Ley 101 de 2016.

### **PROPOSICIÓN FINAL**

Con base a las anteriores consideraciones, presento ponencia desfavorable y en consecuencia solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se archive el Proyecto de ley número 010 de 2016 Cámara, *“por medio de la cual se elimina definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al derecho al trabajo, se modifica la liquidación de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones”.*

De los honorables Representantes,



Federico Hoyos Salazar  
Representante a la Cámara

\*\*\*

### **INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2016 CÁMARA Y 08 DE 2015 SENADO**

*por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

### **TRÁMITE LEGISLATIVO**

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 30 de julio de 2015 y aprobado en primer debate Senado el día 11 de mayo de 2016 y en segundo debate Senado en septiembre 14 de 2016.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (texto original)**

Es propia la facultad del Congreso de la República de propender el adecuado funcionamiento de normas vigentes que pueden presentar vacíos normativos, especialmente desde la Constitución Política promulgada desde el año 1991.

Ahora bien, existe gran preocupación por el maltrato animal, pero igualmente el Congreso de la República preocupado por esta situación tomó medidas y se logró acorde al trámite legislativo, propender para su protección y el Gobierno nacional, sancionó la Ley 1774 de 2016, mediante la cual se modifica el Código Civil y de Procedimiento Penal, que protege a los animales y cuyo objeto los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

## RESEÑA SOBRE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN ANIMAL - FINES TURÍSTICOS

En la ciudad de Cartagena, de donde es tradicional el uso del coche, no se reconoce este uso como una iniciativa criolla sino como una muestra de la cultura del pueblo español que lo utilizaba para su uso personal, los primeros propietarios de coches de caballos, en la época de conquista y en la colonia se ubicaron entre los siglos XVI y XVIII.

Solo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los coches de caballos fueron utilizados como un servicio de transporte para los nativos, estos estacionaban al frente de la plaza del Reloj, y por esto es conocida hoy como la “Plaza de los Coches”.

A partir de esto, la actividad de los cocheros continúa manteniéndose vigente de generación en generación, como tradición cultural y costumbre de la ciudad y será de acuerdo a sus tradiciones que se mantenga, modifique o se acabe en el tiempo.

Actualmente, los coches de caballos y cocheros forman parte de la identidad turística en Cartagena. Cabe reconocer el hecho de que en diferentes ciudades del mundo existe esta práctica histórica y ceremonial: New York, New Orleans, Bahamas, Londres, Sevilla, Córdoba, París, Roma, en general toda Europa. En donde hacen parte de las tradiciones de esos países.

### CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY EN MENCIÓN

En los debates en la plenaria del senado tanto el autor como el ponente argumentaban sobre la necesidad de este proyecto de ley, para el cuidado y protección de los equinos de cualquier maltrato, sin embargo, es de recordar que la Ley 1774 del 2016, reconoce a todos los animales como seres sintientes y contiene severos castigos a cualquier forma de maltrato en las que sin duda están incluidos los equinos que realizan la tracción de coches con fines turísticos.

El proyecto de ley en mención es muy escueto en lo que respecta al cuidado de los animales, pues no tiene en cuenta la ubicación y el descanso de los equinos, teniendo en cuenta que la Ley 84 de 1989 y la Ley 1774 de 2016 determina que el bienestar animal consiste en darle atención y cuidados necesarios para que el animal manifieste su comportamiento natural.

Por otra parte, la Alcaldía de la Ciudad de Cartagena ha manifestado su preocupación respecto a la determinación de que sea la cartera de transporte la encargada de reglamentar la actividad realizada por los cocheros, pues ya lleva al menos 14 años sin definirse y, para el caso de Cartagena, ha sido la alcaldía quien ha desarrollado los mayores esfuerzos para reglamentarla.

De otro lado, no se manifiesta la favorabilidad que podrían tener los cocheros como operadores turísticos, ni los beneficios para ellos, la ciudad o el turismo.

En la misma medida se debe tener en cuenta que los coches turísticos se mantienen bajo una excepción del Código Nacional de Tránsito, a la sustitución de vehículos de tracción animal en los distritos y municipios de categoría uno, puesto que más allá de la consideración de maltrato animal, se determinó que este tipo de vehículos ocasionaban muchos inconvenientes viales, además eran focos de retraso en la movilidad sectorial

y generaban graves accidentes en los que resultaban muy lastimados los animales.

No se puede desconocer entonces, que la excepción a la norma misma hace referencia a las inconsistencias en movilidad que se pueden presentar por el tránsito de vehículos de tracción animal, sean coches turísticos o de otro tipo, en este sentido es necesario aclarar cuáles serán las condiciones mínimas de movilidad en las que deberá ofrecerse el servicio, para que no haya interrupciones con la movilidad normal del centro histórico de la ciudad que pueda ocasionar accidentes y lastimar no solo a los equinos sino a los ciudadanos que toman este servicio, sin embargo en este proyecto de ley no se hace mención alguna al acápite de movilidad que es el que legaliza actualmente este servicio en el país.

### JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

El servicio de coches en Colombia actualmente es un servicio que existe en pocas ciudades, Cartagena y Santa Marta, en la primera de estas es parte de tradiciones de la ciudad.

Por otra parte, desde el año 2002, en el que se expidió el Código de Tránsito se le otorgó al Ministerio de Transporte reglamentar dicha actividad y hasta ahora no se ha realizado, y han sido las administraciones del Distrito quienes han trabajado bajo la autonomía de los territorios para regular estas actividades.

Desde el año 2002 en la ciudad de Cartagena se ha creado una normatividad para regular la actividad económica de los coches turísticos, además de otros para proteger los animales utilizados en este servicio:

**Decreto número 0632 de 2002**, por el cual se reglamenta el servicio público turístico de coches en el distrito de Cartagena de Indias.

**Decreto número 0647 de 2003**, por el cual se modifica el Decreto número 0632 de septiembre de 2002.

**Decreto 1142 de 2005**, por el cual se extiende la autorización de la circulación del servicio ocasional de transporte turístico en coche a las rutas turísticas del Distrito de Cartagena.

**Decreto número 0656 de 2014**, por medio del cual se dictan medidas de seguridad, salubridad, protección animal y ordenamiento del tránsito relacionadas con el servicio de coches en el distrito de Cartagena.

A partir del **artículo 1° de la Constitución Política de Colombia**, donde se promulga que “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”.

Este proyecto de ley, que pretende incluir como nuevo prestador de servicios turísticos a los vehículos de tracción animal conocidos como coches, que bajo disposiciones de las administraciones locales se ha regulado e impedido el maltrato animal de parte de quienes desarrollan esta actividad. Por tanto, esta propuesta de ley va en contravía de la descentralización administrativa y de la autonomía territorial, desconoce, además, que las autoridades municipales son las llamadas a controlar este servicio turístico, insistiendo en que son pocas las ciudades donde se desarrolla y que esta

actividad corresponde al sostenimiento tradicional, correspondiente a la cultura de la ciudad y no solo a una actividad netamente económica.

De acuerdo a la **Ley 84 de 1989**, Estatuto de Protección Animal, la propuesta de ley es ambigua en lo que respecta a la ubicación, guardado, edad y peso del animal dispuesto para esta actividad, puesto que los sitios donde descansen los animales para la prestación del servicio deben estar cerca al lugar de donde realizan los recorridos, para que no se incumplan las condiciones sobre bienestar animal establecidas en la legislación mencionada, o debe de garantizarse su transporte en las medidas establecidas en la misma legislación.

Si bien se toma la primera opción, de mantener a los equinos en sitios cercanos a los lugares de recorrido, se debe tener en cuenta la normatividad relacionada con el uso del suelo en zona urbana para criaderos de animales, ya que según la Ley 9ª de 1979 y sus decretos reglamentarios está práctica está prohibida, debido a los problemas de salud pública que puedan ocasionar en los habitantes y en la misma medida la Ley 9ª de 1993, en razón a las afectaciones ambientales que ocasione la ubicación de este sitio y el manejo de residuos y desechos que genere esta actividad; sin embargo, el proyecto de ley en mención se queda corto y no establece disposiciones que generen una estrategia válida frente a la normatividad actual sobre el manejo de residuos, la salud pública y la protección del medio ambiente.

En la misma medida, la Ley 84 de 1989, según su artículo primero, establece que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre, y en el **literal b) del artículo 2º**, se deberá promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia.

Se considera también que el proyecto de ley en estudio carece de disposiciones normativas sobre la tributación que merece esta actividad, ya que es muy genérica, cuasi ambigua la interpretación que le puede dar el operador jurídico y administrativo a la norma respecto al tipo de tributo que se establecerá para las personas naturales y jurídicas que ofrecen el servicio de coches turísticos, y también la destinación del mismo, y las competencias de quien manejará este tipo de dineros recaudados.

Respecto a lo anterior, es menester señalar que hasta el momento y por la falta de la reglamentación por parte del Ministerio de Transporte, esta actividad privada consistente en un negocio que lucra a personas naturales y jurídicas habilitadas por las administraciones públicas de las ciudades en las que se prestan, no generan ningún tipo regalías a las mismas, pero sí desgastan patrimonio público, puesto que la normatividad actual sobre salud pública, protección del medio ambiente, bienestar animal y derecho al trabajo exigen destinación presupuestal de las alcaldías para el correcto ejercicio de la actividad.

Este proyecto de ley, en su artículo 4º, podría establecer que la tributación a generarse por el ejercicio de esta actividad es el impuesto al servicio turístico, y como es bien sabido, de acuerdo al Estatuto Tributario, los impuestos son un tipo de tributo que recauda dineros por el ejercicio de un servicio público y que su gasto es de libre destinación. Ahora bien, teniendo en cuenta esto, la categoría de impuesto a este tipo de

actividades no resultaría eficiente para el ejercicio de la administración distrital ni para actividad en general, si lo que se pretende con el proyecto es proteger a los animales, tal cual como se establece de forma general tanto en la exposición de motivos como en el articulado, ya que al ser de libre destinación, el gasto de estos dineros recibidos por el ejercicio de la actividad de coches turísticos, se pudiera emplear en cualquier tipo de necesidad de libre inversión que tengan las alcaldías; sin embargo, carece de realidad frente al presupuesto que se gastan las administraciones distritales poniendo en funcionamiento toda una cadena de funcionarios públicos, contratistas y proyectos en la realización de operativos de vigilancia, manejo ambiental y sanitario que produce esta actividad.

En este sentido, no sería un impuesto el que debe recaer sobre la actividad de coches turísticos, sino un tributo de destinación específica tal cual, como sea una tasa o una contribución que logre recaudar fondos dirigidos a la atención de la protección animal de las ciudades que ofrezcan este servicio, si de forma real la intención del mencionado proyecto de ley es propender por proteger a los equinos utilizados en este servicio.

No es claro tampoco este proyecto en estudio, ni en su exposición de motivos ni en el articulado presentado, sobre cuáles serían las ventajas que tendrían las personas naturales o jurídicas que pasarían a ser prestadores de servicios turísticos, puesto que no genera mayor información sobre la mejoría laboral de quienes actualmente se dedican a esta práctica, es entonces donde el proyecto de ley expone motivación mayoritaria a proteger a los equinos, haciendo referencia a la normatividad actual, la cual celebramos, pero se olvida de los otros hechos generadores de inconsistencias en esta actividad, y de forma primordial la mejoría de la calidad de vida de quienes se dediquen como empleados a practicar este servicio, y en referencia a esto último, es necesario traer a colación la investigación que hizo la Procuraduría, en años atrás, a las condiciones en las que vivían las personas que se dedicaban a la conducción de los coches turísticos en la ciudad de Cartagena, puesto que hubo denuncias ciudadanas y publicaciones de la existencia de familias viviendo en precarias condiciones, junto a los desechos y residuos producto de la tenencia de los equinos, además, de la mala calidad de vida que tenían los menores de edad de estas familias, tema sobre el cual es de bastante preocupación para los derechos laborales reales de las personas que puedan ejercer esta actividad.

En la misma medida, las sanciones administrativas que conllevan a la suspensión, cancelación o revocatoria del registro para operar como un prestador de servicios turísticos va en contravía del **artículo 25 de la Constitución** que reza: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, teniendo en cuenta que este servicio no solo es prestado por grandes compañías de turismo sino, también, por particulares agrupados y organizados en la Asociación de Cocheros de Cartagena.

Finalmente se trae a colación las investigaciones y llamamientos que la Procuraduría General de la Nación ha hecho a la alcaldía de Cartagena, ciudad donde se presta este servicio, solicitando la suspensión de esta actividad por las deficiencias evidenciadas en el trato

a los equinos, salud pública y manejo ambiental que genera esta actividad, razones por las cuales este proyecto de ley, a la luz de su exposición de motivos y del articulado en general, no garantizan que la actividad se desarrolle en una mejor forma y que se eviten inconvenientes futuros que se desenvuelvan de esta actividad.

**TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2015  
SENADO**

**por medio de la cual se modifica la Ley 300  
de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006,  
y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Incluir como nuevo prestador de servicios turísticos los vehículos de tracción animal para fines turísticos, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará dentro de la jurisdicción territorial de los distritos especiales y turísticos, que por ley tengan esa connotación y se explote la industria del turismo, en los cuales se presten servicios turísticos con vehículos de tracción animal.

Artículo 3°. Definición. Para efectos de la presente ley, y en conformidad del parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, se entiende como vehículo de tracción animal un vehículo no motorizado halado por un animal de la especie (raza) *Equus caballus*, el cual tiene como finalidad transportar personas para fines turísticos.

Artículo 4°. Prestador de servicios turísticos. Adiciónese el numeral 14 al artículo 62 de la Ley 300 de 1996, modificada por el artículo 12 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 62. Prestadores de servicios turísticos que se deben registrar. Son prestadores de servicios turísticos los siguientes:

14. Personas naturales o jurídicas que presten servicios con vehículos de tracción animal para fines turísticos.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones mínimas de salud, higiene, sanidad, circunstancias locativas, bienestar y los demás factores que considere pertinentes para prevenir el dolor, sufrimiento y enfermedades en la vida de los semovientes que son utilizados en vehículos de tracción animal para fines turísticos, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte reglamentará en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, sin perjuicio de las competencias y facultades de las entidades territoriales.

Artículo 6°. Sanciones. El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrán establecer un régimen de sanciones en los reglamentos

que expidan en virtud de esta ley, para aquellas personas naturales y jurídicas que incumplan los requisitos establecidos para la adecuada prestación de los servicios con vehículos de tracción animal con fines turísticos. Las sanciones podrán ser de naturaleza pecuniaria y/o administrativa.

Parágrafo 1°. Las sanciones pecuniarias no podrán exceder de 10 salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV), de conformidad con el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21, Ley 1383 de 2010.

Parágrafo 2°. Las sanciones administrativas podrán conllevar a la suspensión, cancelación o revocatoria del registro para operar como un prestador de servicios turísticos.

Parágrafo 3°. El maltrato animal conllevará a sanciones correspondientes y se aplicará la Ley 1774/16.

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

**PROPOSICIÓN**

En mérito de las anteriores consideraciones de tipo constitucional y legal, de acuerdo con los criterios auxiliares de derecho, como la jurisprudencia y la doctrina, como ponentes nos permitimos proponer a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, el archivo del **Proyecto de ley número 160 de 2016 Cámara**, “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006 se dictan otras disposiciones”.

VICTOR JAVIER CORREA VÉLEZ

**VICTOR JAVIER CORREA VÉLEZ**

Representante a la Cámara por Antioquia.

Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 17 de marzo de 2017.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 160 de 2016 Cámara, 08 de 2015 Senado**, “por medio de la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Víctor Javier Correa.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 056 del 17 de marzo de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**HERNÁN CORTES ROJAS**  
Subsecretario

## INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a democratizar el acceso a las especialidades médicas.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ponencia parte de reconocer tres problemas significativos en cuanto a la formación en especialidades médicas en Colombia. Es cierto que existe una concentración desigual de especialistas en las grandes ciudades, y que, por tanto, existe un descuido de atención especializada a lo largo de extensas regiones del territorio nacional. Segundo, existen efectivamente barreras de acceso a la formación en especialidades, lo que afecta a los médicos y médicas en cuanto a la realización de sus proyectos de vida, a las oportunidades de acceso a diferentes niveles de educación, al ascenso social y a la formación necesaria con el fin de ubicarse con mejores oportunidades en el mercado laboral. También es cierto, como bien lo revelan las denuncias de usuarios y usuarias del sistema de salud, que existen gravísimas barreras de acceso a la medicina especializada en el país.

Sin embargo, ante los problemas citados, considero que este proyecto no constituye una solución adecuada ni suficiente y, por el contrario, presenta serias deficiencias que pueden ir encaminadas a generar conflictos innecesarios, e incluso, pueden profundizar aún más las problemáticas que desean atacar.

#### 1. Sobre la democratización

Empezaré por el título mismo, que se supone, entraña el objetivo principal de este proyecto. El título versa: “por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a **democratizar** el acceso a las especialidades médicas” (negrita por fuera del texto original). ¿Qué se entiende en el proyecto por democratización? Al parecer, se equipara este concepto con **acceso** a una oferta de servicios educativos en medicina especializada, siendo que democratización entraña un proceso mucho más complejo. Como lo cita uno de los expertos consultados, el doctor Juan Carlos Eslava<sup>1</sup>, observa que en el proyecto “democratización se entiende como un mero asunto de forma y no como una efectiva ampliación de cupos, con garantías para que todos los que ingresen tengan las mismas oportunidades de cumplir a cabalidad con el proceso formativo y ejerzan su derecho a tomar decisiones en dicho proceso”. Es decir, democratizar no es solo acceder, sino también garantizar que tal acceso llegue a un buen fin, y que existan verdaderos mecanismos de participación en la toma de decisiones.

Sobre este punto, se sostiene en el pronunciamiento dado por la Universidad Nacional de Colombia (2017) que el problema del acceso a las especialidades médicas no se circunscribe solamente a las admisión; implica, en primer lugar, que frente a la escases de cupos en las universidades está “la escases de cupos en las Instituciones Prestadora de Salud (IPS) de alto nivel para el desarrollo de las residencias”, y se agrega que los

verdaderos problemas se deben a factores tales como el vencimiento del registro calificado de las universidades; la exigencia de recursos tecnológicos adecuados; la calidad de la práctica supervisada y su desmejora cuando se realiza en grupos numerosos; las barreras de acceso a cupos por los altos costos; la necesidad de que el aumento de costos no exceda las necesidades del país, generando fenómenos de subempleo, desempleo y mala remuneración; y la barrera del alto costo de bolsillo del aspirante en la preparación previa al ingreso, debilitando con ello cualquier proceso de democratización, debido a que solo pueden acceder quienes tengan recursos (2017).

A esto se agrega la disminución de las Becas Crédito y las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo de los residentes, en medio de la crisis de la salud en Colombia, que ha implicado la quiebra de buena parte de las IPS y la consecuente vulneración del derecho a la salud.

Surge, entonces, el cuestionamiento acerca de qué tan relevante y pertinente resulta en estos momentos reformar el acceso a la formación en especialidades, o si más bien debe revisarse el modelo vigente de “pirámide invertida”, donde se privilegia el alto costo sobre la Atención Primaria de Salud y las estrategias de Promoción y Prevención, estrategias que al ser implementadas darían como resultado una disminución del gasto en salud, mejores garantías sobre el goce efectivo del derecho a la salud, es decir, una salida a la crisis financiera y humanitaria por la que atraviesa el sistema.

En conclusión, un verdadero proceso de democratización no solo debe garantizar el acceso, sino las condiciones de pleno ejercicio de las especialidades médicas en Colombia, atacando de manera integral las causas del problema y no solamente remitiéndose al acceso como barrera.

#### 2. Vulneración de la autonomía universitaria

Al respecto, el concepto del Ministerio de Educación dirigido al doctor Jaír Ebrat Díaz, Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes (2017) y el pronunciamiento de dos de las más prestigiosas universidades del país: Universidad Nacional de Colombia (2017) y la Universidad de Antioquia (2017), coinciden en que su mayor preocupación respecto a este proyecto de ley lo constituye la posible vulneración de la autonomía universitaria, y en ese sentido, el texto del Proyecto de ley número 183, es cuando menos, contradictorio.

Por su parte, el Ministerio de Educación afirma que es “necesario recordar que las instituciones de educación superior gozan de las atribuciones que devienen del principio constitucional de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia” (2017, pág. 1), autonomía que es ratificada en la Sentencia C-337 de 1996, donde se otorga la facultad a estas instituciones para establecer los criterios de admisión de sus estudiantes.

El Ministerio afirma que, frente a los mandatos de orden constitucional “la iniciativa podría resultar contraria a dicho postulado” ya que “establece la presentación de un examen (que por lo demás no sería creado por las instituciones de educación superior, sino por los ministerios de Educación Nacional y de Salud y Protección Social)” (2017, pág. 2).

<sup>1</sup> Juan Carlos Eslava, Md. Mg. Soc. Profesor Asociado del doctorado Interfacultades en Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia. Director del Centro de Historia de la Medicina, línea de investigación sobre Configuración de las Profesiones de la Salud en Colombia.

Aunque se reconoce una necesaria reglamentación de las especialidades médicas (Universidad Nacional de Colombia., 2017, pág. 4), no se puede, al tiempo, desconocer los motivos por los que la autonomía universitaria fue elevada al nivel constitucional: la razón de ser de las universidades es constituirse en los centros de desarrollo de pensamiento, ciencia y tecnología de la nación, y no pueden estar sujetas a los intereses políticos y transitorios de los gobiernos, así como de cualquier otro agente político (Ministerio de Educación Nacional, 2017, pág. 1).

### 3. Existencia de cuestionamientos generalizados sin suficiente argumentación

El proyecto de ley carece de evidencia cuando se afirma que el proceso de admisión se encuentra regido por la burocratización del gremio médico. Como afirma el doctor Eslava acerca de este argumento consignado en el texto del proyecto “Esto no me resulta del todo claro, pero aun si esto fuese así, debería existir un material probatorio suficiente que le dé soporte al diagnóstico. Pero eso no existe en el documento”. Frente a la presunta falta de objetividad en los actuales criterios de admisión, el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia, doctor Carlos Alberto Palacio Acosta, hace los siguientes cuestionamientos: “¿Cuáles son los gremios?, ¿cuál es el estudio que señala la falta de objetividad de algunas instituciones? Tampoco se enuncian las herramientas que evidenciarían que el examen único vaya a mejorar esos dos condicionantes, meramente enunciados”. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 2).

Este tipo de presunciones, contenidas en el proyecto, ponen en cuestión, de forma irresponsable, la idoneidad y transparencia de aquellas instituciones cuya calidad y excelencia es reconocida y acreditada en el ámbito nacional e internacional. Afirma el Decano: “Con el presente proyecto, la Universidad de Antioquia se observa como persona aludida de manera negativa con el texto del presente proyecto, toda vez que el mismo entraña cuestionamientos generales que no existen en el entorno de los procesos de admisión de la Facultad de Medicina en sus posgrados, siendo la presente misiva un acto reflejo en defensa indiscutible de nuestros invaluable procesos”. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 3).

Agrega que este centro de formación se ha caracterizado por “una intensa búsqueda de la excelencia académica” a través de la oferta de 48 programas de posgrado, donde ocho de aquellos han logrado acreditación de alta calidad. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 1).

En la misma vía, afirma Juan Manuel Tejeiro, Vicerrector Académico de la Universidad Nacional de Colombia, que: “El proceso actual de admisión a las especialidades medicoquirúrgicas realizado por la Universidad Nacional de Colombia se ha caracterizado por su transparencia y organización, que ha permitido durante décadas brindar las garantías a todos los aspirantes que han deseado el acceso a los diferentes programas que ofrece la Facultad de Medicina” (Universidad Nacional de Colombia, 2017, pág. 1) y va más allá, asegurando el carácter democrático de la admisión a dicha universidad:

El proceso interno desarrollado permite el acceso en igualdad de condiciones a médicos de las más diversas regiones del país, de diferentes estratos y condiciones socioeconómicas. Las características actuales del proceso de admisión han permitido que médicos de

todas las regiones e incluso con títulos de pregrado en Medicina de diversas universidades hayan ingresado y tengan posibilidad de desarrollar sus estudios de especialidad médica en los 32 programas ofrecidos por la Universidad Nacional de Colombia. (Universidad Nacional de Colombia, 2017, pág. 1).

La presunción que deja la generalización planteada en el proyecto, puede llevar a la falsa idea de que todos los procesos de admisión son reglamentados de manera caprichosa por grupos de interés, siendo que, por ejemplo, en el concepto de la Universidad Nacional se asegura que “las pruebas efectuadas para la admisión de estudiantes de posgrados son creadas en cumplimiento de las especificaciones técnicas definidas por la Dirección Nacional de Admisiones y en acompañamiento de docentes expertos en cada área”. (Universidad Nacional de Colombia, 2017, pág. 5).

Ambas instituciones, tanto la Universidad Nacional como la Universidad de Antioquia, afirman que el criterio fundamental de admisión a sus instituciones es la excelencia, y que hasta el momento no han existido cuestionamientos a dichos procesos. Por el contrario, el establecimiento de un examen único ejercido por ambos ministerios, sí puede llevar a un proceso de burocratización, ya que, en palabras del doctor Mario Hernández Álvarez<sup>2</sup> “se parte de una visión de autonomía universitaria relativa para no respetar este principio constitucional con base en un “interés público” que no está suficientemente sustentado. Es la forma de justificar la orden burocrática de la aplicación de un examen único para la selección de los aspirantes”.

Así mismo, el doctor Palacio asegura: “La burocracia puede ser vista igualmente como el paso que desde el Ministerio se implementaría con el presente proyecto. No encontramos entonces desde ese punto de vista utilidad en pruebas hoy existentes en las propias universidades, o estatales como el denominado ECAES”. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 2).

Para reforzar el argumento se suma la observación del doctor Eslava referida a esta parte del proyecto:

En ella se presume que el establecimiento de un examen de Estado para las especialidades médicas generará igualdad de condiciones para el ingreso a las mismas. Sin embargo, al pensar en lo que ocurre con el examen de Estado existente en la educación media, no es posible establecer un vínculo entre la existencia de ese examen y la igualdad de condiciones. De hecho, en el país la existencia de ese examen no ha significado que exista equidad educativa ni igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior. En este sentido, no basta con una escala de medición común para que la equidad se haga realidad.

En suma, el argumento esgrimido en el proyecto de ley sobre una supuesta burocratización del gremio médico, y cómo esto afecta la democratización en el acceso a las especialidades, carece de evidencia y entraña un conjunto de presunciones que recaen sin discriminación sobre instituciones de demostrado prestigio. Aun existiendo este supuesto, no se evidencia cómo el establecimiento de un examen único responde a una lógica menos burocrática, ni mucho menos se muestra cómo

<sup>2</sup> Médico, doctor en Historia, Profesor Asociado de la Facultad de Medicina y Coordinador del doctorado Interfacultades en Salud Pública, miembro del grupo de investigación Medicina, Educación y Sociedad (Grupo MES).

puede garantizar igualdad de oportunidades en el acceso y pleno desarrollo de la formación y la práctica para los nuevos y nuevas especialistas.

#### 4. Sobre la relevancia

¿A qué criterios debe obedecer una verdadera democratización del acceso a las especialidades médicas en Colombia?

Primero, la equiparación entre acceso a la oferta y democratización del acceso, como se ha venido argumentando, puede reducir la cuestión a medidas tendientes a ampliar el número de especialistas en el país, regidas de forma prioritaria por la mayor demanda de ciertas especialidades, por parte de médicos y médicas. Si bien, es un criterio legítimo el desarrollo de la autonomía y la libre elección de las y los sujetos en una sociedad, lejos se encuentra de ser suficiente.

Como afirma el doctor Álvarez: “Se cree que el examen unificado y los parámetros mínimos de entrevista ‘permitirá brindar y asegurar al país soluciones adecuadas en cuanto a número, distribución y calidad de recurso médico especializado en cada una de las regiones y evitar concentraciones’, pero no se sabe cómo. Puede aumentar el número, pero no las otras dos características, las cuales no dependen del mercado”.

Un estudio sobre la situación de las especialidades médicas en el país no puede equipararse a un estudio de la demanda de especialidades más solicitadas por los clientes de un mercado de servicios educativos, y menos si esto involucra la salud y la vida de las y los colombianos en un sistema en crisis. Cuando menos debe considerarse, y como lo afirma el doctor Palacio “Expresar literalmente que el examen único generará las bases de estudio riguroso del mapa de necesidades del país es totalmente ajeno a cualquier situación real, ya que el mapa de necesidades se despende es del perfil epidemiológico de morbimortalidad y no por el hecho material de la presentación de un examen de conocimientos generales”. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 4).

Resulta llamativo que se pueda derivar de la formulación del proyecto, la ausencia de suficiente y probada evidencia para la toma de decisiones de política, que permita a su vez asumir con mayor seriedad los grandes problemas que atraviesan las especialidades médicas, y en general, la salud en Colombia. Primero, porque esperar que una regulación así arroje resultados posteriores para suplir la carencia de información, contraviene abiertamente el artículo 23 de la Ley 1797 de 2016, titulado “Del apoyo a aumento de médicos especialistas”, en los siguientes términos: “Las instituciones de educación superior que cuenten con programas de medicina acreditados en calidad, podrán ampliar los cupos de cualquiera de los programas de especialización médico-quirúrgicos que cuenten con registro calificado, previo estudio de necesidad de la ampliación de cupos realizado por parte del Ministerio de Salud y rendido el concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional, presentando los resultados de la autoevaluación correspondiente”. El orden correcto, no solo por ordenanza de la ley, sino porque de suyo resulta lógico, sería que toda decisión que implique un cambio importante en el acceso a las especialidades médicas, debe corresponder a evidencia suficiente que justifique tal cambio.

En cuanto a lo anterior

Las responsabilidades del Estado central en cabeza de sus ministerios, debe tener la capacidad política, lo-

gística y presupuestaria de llevar un riguroso registro de los programas que se ofertan, número de aspirantes y demás información consecuente, de conformidad con el mapa de salud que el país requiere, sin que dicha incapacidad se pueda constituir en causa suficiente para que en quebranto de la autonomía universitaria, se intervenga de manera abrupta en los diferentes procesos de admisión de las diferentes universidades. (Universidad de Antioquia, 2017, pág. 4)

Resulta preocupante confirmar que, al hacerse este tipo de propuestas, no se tenga la información suficiente para la correcta toma de decisiones.

Al respecto y sobre los otros estudios citados en este proyecto, existen serios reparos según el análisis del doctor Hernández:

- El estudio del Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex) de la Universidad Javeriana, publicado en 2013, al que acude la exposición de motivos por ser uno de los usados por el Ministerio de Salud y Protección Social, presenta serias fallas conceptuales y metodológicas. Las más relevantes son: 1. Parte de la supuesta inexistencia de médicos especialistas en 1980, cuando ya existían muchos en ejercicio, la mayoría formados en el exterior; 2. Para la definición de las necesidades de formación de especialistas se basa en la percepción del desempeño de los médicos generales y especialistas por parte de un grupo reducido de gerentes de IPS, con un porcentaje de respuestas muy bajo y desigual, según preguntas del formulario; 3. La presentación de resultados en porcentajes por pregunta basados en números muy pequeños los lleva a afirmar que el 50% considera tal cosa, cuando se trata de dos o cuatro informantes.

- Para mencionar solo el caso de España, al que tanto se acude para justificar el déficit de especialistas, el estudio más reciente sobre necesidades de especialistas en ese país, parte del supuesto de que “el número necesario de especialistas depende de la productividad y la dedicación, del reparto de competencias entre los distintos profesionales (médicos especialistas-enfermeras, médicos de atención primaria-especializada), de la distribución geográfica de los mismos y también de los incentivos de mercado” (Barber et ál, 2011: 4).

- En este mismo estudio se propone tener en cuenta los siguientes aspectos para la planificación del recurso humano en salud:

- Número de plazas de formación.
- Políticas de fidelización de profesionales y jubilaciones.
- Políticas de inmigración.
- Composición razonable por especialidades.
- Distribución geográfica equilibrada.
- Condiciones de trabajo.
- Modelos retributivos.

En el mismo tono, se argumenta en el pronunciamiento de la Universidad de Antioquia “Como es conocimiento público, la referencia a países como México, Argentina y España no se concibe como afortunada. Cada uno de ellos enfrenta serios problemas en la prestación de servicios de salud, y sin duda, no han sido resueltos con un examen único y centralizado de ingreso a las especialidades médicas” (pág. 5) y se concluye que “El examen no genera el número de especialistas que requiere el país. Ese dato se obtiene es

de manera muy posterior, de mano de las instituciones de educación superior, ‘cupos y graduados del censo nacional de especialistas’, ‘datos de los Servicios Seccionales de Salud’ y hasta de las de las convalidaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional (pág. 4).

Se recomienda, entonces, y en lo sucesivo, que cualquier modificación en cuanto a la formación de especialidades médicas en Colombia, se sujete a la ley, antes de ser propuesta. Así mismo se recomienda que, de manera prioritaria, se adelanten los estudios necesarios que permitan hacer un diagnóstico confiable, actualizado, y bajo criterios de una correcta lectura de necesidades en salud en el país, de la situación de las especialidades médicas en toda su complejidad.

### 5. Posible vulneración al derecho a la igualdad, acceso a la educación y dignidad humana

Sobre este punto, ambas instituciones universitarias consultadas coinciden en que al sujetar la admisión a una prueba física o psicológica, se desatiende el inciso 3 del artículo 13 de la Constitución, que ordena que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que en contra de ellas se cometan” Y se agrega en el inciso 6 del artículo 68: “La educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

Entonces, y como bien se concluye en el pronunciamiento de la Universidad Nacional: “Al establecerse un mecanismo de entrevista como uno de los requisitos de admisión a las especialidades médicas, la cual se fundamentará en una prueba física o psicológica que determinará si la persona está en condiciones de acceder a un posgrado médico, está desconociendo el derecho fundamental de las personas en condiciones especiales o discapacidad física o mental, quienes tienen derecho a acceder a la educación en condiciones de igualdad” (Universidad Nacional de Colombia, 2017, pág. 10)

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A continuación, se refieren las normas de carácter constitucional relacionadas al proyecto

#### DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

##### Artículo 69

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

- La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.
- El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.
- El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

##### Artículo 27

El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

##### Artículo 13, inciso 3

Prioridad de la protección del Estado a personas con condiciones especiales económicas, físicas o mentales.

##### Artículo 68, inciso 6

Se establece como obligación del Estado el acceso a la educación de personas en condiciones especiales, discapacidad física o mental

### JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### C-220 de 1997

Contiene la definición y la descripción de los caracteres integrantes del concepto de autonomía universitaria más allá de la definición contenida en la Ley 30 de 1992.

Establece además cuál es el vínculo de la autonomía universitaria con el Estado social de derecho.

##### C-337 de 1996

Establece la relación de la autonomía universitaria con la definición de los procesos de admisión de los estudiantes de las diferentes instituciones.

### LEYES QUE REGULAN LAS ESPECIALIDADES MÉDICAS

**a) LEY 1164 DE 2007**, por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud. Se crea el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud y los Comités de Talento Humano en Salud.

**b) LEY 1438 de 2011**, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Mediante esta disposición se reglamentó la formación en talento humano en salud, así como la oferta de las especialidades en salud, la forma de vinculación de los residentes y su permanencia.

**c) LEY 1562 DE 2012**, por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional. En el artículo 13 se establece que los residentes deben afiliarse al SGSSS.

**d) DECRETO NÚMERO 1296 DE 2010 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008, la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior. Esta disposición regula las actividades académicas y define y reglamenta las especialidades medicoquirúrgicas.

**e) DECRETO NÚMERO 2376 DE 2010 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, por medio de la cual se regula la relación docencia-servicio para los programas de formación de talento humano en el área de salud. Este decreto regula la relación docencia-servicio, el convenio, además de fijar las garantías de seguridad, protección y bienestar de los estudiantes dentro del marco del convenio, entre otros temas, como lo son los estímulos o becas.

**f) RESOLUCIÓN NÚMERO 1043 DE 2006**, por la cual se establecen las condiciones que deben cumplir los Prestadores de Servicios de Salud para habilitar sus servicios e implementar el componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad de atención y se dictan otras disposiciones. Esta norma presenta los procedimientos para la supervisión de personal en entrenamiento proveniente de un programa académico debidamente acreditado por el Estado.

**g) RESOLUCIÓN 1058 DE 2010 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, por medio del cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación supe-

rior del área de la salud y se dictan otras disposiciones. Esta resolución regula el servicio social obligatorio en las áreas de la salud y sus modalidades para prestarlo.

**h) LEY 1797 DE 2016, *Del apoyo a aumento de médicos especialistas.* Artículo 23.** Las instituciones de educación superior que cuenten con programas de Medicina acreditados en calidad, podrán ampliar los cupos de cualquiera de los programas de especialización medicoquirúrgicos que cuenten con registro calificado, previo estudio de necesidad de la ampliación de cupos realizado por parte del Ministerio de Salud y rendido el concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional, presentando los resultados de la autoevaluación correspondiente.

**PROPOSICIÓN**

En mérito de las anteriores consideraciones de tipo constitucional y legal, de acuerdo con los criterios auxiliares de derecho, como la jurisprudencia y la doctrina, como ponente me permito proponer a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, el archivo del **Proyecto de ley número 183 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a democratizar el acceso a las especialidades médicas”.

*VICTOR JAVIER CORREA VÉLEZ*

**VICTOR JAVIER CORREA VÉLEZ**

Representante a la Cámara por Antioquia.

Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**SUSTANCIACIÓN**

**INFORME DE PONENCIA  
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 17 de marzo de 2017.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 183 de 2016**

**Cámara**, “por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a democratizar el acceso a las especialidades médicas”.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 057/ del 17 de marzo de 2017, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.

*[Firma]*  
**HERNÁN CORTES ROJAS**  
Subsecretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 162 - Miércoles, 22 de marzo de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS <span style="float: right;">Págs.</span>	
Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley orgánica número 106 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 311, 312 numeral 2, 329, 333 y 337 de la Ley 5ª de 1992 .....	1
Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 010 de 2016 Cámara, “por medio de la cual se elimina definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al derecho al trabajo, se modifica la liquidación de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones” .....	5
Informe de ponencia de archivo para primer debate Cámara al Proyecto de ley número 160 de 2016 Cámara y 08 de 2015 Senado, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996, modificada por la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 183 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a democratizar el acceso a las especialidades médicas .....	11