



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° 485

Bogotá, D. C., martes, 13 de junio de 2017

EDICIÓN DE 25 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

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2016 CÁMARA, 165 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin offs) y se dictan otras disposiciones.

Doctores

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes. Ciudad

Respetados señores Presidentes:

En atención de la honrosa misión encomendada por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política y el 186 de la Ley 5ª de 1992, acudimos a su Señoría con el fin de rendir informe de conciliación al **Proyecto de ley número 017 de 2016 Cámara, 165 de 2016 Senado**, por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin offs) y se dictan otras disposiciones.

Acogiendo como texto conciliado el aprobado en Sesión Plenaria del honorable Senado de la República el día 31 de mayo de 2017, el cual anexamos.

De los honorables Congresistas,

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República

MAURICIO AGUILAR HURTADO
Senador de la República

MARCOS YOHAN DÍAZ BARRERA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander.

IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia.

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2016 SENADO, 017 DE 2016 CÁMARA

por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin offs) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley, es promover el emprendimiento innovador y de alto valor agregado en las Instituciones de Educación Su-

perior (IES), que propenda por el aprovechamiento de los resultados de investigación y la transferencia de conocimientos a la sociedad como factor de desarrollo humano, científico, cultural y económico a nivel local, regional y nacional.

Se entiende por Spin-off aquella empresa basada en conocimientos, sobre todo aquellos protegidos por derechos de Propiedad Intelectual, gestados en el ámbito de las IES, resultado de actividades de investigación y desarrollo realizadas bajo su respaldo, en sus laboratorios e instalaciones o por investigadores a ellas vinculados, entre otras formas.

Artículo 2°. Las Instituciones de Educación Superior (IES), podrán crear empresas tipo spin-off sin afectar sus planes de mejoramiento, con o sin participación de particulares. Los servidores públicos docentes, y/o investigadores, cualquiera sea su forma o naturaleza de vinculación legal podrán formar parte de ellas a cualquier título, o crear spin-off, pudiendo para tal fin asociarse con las Instituciones de Educación Superior (IES), y con las personas privadas que manejen recursos públicos, de acuerdo con la ley, reglamentos y estatutos propios de las Instituciones de Educación Superior.

Parágrafo 1°. Los particulares participarán en las spin-off de acuerdo a lo establecido en el Decreto-ley 393 de 1991.

Parágrafo 2°. Las iniciativas de emprendimiento de las empresas de base tecnológica spin - off, deberán ser articuladas con los planes regionales de competitividad y con las políticas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) siempre y cuando estas se originen en Instituciones de Educación Superior o en programas acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación.

Artículo 3°. Los docentes o investigadores que formen parte de las Spin-off podrán ser partícipes de los beneficios económicos que se generen a partir de las actividades propias de estas, sin que esto configure factor salarial ni doble asignación por parte del tesoro público.

Los beneficios económicos para los servidores públicos derivados de las Spin-off provendrán exclusivamente de la actividad de esta.

Artículo 4°. Las empresas tipo Spin-off que se fundamentan en resultados financiados con recursos públicos, en tal caso las Instituciones de Educación Superior (IES), podrán crear un fondo para fomentar las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

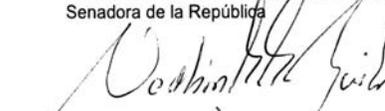
Parágrafo. Cuando los resultados para la creación de empresas spin-off hayan proveniendo de recursos públicos, deberán revertir a la respectiva IES un porcentaje que se acuerde entre las partes, al igual que el tiempo de dicho aporte, para continuar fomentando las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación de dicha IES.

Artículo 5°. En todas las Instituciones de Educación Superior (IES) que crean empresas tipo spin-off, de que trata la presente ley, deberán incluir dentro de su estructura administrativa una Coordinación cuya función es armonizar las distintas actividades derivadas de las investigaciones hechas por los docentes o particulares que conforman empresas tipo spin-off.

Artículo 6°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las demás disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República


MAURICIO AGUILAR HURTADO
Senador de la República.


MARCOS YOHAN DÍAZ BARRERA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander.


IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia.

* * *

INFORME DE CONCILIACIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2016 CÁMARA, 99 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino colombiano y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO

Presidente

Senado de la República

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de conciliación Proyecto de ley número 271 de 2016 (Cámara) - 99 de 2015 (Senado), por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino colombiano y se dictan otras disposiciones.

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la designación que nos hicieren, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley de la referencia.

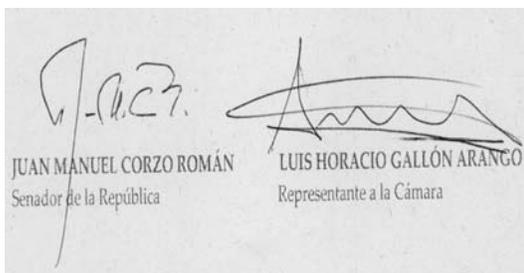
Para cumplir con dicha labor, nos reunimos para estudiar y analizar los textos aprobados por las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado, con el fin de llegar, por unanimidad, a un texto conciliado en los siguientes términos:

Se realizaron las siguientes consideraciones:

Artículo 1°	Texto aprobado en Senado y Cámara de Representantes. No objeto de conciliación.
Artículo 2°	Se acoge el texto aprobado en Senado.
Artículo 3°	Se acoge primer inciso aprobado en Senado y el segundo inciso aprobado en la Cámara de Representantes.
Artículo 4°	Texto aprobado en Senado y Cámara de Representantes. No objeto de conciliación.
Artículo 5°	Se acoge el texto de Senado

En consecuencia, los suscritos conciliadores solicitamos a las Plenarias del Honorable Congreso de la República aprobar el texto del Proyecto de ley número 271 de 2016 (Cámara) - 99 de 2015 (Senado), *por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino colombiano y se dictan otras disposiciones* de conformidad con el texto propuesto y en los términos que han sido expresados.

De los honorables Congresistas,



JUAN MANUEL CORZO ROMÁN
Senador de la República

LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO
Representante a la Cámara

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 271 DE 2016 CÁMARA,
99 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto declarar como Raza Oficial Colombiana y Patrimonio Genético de la Nación, a la Raza del Caballo de Paso Fino Colombiano, autóctona y trasfronteriza, con el fin de exaltar su existencia,

salvaguardar su genética y protegerla como raza desarrollada en Colombia por colombianos.

Artículo 2°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpoica, Ministerio de Cultura y Coldeportes, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de los valores genéticos y culturales que se originen alrededor del Caballo de Paso Fino Colombiano.

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá delegar a la entidad federada, con mayor conocimiento, experiencia trayectoria y representatividad a nivel nacional de la raza, para llevar el libro genealógico, expedir el certificado de Registro de cada ejemplar y para ejercer la representación de esta Raza del Caballo de Paso Fino Colombiano y su carácter de Patrimonio Genético y Cultural de la Nación.

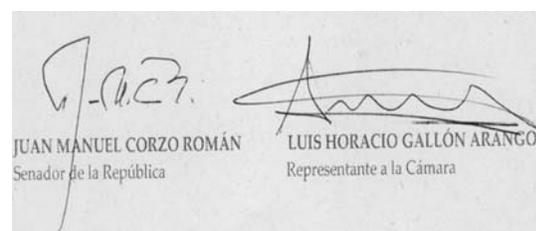
El Ministerio de Cultura tomará las medidas pertinentes para declarar de interés cultural la raza autóctona de caballo de paso fino colombiano, así como las manifestaciones y tradiciones culturales relacionadas con la misma.

Artículo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá delegar a la entidad federada, con mayor conocimiento, experiencia, trayectoria y representatividad a nivel nacional de la raza, la facultad de certificar las características e indicar la propiedad de cada ejemplar de la raza del Caballo de Paso Fino Colombiano y expedir los Certificados de Registro individuales que serán indicativos del título de propiedad, y prueba para efectos patrimoniales y comerciales dentro del territorio nacional o en caso de exportación al exterior, y para ejercer el correspondiente control de la raza.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Cultura contribuirá al fomento, promoción-protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de las disposiciones contenidas en la presente ley.

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

De los honorables Congresistas,



JUAN MANUEL CORZO ROMÁN
Senador de la República

LUIS HORACIO GALLÓN ARANGO
Representante a la Cámara

RESPUESTA A OBJECCIÓN PRESIDENCIAL

RESPUESTA A OBJECCIÓN PRESIDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2015 CÁMARA, 44 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar la voluntad de ser donante de órganos, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento.

Bogotá, D. C., junio 13 de 2017

Doctores

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad,

Asunto: Respuesta a objeción Presidencial del Proyecto de ley número 180 de 2015 Cámara, 44 de 2015

Senado, por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar la voluntad de ser donante de órganos, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento.

Respetados señores:

De acuerdo con la designación efectuada por la Secretaría del honorable Senado de la República y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, en calidad de integrante de la Comisión Accidental estudio de Objeciones del Proyecto de ley número 180 de 2015 Cámara, 44 de 2015 Senado, me permito someter, por su conducto, a consideración de la plenaria de Senado y para continuar su trámite correspondiente, el texto propuesto a continuación:

REVISIÓN DEL TEXTO OBJETADO Y PROPUESTA ANTE PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Luego del análisis correspondiente hemos decidido acoger las objeciones presentadas por la Presidencia de la República una a una.

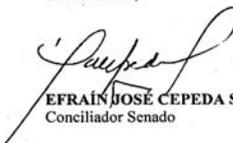
Artículos 4º y 8º se mantienen a consideración de la honorable plenaria del Senado.

<u>TEXTO CONCILIADO Y APROBADO POR SENADO Y CÁMARA</u>	<u>ARTÍCULOS CONTROVERTIDOS</u>	<u>ARTÍCULOS FINALES</u>
<p>Por medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar la voluntad de ser donante de órganos, tejidos y células, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento.</p> <p>El Congreso de la República de Colombia DECRETA:</p>	<p>Se acoge objeción por invertir la presunción legal para la donación de órganos.</p>	
<p>Artículo 1º. Manifestación de voluntad. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Transporte y la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro del trámite de expedición de los documentos de identificación en cualquiera de sus modalidades, deberá incluir dentro del formulario de solicitud correspondiente una opción para que las personas manifiesten de manera expresa su deseo de ser o no, donantes de órganos, tejidos y células, con el fin de que estos sean utilizados después de su fallecimiento, para trasplante o implante en otra persona, con objetivos terapéuticos.</p> <p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Transporte a través del RUNT realizará las actualizaciones tecnológicas requeridas para cumplir lo establecido en la presente ley, en un término de seis (6) meses.</p>	<p>Se acoge objeción por modificar el sistema de donación de consentimiento presunto establecido en la Ley 1805 de 2016.</p>	
<p>Artículo 2º. Revocatoria de manifestación. La voluntad de donación expresada en vida por una persona, solo puede ser revocada por ella misma y no podrá ser sustituida después de su muerte por sus deudos y/o familiares.</p> <p>Todo ciudadano podrá modificar su decisión de ser o no donante de órganos, tejidos y células, de conformidad con el artículo 4º de la Ley 1805 de 2016.</p>	<p>Se acoge objeción Eliminada la manifestación de voluntad se mantiene la legislación vigente referente a la manifestación de oposición a la presunción legal de donación consagrada en el artículo 4º de la Ley 1805 de 2016.</p>	

<u>TEXTO CONCILIADO Y APROBADO POR SENADO Y CÁMARA</u>	<u>ARTÍCULOS CONTROVERTIDOS</u>	<u>ARTÍCULOS FINALES</u>
Parágrafo. Cuando la petición escrita esté radicada ante el Instituto Nacional de Salud, esta entidad deberá notificar esa revocatoria a la Registraduría y al Ministerio de Transporte.		
Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, también se permitirá a los ciudadanos expresar su negativa como donante de órganos, tejidos y células ante las entidades que conforman el sistema de aseguramiento de salud. Parágrafo. Las entidades que hacen parte del sistema de aseguramiento de salud, deberán notificar al Instituto Nacional de Salud.		
Artículo 4°. Cadena de custodia. El Gobierno nacional deberá asegurar la cadena de custodia de los órganos, tejidos y células donados desde el momento de su extracción, en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta los criterios de rescate y distribución previstos en el artículo 7° de la Ley 1805 de 2016. Los funcionarios públicos y/o particulares que infrinjan lo dispuesto en este artículo incurrirán en las sanciones de que tratan los artículos 2° y 3° de la Ley 919 de 2004.	No se objetó	Artículo 4°. Cadena de custodia. El Gobierno nacional deberá asegurar la cadena de custodia de los órganos, tejidos y células donados desde el momento de su extracción, en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta los criterios de rescate y distribución previstos en el artículo 7° de la Ley 1805 de 2016. Los funcionarios públicos y/o particulares que infrinjan lo dispuesto en este artículo incurrirán en las sanciones de que tratan los artículos 2° y 3° de la Ley 919 de 2004.
Artículo 5°. La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, actualizarán permanentemente la información de donantes de órganos, tejidos y células con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, tejidos y células, administrado por el Instituto Nacional de Salud.	Se acoge objeción	
Artículo 6°. El médico tratante deberá verificar con el Registro Nacional de Donantes de Órganos, tejidos y células, la voluntad o no, del paciente fallecido apto para donación de órganos, tejidos y células.	Se acoge objeción	
Artículo 7°. La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social y las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud reglamentarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley, el protocolo de consentimiento informado en el que se notifique al ciudadano en el momento de recolección de datos, los alcances y consecuencias de la donación de órganos, tejidos y células.	Se acoge objeción	
Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Textos iguales	Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Conciliador Senado


HUMPHREY ROA SARMIENTO
Conciliador Cámara

APELACIONES

APELACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2017 CÁMARA, 01 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Honorable Representante

JAIME ARMANDO YEPES MARTÍNEZ

Primer Vicepresidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorable Representante

MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS

Segunda Vicepresidenta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Comisión Accidental designada para conceptuar sobre la apelación del **Proyecto de ley número 220 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.

Señores Vicepresidentes:

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Plenaria de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe positivo en relación con la apelación de la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el **Proyecto de ley número 220 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer, en los términos dispuestos por el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992.

El presente informe consta de tres partes:

I. Consideraciones generales de la iniciativa

II. Justificación

III. Proposición

I. Consideraciones generales de la iniciativa

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el pasado 20 de julio del 2016, por la honorable Senadora Viviane Morales Hoyos y el vocero del Comité de Promotores, doctor Carlos Alonso Lucio López. El proyecto de ley surtió su trámite en el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate el día 14 de septiembre de 2016, y en segundo debate el día 13 de diciembre de 2016. El 14 de marzo de

2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández. El proyecto de ley fue archivado el día 10 de mayo de 2017.

La apelación frente a la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue anunciada por el vocero del Comité Promotor, Carlos Alonso Lucio, en su intervención del día 10 de mayo. La apelación fue presentada ante la Presidencia de la corporación el día 30 de mayo, por los Honorables Representantes Álvaro Hernán Prada, María Fernanda Cabal, Santiago Valencia, Édward Rodríguez, Luis Horacio Gallón y el Senador de la República Juan Manuel Corzo Román. Igualmente, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil Laicos por Colombia, Veritas Splendor, Red Familia Colombia-Fundación Católica INHAM, entre otros, presentan un escrito de fecha mayo 30 de 2017, coadyuvando la apelación del proyecto de ley. En el mismo sentido, el vocero del Comité de Promotores coadyuvo la apelación mediante oficio de fecha mayo 30 de 2017. Por designación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, los suscritos fuimos designados miembros de la Comisión Accidental mediante resolución de Mesa Directiva MD-1130 de 30 de mayo de 2017.

La iniciativa fue objeto de dos Audiencias Públicas, desarrolladas el 24 y 31 de agosto de 2016 en la Comisión Primera del Senado de la República, y el 24 de abril de 2017 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

II. Justificación

La Comisión Accidental considera que la Plenaria de la Cámara de Representantes debe acoger la apelación propuesta al proyecto de ley bajo estudio por las siguientes razones:

1. Carácter prevalente de la Plenaria de la Corporación frente a la Comisión Constitucional Permanente

Como lo ha desarrollado ampliamente la jurisprudencia constitucional, las Comisiones Constitucionales Permanentes obedecen a una finalidad específica, a decir, la distribución del trabajo. Esto en razón a la necesidad de la especialización del trabajo legislativo y la distribución racional de acuerdo a las distintas competencias de cada una de las Comisiones. Como órganos de trabajo cumplen con un objetivo de eficiencia, más no suplen la decisión de la Plenaria, que es la legítima representante de la voluntad de la corporación.

En consecuencia, el carácter prevalente de la Plenaria cobra vital importancia frente a la garantía de los derechos tanto de los parlamentarios como de los autores de la iniciativa. En primer lugar, la Plenaria es el espacio natural para que los miembros de la corporación que no hacen parte de la Comisión Constitucional Permanente respectiva puedan plantear sus comentarios y hacerse partícipes de la decisión que como cuerpo legislativo se adopta frente a un deter-

minado proyecto de ley, permitiendo a la totalidad de los parlamentarios la oportunidad de manifestarse a favor o en contra de la iniciativa. Por otro lado, permitir que la Plenaria de la corporación conozca de los proyectos negados en la Comisión protege los derechos de los autores de la iniciativa a ser escuchados en una instancia superior a la Comisión, y así plantear, como en el caso de la apelación, la inconformidad con las decisiones tomadas por la Comisión Constitucional respectiva.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.

[...]

Así las cosas, el examen de parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite de un lado que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no solo su voluntad positiva de convertir en ley un proyecto, sino también la negativa de darle trámite. Y de otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no solo presentar proyectos de ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia.” Sentencia C-385 de 19 de agosto de 1997. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Los anteriores argumentos adquieren especial importancia al ser el proyecto bajo estudio una iniciativa de origen popular, que pretende convocar al pueblo a un mecanismo de participación ciudadana para decidir un asunto que, como es de público conocimiento, ha despertado notoriamente la sensibilidad pública y social frente al derecho que tiene el soberano de decidir el destino de los niños, niñas y adolescentes que no tienen familia y que se encuentran bajo cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el presente caso, garantizar a los honorables Representantes a la Cámara que no hacen parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente el derecho de participar en la decisión de una iniciativa de tan alta importancia es vital para el ejercicio de la democracia al interior del parlamento, más aún cuando es un asunto que cruza inescindiblemente por

la tradición y la cultura de nuestras regiones. Cada Representante a la Cámara debe contar con la posibilidad de hacerse partícipe del debate y votar a favor o en contra del proyecto de ley, pero enriqueciendo en todo caso un debate que requiere la manifestación del pleno de la corporación.

Así mismo, es responsabilidad de la Plenaria de la corporación garantizar a los autores de la iniciativa, que en este caso suman dos millones trescientos mil colombianos, que el proyecto de ley de su autoría no será desechado *con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia*. Solo la Plenaria de la Cámara de Representantes, como instancia máxima, será quien decida sobre la viabilidad o no de la iniciativa.

Esta postura coincide con la que fue planteada en el debate en la Comisión Primera de la Cámara por el Representante Alejandro Chacón, quien expuso ante dicha célula congresional la necesidad de dar el voto positivo a la iniciativa, de forma tal que la Cámara de Representantes pudiera asumir en su conjunto la responsabilidad política que de ella demandaba el país frente a la decisión de estos temas, en especial cuando se trataba de una iniciativa popular respaldada por dos millones trescientos mil ciudadanos.

Respecto de los argumentos planteados en el sentido de que los congresistas especializados de cada Comisión no son inferiores a la Plenaria, sino que son un filtro democrático autónomo para el estudio de los proyectos de ley, es necesario resaltar que si bien los congresistas que pertenecen a cada Comisión no son inferiores, tampoco son superiores a los Congresistas que no hacen parte de la misma, razón por la cual ni son autónomos de la corporación ni son un filtro, sino un grupo de trabajo que adelanta el estudio de los proyectos de ley en primer debate, atendiendo a los principios de especialización del trabajo legislativo y la distribución racional de acuerdo a las distintas competencias de cada una de las Comisiones.

2. Sobre la necesidad de debate de la proposición presentada por el ponente de la iniciativa, Representante Miguel Ángel Pinto.

Es menester resaltar la discusión surgida en torno a la propuesta realizada por el Representante Miguel Ángel Pinto, ponente de la iniciativa en la Comisión Primera de la Cámara, frente a la posibilidad de modificar la pregunta planteada en el proyecto de ley y que sería sometida a consideración de los ciudadanos en el eventual caso de celebrarse el referendo.

Sobre el particular, al finalizar la discusión de la iniciativa afirmó el ponente que tras observar la disputa adelantada en la Comisión Primera, concluyó que el punto álgido del debate giraba en torno a la omisión de las familias uniparentales de la posibilidad de adoptar menores de edad. Al respecto, el ponente (Partido Liberal) señaló como los Representantes Élburt Díaz (Partido de la U), José Edilberto Caicedo (Partido de la U), Santiago Valencia (Centro Democrático), Édward Rodríguez (Centro Democrático), Carlos Abraham Jiménez (Cambio Radical), Jorge Enrique Roza (Cambio Radical), Humphrey Roa (Partido Conservador), Juan Carlos García (Par-

tido Conservador), Pedrito Pereira (Partido Conservador) y Óscar Bravo (Partido Conservador) coincidían en el rechazo a la omisión de las personas solteras de los procesos de adopción.

En consecuencia, y atendiendo a las posiciones de los Representantes de casi todas las bancadas con asiento en dicha célula congresional, el Representante Miguel Ángel Pinto, como consta en el acta de la sesión del miércoles 10 de mayo, presentó una proposición con el fin de cambiar la redacción de la pregunta que sería sometida a consideración de los ciudadanos, con el fin de precisar que los solteros podrían ser incluidos en el proceso de adopción de menores de edad que no tengan familia. Presentada la proposición, y concluida la sustentación de la misma por el ponente, en medio del fragor de la discusión y tras 10 horas de debate, el señor Presidente de la Comisión Primera, Representante Telésforo Pedraza, omitió someter a votación la proposición con que terminaba el informe de la ponencia, estimando que no cabía la posibilidad de cambiar la pregunta, al ser esta una iniciativa popular. Al respecto afirmó el Representante Pedraza que *“el referendo tiene más de 2 millones de firmas y no podemos nosotros, en esa materia, porque ese es el referendo que ha sido radicado y al cual usted ha presentado la correspondiente pro posición que ha sido sustentada. En consecuencia, honorable Representante, yo debo poner es en consideración de la Comisión la proposición con la que termina el informe de la ponencia que usted se permitió presentar a consideración de la Comisión”*. Así fue sometida a votación la proposición con la que terminaba el informe de la ponencia, y que fue negada con un resultado de 20 votos por el No, y 12 votos por el Sí, dando así por concluido el debate con el archivo del proyecto.

La situación presentada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes comprende dos dificultades que tienen como consecuencia el desconocimiento del principio democrático, de la necesidad de debate de los proyectos de ley puestos en consideración del poder legislativo, y finalmente, la posibilidad de la célula congresional de efectuar cambios en la pregunta que habría de ser sometida a consideración de los ciudadanos, en desarrollo de la Jurisprudencia constitucional sobre el particular.

No obstante, de dar trámite a la apelación, la Plenaria de la corporación puede subsanar dicha omisión, y garantizar el adecuado debate que debe tener el proyecto de ley, así como las proposiciones presentadas sobre el articulado.

Sobre el principio democrático y la necesidad de debate

La necesidad de debate como requisito de los proyectos de ley para convertirse en ley de la República se encuentra consagrado en el artículo 157 Superior, que indica que ningún proyecto de ley será ley sin surtir cuatro debates en ambas Cámaras Legislativas. Este principio, desarrollo del principio democrático consagrado en el Preámbulo y en los artículos 1º y 2º de la Carta Política, adquiere central relevancia en el presente caso, al tratarse el proyecto de ley sometido a consideración de la Comisión Primera de la Cáma-

ra una iniciativa ciudadana suscrita por más de dos millones de personas.

En el mismo sentido, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, sostiene que *“El sometimiento a **discusión de cualquier proposición** o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. **El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.**”*

Sobre el alcance de dicho principio, la Corte Constitucional ha reiterado a lo largo de una línea jurisprudencial sostenida por más de 17 años, que la necesidad de debate es *la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir la calidad o la intensidad de la deliberación, porque una exigencia de debate en donde se valore la profundidad o la suficiencia más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley. Es decir, que se iría en contra del artículo 157 de la C. P., si se elude o se prescinde del cumplimiento de alguno de los requisitos constitucionales y legales para que los representantes e intervinientes en el proceso de elaboración de ley emitan sus opiniones o diserten sobre la conveniencia o inconveniencia de las propuestas legislativas.*¹

En el mismo sentido, sostuvo la Corte Constitucional:

*La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.”*²

Inclusive, y en relación con el caso concreto que nos ocupa, sostiene la Corte Constitucional la importancia de dar debate a las proposiciones presentadas, al sostener que la única posibilidad en la que no debatir una proposición que ha sido debidamente presentada no constituye un vicio de procedimiento es cuando quien la presenta no ha puesto suficiente diligencia para someterla a consideración, como no es el caso bajo estudio:

¹ Sentencia C-252 de 28 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

² Sentencia C-168 de 7 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*“La Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexistencia de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma. Por consiguiente, la Corte ha considerado que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática”.*³

En consecuencia, la actitud adoptada por el señor Presidente de la célula congresional constituye una vulneración del principio de la necesidad de debate, al haberse abrogado la posibilidad de medir la intensidad del debate y la posibilidad de las mayorías de decidir la viabilidad de un cambio en la pregunta propuesta en el proyecto de ley. Aunado a lo anterior, no dar debate a una proposición debidamente sustentada, y más aún, presentada por el ponente con extremada diligencia y con el apoyo de la mayoría de las bancadas presentes en la Comisión Primera, constituye un claro desconocimiento del principio democrático, consagrado en la Carta Política y en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso. El ordenamiento jurídico no ahorra esfuerzos en garantizar el derecho de los congresistas de hacerse partícipes del debate de los proyectos de ley.

En el mismo sentido, es necesario aclarar que la apelación consagrada en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992 de los proyectos de ley no es asimilable con la apelación judicial, toda vez que está consagrada como un derecho para todos los congresistas y el vocero del Comité Promotor sin exigir de ellos una argumentación adicional que aporte elementos nuevos, o que sustente el reconsiderar el proyecto de ley. Así se estipula la apelación de nuestro ordenamiento jurídico:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 159. El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

LEY 5ª DE 1992

Artículo 166. Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara. La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitir a el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.

Como se colige del texto legal, la apelación puede presentarse, inclusive, sin más argumentación que la simple solicitud de la misma. No obstante, en gracia de discusión, si se equipararan ambas figuras, sin duda el no haber debatido la proposición constituiría un hecho nuevo que merece la atención de la Plenaria.

3. Respecto de la posibilidad de cambiar la pregunta sometida a consideración de los ciudadanos en el trámite legislativo.

El Presidente de la Comisión realizó, en el mismo sentido, una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional frente al cambio que puede existir en la pregunta que será sometida a consideración de los ciudadanos en un mecanismo de participación ciudadana, como en este caso, el referendo. Al respecto ha afirmado la Alta Corporación que el Congreso de la República no es un convidado de piedra, sino un actor principal en la configuración de la voluntad mayoritaria construida a través de los mecanismos de participación ciudadana, con la posibilidad de introducir modificaciones siempre y cuando no sea un texto sustancialmente distinto o contrario al contenido en el proyecto de reforma constitucional presentado por iniciativa ciudadana. Al respecto afirma la Corte Constitucional que:

“Si bien el artículo 154 de la Carta, que regula lo relativo a la iniciativa legislativa, establece expresamente que en el caso de los proyectos de iniciativa gubernamental las cámaras pueden introducir modificaciones, no existe una autorización similar frente a los proyectos de iniciativa ciudadana. No obstante lo anterior, y dado que el diseño constitucional de la figura del referendo supone la participación de todas las ramas del poder público y de la ciudadanía, no resulta acorde con tal diseño que se restrinja la participación del Congreso a la de un convidado de piedra que se limite a votar el proyecto de ley de referendo. Y es que es natural que toda iniciativa de reforma constitucional o legislativa presentada ante el Congreso, incluso si proviene de una iniciativa ciudadana, tenga que ser sometida a discusión, a controversia, como lo expresan literalmente varias disposiciones constitucionales, a “debate” (C. P. artículos 157, 159 y 160), el cual supone la posibilidad de modificar lo planteado por los ciudadanos.

Por consiguiente, el hecho de que la Carta haya otorgado a los ciudadanos un poder de iniciativa legislativa para que el proyecto presentado pueda ser debatido por el Congreso, ello no implica que las cámaras no puedan modificar el proyecto presentado, tal como se desprende de la cláusula general de competencia radicada en el Congreso (C. P. artículo 150), puesto que ella implica que las Cámaras tienen la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma le impida abordar esa materia específica. Por ende, como la Carta no prohíbe al Congreso modificar el proyecto de referendo presentado por los ciudadanos, debe entenderse que las Cámaras tienen competencia para introducir esos cambios”.

En este sentido, la decisión tomada supone una decisión arbitraria que desconoce la posibilidad

³ Sentencia C-786 de 2012. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

de los congresistas de hacerse parte del referendo, como mecanismo de participación ciudadana que involucra, además del pueblo, a todas las ramas del poder público. Mientras en la Comisión Primera del Senado de la República el Senador Hernán Andrade presentó una proposición que fue aprobada con 10 votos a favor y dos en contra, en la cual se modificó el texto del párrafo que sería sometido a consideración popular en caso de ser aprobado el referendo, enfatizando que el objetivo de la iniciativa ciudadana era regular la protección de los menores que se encontraban sin familia, en el debate en la Comisión Primera se cercenó la posibilidad de siquiera evaluar la posibilidad de discutir un cambio en la pregunta.

Atendiendo a que la preocupación central de los Representantes a la Cámara con asiento en la Comisión Primera giraba en torno a la omisión de los solteros de la posibilidad de aspirar al proceso de adopción, el cambio de la pregunta habría podido viabilizar el tránsito de la iniciativa por la Cámara de Representantes, respetando el espíritu de lo firmado por los ciudadanos, así como el interés superior de los niños, niñas y adolescentes sin familia a tener una.

Así las cosas, esta Comisión Accidental considera conveniente plantear la siguiente redacción de la pregunta que será sometida a consideración de los ciudadanos, de decidir la Plenaria dar vía libre a la apelación, y si así lo estiman adecuado los honorables Representantes de la Comisión Constitucional Permanente a la que corresponda dar primer debate a la iniciativa. La redacción propuesta mantiene la preferencia en materia de adopción de menores que no tienen familia en cabeza de una pareja conformada por hombre y mujer, sin descartar que en caso de no existir solicitudes por parte de estas parejas, las mismas puedan ser presentadas por personas solteras:

Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política tendrá un párrafo adicional que quedará así:

“Parágrafo. La adopción como medida de protección de los niños, niñas y adolescentes que no tienen familia busca garantizarles el derecho a tener una constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley.

En el caso de no existir solicitudes de adopción por parte de las parejas mencionadas en el inciso anterior, las solicitudes podrán ser presentadas por personas solteras.

Aprueba usted el anterior párrafo:

Sí: ()

No: ()”.

4. Respeto de la jurisprudencia reciente en materia de debate y de modificaciones por parte del Poder Legislativo

Finalmente, es importante traer a colación el argumento esgrimido por la Corte Constitucional en materia de debate respecto de la demanda resuelta

contra los literales h) y j) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que la Corte resaltó la importancia que adquiere en nuestro sistema democrático la posibilidad real del Congreso de la República de debatir, e incluso modificar, los proyectos de ley y de acto legislativo que se presentan en materia de paz. Si el Congreso cuenta con las facultades para modificar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final, con más razón habría de poder introducirlos en el presente proyecto de ley. Sostiene la Corte:

“En la medida en que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, sea en el nivel legal, o, incluso, en el constitucional, las mismas resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes, y por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.”

Comunicado 28 del 17 de mayo de 2017. Sentencia C-332 de 2017. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

5. Respeto de la responsabilidad que pudiera derivarse de la votación de la presente apelación.

Sumado a lo anterior, es necesario responder a los argumentos que pretenden generar suspicacia y temor acerca de la votación de la apelación en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Al respecto, el planteamiento según el cual pudiera configurarse algún tipo de responsabilidad derivada de la votación de la apelación del proyecto de ley de la referencia carece de todo tipo de validez, como consecuencia de la consagración constitucional que en artículo 185 fue estipulada como norma por el Constituyente de 1991. Al respecto sostiene la Carta Política:

Artículo 185. *Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.*

Sobre el particular, la amplia jurisprudencia constitucional decantada con relación al tema ha concluido que la inviolabilidad parlamentaria es garantía de la independencia general de la Rama Legislativa del Poder Público sin distinción alguna de las funciones que sean ejercidas por parte de los miembros del Congreso, como se colige sin duda del texto superior. Al respecto, la Corte Constitucional sostiene:

La finalidad de la inviolabilidad de los congresistas explica naturalmente sus características y alcances. En cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal. De otro lado, la inviolabilidad es perpetua, esto es, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones. En tercer término, la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general. La

doctrina y la jurisprudencia, tanto nacional como comparada, coinciden también en señalar los alcances o, si se quiere, el ámbito material, en donde opera esta institución, ya que es claro que esta es (i) específica o exclusiva, pero al mismo tiempo es (ii) **absoluta**. La inviolabilidad es específica por cuanto la Constitución actual, como la anterior, precisan que esta garantía institucional cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo. También es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

[...]

Existen dos razones poderosas que justifican el carácter absoluto de la inviolabilidad de los congresistas. De un lado, el tenor literal del artículo 185, que no establece ninguna distinción en cuanto a las funciones de los congresistas, y que corresponde a la voluntad histórica de la Asamblea Constituyente; y, de otro lado, la finalidad misma de la inviolabilidad, la cual busca proteger la independencia general del Congreso, por lo cual es **natural que esta prerrogativa se proyecte a todas las funciones desarrolladas por los miembros de las Cámaras, sin que sea posible establecer diferencias entre ellas.** (Negritas fuera del texto) Sentencia SU-047 de 29 de enero de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

En segundo lugar, frente a la tesis que plantea que es necesario acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para absolver las dudas que existen sobre el particular, cabe recordar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de Administración de Justicia, únicamente el Gobierno Nacional tiene la posibilidad de plantear consultas ante dicha corporación judicial:

Artículo 38. De la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno nacional.

[...]

Así las cosas, queda demostrado el carácter dilatorio de las actuaciones de quienes pretenden por esta vía frenar la discusión de un asunto de tan alta importancia para la Cámara de Representantes y la ciudadanía en general, razón por la cual debería desestimarse cualquier acción que de mala fe procure afectar la configuración de la voluntad democrática de la Corporación.

III. Proposición

Estas razones expuestas sustentan así la necesidad de dar vía libre a la apelación que deberá surtir ante la Plenaria de la Corporación, toda vez que será la voluntad mayoritaria de la honorable Cámara de Representantes la que logre subsanar la vulneración del principio democrático y de la soberanía popular de que fue objeto el proyecto de ley bajo estudio en la Comisión Primera de la Cámara.

En consecuencia, los miembros de la Comisión Accidental proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes **conceder** la apelación del **Proyecto de ley número 220 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer**, y en consecuencia, adoptar las decisiones necesarias para que el proyecto continúe su trámite en la corporación.

De los honorables Representantes,

 ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA Coordinador Ponente	 EULER ALDEMAR MARTÍNEZ RODRÍGUEZ Ponente
 MARCOS DÍAZ BARRERA Ponente	 SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS Ponente

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por los honorables Representantes a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado, remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes.

En la sesión de la Comisión Cuarta de la Cámara celebrada el día 29 de marzo de 2017 fue aprobado en primer debate el presente proyecto de ley.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden departamental, en ente autónomo del orden nacional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia, a saber:

El primer artículo, establece el objeto del referido proyecto, tal como ya se enunció.

El segundo artículo, define el alcance de la transformación de la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional con personería jurídi-

ca, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

El tercer artículo, dispone que el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El cuarto artículo, establece que la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

El quinto artículo, determina que esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El **Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones**, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

5. ANTECEDENTES

Como base de estudio para la elaboración del presente proyecto de ley, los autores tuvieron en cuenta importantes y muy pertinentes reflexiones de orden social, económica, educativa y legal, a saber:

En primer lugar se hace una radiografía muy exacta de la situación actual de la Universidad de La Guajira en los siguientes términos: este es un ente universitario autónomo de carácter estatal, de servicio público cultural, abierto, participativo, pluralista y humanista, de orden Departamental creada el 12 de noviembre de 1976 por Decreto 523 del Despacho del Gobernador, en cumplimiento de las Ordenanzas 011 y 022 de 1975. Reconocida como Universidad mediante Resolución número 1770 del 24 de junio de 1995 del Ministerio de Educación Nacional, con domicilio principal en la ciudad de Riohacha, departamento de La Guajira, República de Colombia y su radio de acción podrá extenderse al territorio nacional, mediante creación de seccionales, extensiones, subsedes y centros de Proyección Social; goza de autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal, personería Jurídica y patrimonio propio e independiente. De igual manera

puede extenderse a nivel internacional en los programas académicos que la institución lidere.

Como institución de Educación superior estatal de mayor cobertura en el departamento, se nutre de diferentes campos de la ciencia y la tecnología; forma profesionales que perciben, aprenden, aplican y transforman los saberes y la cultura a través de las funciones que le son propias: el desarrollo y la difusión de la Ciencia y la Tecnología y la formación de científicos; el fomento y el desarrollo de la actividad económica y la formación de emprendedores; el desarrollo y la transmisión de la cultura; la profesionalización y el compromiso social; con una organización académico-administrativa soportada en procedimientos que la dinamizan para proyectarse hacia el entorno.

Se autocontrasta en la multiculturalidad con miras al etnodesarrollo, por lo cual diseña y ejecuta estrategias que la hacen competitiva, eficiente y eficaz. En consecuencia, ante los problemas sociales y culturales forma y educa técnicos, tecnólogos y profesionales comprometidos consigo mismos, con el entorno local, regional, nacional e internacional, afianzando la colombianidad.

La Universidad de La Guajira oferta actualmente 38 programas académicos distribuidos de la siguiente manera; a nivel de pregrado (22), tecnológico (3), técnico profesional (2), especializaciones (3), maestrías (6), doctorado (2). De estos programas el nivel profesional representan el 56.4%, maestría el 15.4%, seguidos de tecnológicos y especializaciones con el 7.7% cada una, luego se encuentran los niveles de técnica profesional y doctorado con el 5.1% cada una.

La Universidad cuenta con extensiones en los Municipios de Maicao, Fonseca, Villanueva y Montería y una población estudiantil a la fecha de 14.538 estudiantes en su mayoría estratos 1 y 2. Dicha cifra ha logrado un incremento significativo año tras año, toda vez que para el 2011 se contaba con (7.435 estudiantes), en el 2012 (7.494 estudiantes), en el 2013 (9.839 estudiantes), en el 2014 (11.153), en el 2015 (14.773 estudiantes).

La nómina de docentes es de 1.258, de los cuales solo 170 están vinculados de tiempo completo como docentes de Planta representando estos en un 13% y el 87% restante, docentes Ocasionales y Catedráticos de medio tiempo. Dicha planta está constituida por 442 docentes profesionales lo que representa el 35.1%, 525 especialistas que representa el 41.7%, 228 maestrantes que representa el 18.1%, 43 doctores que representa el 3.4%, y 20 posdoctores que representa el 1.6%. Sin embargo, se ha hecho magños esfuerzos para otorgar a los docentes comisión de estudio de alto nivel en miras de la calidad y la acreditación orientada a lograr un incremento de Maestrantes, doctores y posdoctores.

La Acreditación la conforman 15 programas de los 38, necesitando acreditar el 61,6% faltante de los programas; toda vez que encontrándose la Universidad de La Guajira en el año de la consolidación del proceso de Acreditación le asume a esta adaptar estrategias para continuar con el crecimiento de la

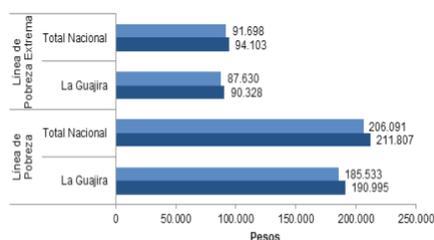
calidad; la cual busca garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplan los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Educación.

En segundo lugar, los autores establecen la forma en que dicha alma mater juega un papel importante dentro del departamento: para ello tienen en cuenta que la educación es vital para alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, nivelar las desigualdades económicas y sociales, para acceder a mejores niveles de empleo, para elevar las condiciones culturales de la población, para ampliar las oportunidades de los jóvenes, para el avance democrático y el fortalecimiento del Estado de derecho, y para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Es decir, que la Universidad de La Guajira se encuentra en perpetuo crecimiento y va orientada a la permanencia de ser cada vez más accesible de conformidad con las condiciones económicas de los guajiros, para así disminuir los índices de pobreza y erradicación de la pobreza extrema, por lo cual se debe mantener y fortalecer las estrategias empleadas como lo son programas de comedores estudiantiles, gratuidad de la matrícula, y transporte escolar; es por ello que se crea la necesidad de fortalecer la estructura educativa para el mejoramiento de la calidad de educación, bajo un enfoque de inclusión, organizando currículos pertinentes y contextualizados a las necesidades de nuestros indígenas y del departamento.

En tercer lugar los autores del referido Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara ponen en evidencia el enorme rezago social y económico del departamento de La Guajira al considerar que hoy en día tiene el mayor índice de analfabetismo en Colombia y la etnia wayúu el mayor porcentaje de analfabetismo entre los indígenas, según datos del DANE; para mitigar esta problemática se deben hacer esfuerzos a nivel departamental y/o municipal y un mayor compromiso lo tiene la Universidad de La Guajira, pues debe fortalecer y adquirir estrategias para la creación de programas académicos atractivos y necesarios para el desarrollo de la población perteneciente a la etnia wayúu.

A este efecto se demuestra gráficamente el comportamiento de las líneas de Pobreza y Pobreza Extrema en el departamento para los años 2013-2014 representando el porcentaje de las personas encontradas en esa situación:

Gráfico 3. Comportamiento de las Líneas de Pobreza y Pobreza Extrema 2013-2014



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

Por otro lado, La Guajira de conformidad con el índice de competitividad a fecha 2015 el cual estudia la carga, peso y desviación estándar de los factores de la competitividad se encuentra en el nivel Bajo y con un puntaje de 25,7%¹.

Se puede destacar, que el departamento no solo enfrenta la peor sequía desde hace 30 años, también vive el drama de ver a los niños morir de hambre y desnutrición y al transcurrir el tiempo, incrementa esta problemática para los menores de 5 años. La sequía o escases del recurso hídrico como es el agua, perjudican a esta parte de la región, debido a que a menos lluvias, menos agricultura y más animales muertos, entrando en crisis la problemática alimentaria, este es el panorama de la difícil situación que padece el departamento.²

Si bien según los datos de la ENSIN, en el 2010 el departamento presentaba los siguientes indicadores: Desnutrición Crónica de niños y niñas menores de 5 años: 28%, Desnutrición Global de niños y niñas menores de 5 años: 15,5%, Desnutrición Aguda de niños y niñas menores de 5 años: 2%. Con respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) según el DANE 2013 en el departamento presentó un Total de: 44,41% Cabecera: 30,83% Resto: 59,38%. En el mismo año en lo que respecta a la Tasa de Analfabetismo en el departamento se registró un Total de: 5,7% Urbano: 3,8% Rural: 12,7%. En el área rural dispersa La Guajira de conformidad con censo del DANE, 2015 ocupó el primer lugar en no contar con servicios y/o centro de salud con un 27,4%³. En el mismo sentido el departamento de La Guajira tiene como Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM) del 77.1%, siento este un alto porcentaje que identifica las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida; creándose una mayor desigualdad entre los habitantes del departamento.

Según información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el 2014 se adelantó una brigada de atención en el departamento, y se encontró 2.223 niños menores de 5 años con problemas graves de desnutrición, de los cuales 525 con desnutrición severa y con riesgo de fallecer.⁴

En cuarto lugar los autores del proyecto de ley en comento hacen una atinada presentación de la situación deficitaria de la Universidad de La Guajira la cual a la fecha no cuenta con una Facultad de Ciencias de la Salud aun cuando es indiscutible la necesidad de la misma, teniendo en cuenta que en área rural dispersa de este departamento son insuficientes los servicios de centros de salud y es oportuno reducir el riesgo de la desnutrición y la mortalidad en esta zona del país. Del mismo modo, no cuenta con programas vitales para el desarrollo socioeconómico como lo son: Arquitectura, Comunicación Social, Ingeniería de Minas y Petróleo, Turismo, entre otros; y

¹ Índice de Competitividad de los departamentos de Colombia, Oficina CEPAL en Colombia, septiembre, 2015.

² DANE, 2014.

³ Censo Nacional Agropecuario, septiembre 26 de 2015.

⁴ *El Tiempo* Edición, 2016.

por tanto la Universidad no tiene como aportarle a la región dichos profesionales, reduciendo con esto la posibilidad de empleo para los guajiros.

Traer a esta región básicamente a la Universidad de La Guajira el programa de Ingeniería de Minas y Petróleos es vital para el departamento, toda vez que el territorio genera o dispone de materia prima para producir energía eléctrica de diferentes modalidades, a base de gas natural, con el que se abastece el suministro doméstico vehicular del 50% en el territorio nacional, el carbón, el aire (eólica), el sol y el agua entre otros. Así mismo, es importante la buena explotación y determinación del uso del suelo del departamento de La Guajira para aportar al desarrollo de la región, porque como bien es sabido este territorio de Colombia es el mayor proveedor interno de gas natural, mayor exportador de carbón y aun así ocupa los últimos lugares en pobreza en la escala nacional.

A lo anterior se suma que el departamento de La Guajira no atraviesa por su mejor periodo fiscal teniendo en cuenta que para el año 2016 cuenta con un presupuesto de cuatrocientos mil millones de pesos \$400.000.000.000, y tiene deudas por pagar, acreencias y servicios, por cerca de trescientos sesenta mil millones de pesos \$360.000.000.000, según informe suministrado por la Gobernadora electa ante los medios de comunicación; siendo esta situación alarmante para la Institución, toda vez que por Ley 30 de 1992 la Gobernación es la encargada de girar los recursos a la Universidad de La Guajira para su financiación.

Como consecuencia de la crisis de nuestro departamento y los insuficientes recursos de la Universidad de La Guajira, en los últimos periodos se ha incrementado una preocupante situación, puesto que la Universidad se le ha imposibilitado cancelar los salarios de la planta docente en oportunidad; siendo el resultado de ello la abdicación de los docentes por ser este su principal fuente de ingresos.

Conjuntamente, la Universidad de La Guajira, a la fecha, no cuenta con la Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, de conformidad con la respuesta emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante oficio de fecha 5 de junio de 2015 y Radicado 2-2015-021311; los cuales dichos recursos eran destinados a la comisión de estudio de los docentes, salida de campo de los estudiantes, inversión en tecnologías e infraestructura como también a los grupos de investigación, siendo estos últimos de trascendental importancia para la institución puesto que para el año 2002 se contaba con dos (2) grupos de investigación y en el 2016 se cuenta con (35) grupos de investigación siendo evidente el crecimiento significativo y el avance que estos le propician a la universidad.

Por su parte la Universidad de La Guajira se le avecinan grandes retos para seguir explotando el potencial cultural, turístico, étnico y así fortalecer el desarrollo económico del departamento teniendo en cuenta que fue categorizada Riohacha como Distrito Especial mediante Ley 1766 de 2015 “por medio de la cual se le otorga la Categoría de Distrito Especial

Turístico y Cultural a Riohacha, capital del departamento de La Guajira”.

Así las cosas, si la Universidad de La Guajira sigue con el presupuesto proveniente de la Gobernación no podrá afrontar los desafíos futuros exponiéndonos a una eventual crisis toda vez que para los retos, proyección y crecimiento de la misma demanda un mayor presupuesto.

Ahora bien si la Universidad llega a convertirse en orden nacional se podrá seguir con la dinámica en pro del crecimiento y desarrollo del departamento.

6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Es importante tener en cuenta que el presente proyecto de ley está enmarcado en el **Plan Maestro de Regionalización** del Ministerio de Educación, según el cual:

“- Este Plan es un mecanismo que permite generar **oportunidades** de acceso a educación superior de **calidad** para la población en las **regiones**.

- Se plantean los siguientes retos:

- Disminuir las asimetrías en los resultados educativos de las ciudades capitales versus los departamentos.

- Plantear acciones acordes con la diversidad regional.

- Consolidar un sistema de transferencia de créditos académicos que permita a los estudiantes comenzar estudios en región y culminarlos en ciudades.

- Garantizar una oferta de la educación superior que corresponda a las necesidades de la economía local y regional.

- Llegar a que la investigación de las IES en regiones aporte a la solución de problemas territoriales”.

De otro lado, y en consideración de los ponentes, la iniciativa legislativa que proponen los honorables Representantes a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo y Álvaro Gustavo Rosado, constituye un tema del mayor interés público para la población del departamento de La Guajira, la Región Caribe y el país en general, teniendo en cuenta el aporte que hará a la solución de graves problemas de orden económico, social y educativa en dicho departamento, permitiendo a la nación saldar esta histórica deuda que tiene con la apreciada población de dicho territorio.

El análisis normativo que sustenta este acervo se consigna por los autores en los siguientes términos:

De acuerdo con la normatividad existente, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que “*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*”. Esta autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, y para el caso en particular, la Universidad de La Guajira, la cual tiene derecho a crear y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas

y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, organizar sus actividades científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes o Estatutos y hacer cumplir su misión, visión y función institucional.

Ahora bien, las mismas funciones se encuentran descritas en la **Ley 30 de 1992** “*por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, que establece como uno de sus principales objetivos el de garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público, *tal como lo establece el artículo 3º*, en los siguientes términos:

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

El artículo 57 de la ley hace alusión a las características y el carácter especial del régimen de las universidades, este término consiste igualmente, en la libertad de acción que tiene la Universidad de La Guajira como ente de educación superior, definida en la Ley 30 de 1992.

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

“Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.”

“Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal”.

Por su parte los artículos 84, 85 y 86 de la misma ley indican que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, como está constituido los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior y como está constituido el presupuesto de las universidades nacionales, departamentales y municipales para su financiación, de los cuales se transcribe sus apartes:

“Artículo 84. *El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con*

lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 85. *Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:*

a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.”

Artículo 86. *Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.”

En el mismo sentido, el artículo 5º del Decreto Número 523 de 1976, establece:

“Artículo 5º. *El patrimonio de la Universidad estará constituido por: a. Los aportes anuales que el departamento fije para su funcionamiento. b. Los aportes de otras entidades públicas a privadas de orden municipal, departamental o nacional, con destino a financiar programas generales o específicos de la institución. c. Los aportes que hagan los particulares con carácter de donación o administración de bienes. d) Los demás bienes que adquiera a cualquier título.”*

El **artículo 67 de la Carta Política**, establece que la Nación y las entidades territoriales deben participar en la financiación y administración de los servicios educativos estatales y el **artículo 356** consagra que la ley debe determinar el situado fiscal, con lo que quiere destacar que el presupuesto de las universidades está conformado por los recursos nacionales y territoriales cuando se trata de instituciones creadas por las Asambleas o los Concejos y esto es una razón adicional para que la Contraloría Departamental sea el órgano de fiscalización.

De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha 26 de marzo de 2015, emite concepto en el que indica lo siguiente:

“La Nación, los departamentos y los municipios tienen el deber constitucional y legal de participar en la financiación de las entidades públicas del sector educativo, en todos sus órdenes. Además, siguiendo el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, el gasto público en educación se considera gasto público social, es de obligatoria inclusión en el presupuesto, y tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Es importante señalar además, que de acuerdo con el parágrafo del artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (norma compiladora del Estatuto Orgánico del Presupuesto), el gasto público social de las entidades territoriales “no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial”.

...

... la obligación de contemplar en el presupuesto una partida para financiar a determinada universidad dependerá del nivel al que esta pertenezca, y dicha circunstancia se conoce observando qué autoridad profirió su acto de creación.

En ese orden de ideas, el artículo 85 literal a) de la Ley 30 de 1992 establece que las partidas presupuestales de los niveles nacional, departamental y municipal hacen parte de los ingresos y del patrimonio de las universidades públicas. Sin embargo, las obligaciones de las autoridades que participan en la elaboración del presupuesto son diferentes en cada nivel.

Por un lado, el artículo 86 establece expresamente que las universidades de todos los órdenes siempre recibirán recursos presupuestales de la Nación, y ellos están destinados específicamente para funcionamiento e inversión de las universidades públicas.”

El Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio de fecha febrero 5 de 2016, define las Instituciones de Educación Superior (IES), como entidades que cuentan con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano.

Establece la clasificación de las mismas de la siguiente manera:

“Clasificación A: El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de educación superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, en una u otra modalidad académica.

Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en: Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Universidades.

Clasificación B: Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de educación superior son privadas o son públicas.

Las instituciones de educación superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Estas últimas aún no han sido reglamentadas.

Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:

- Establecimientos públicos
- Entes universitarios autónomos.

Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que

inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público.

Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen especial salarial para sus docentes (Decreto 1279/02), tienen un manejo especial en materia presupuestal y tienen aportes especiales que deben mantenerse por parte del Gobierno Nacional (artículo 87 Ley 30 de 1992). Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE).

Creación de Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia

Los requisitos y trámites para constituir una institución del nivel superior están consignados en la Ley 30 de 1992. Las instituciones son fundamentalmente de dos clases u orígenes: públicas o privadas.

Instituciones de origen público o estatal

Para la creación de instituciones que tengan origen y naturaleza pública es necesario:

- Elaborar un estudio de factibilidad socioeconómico que reúna las condiciones indicadas en los artículos 59 y 60 de la Ley 30 de 1992.

- Una vez evaluado el estudio de factibilidad por parte de la Sala Institucional de la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), y aprobado por parte del(a) señor(a) Ministro(a) de Educación Nacional, debe tramitarse, según el orden al que pertenecerá la institución, un proyecto de ley, ordenanza o un acuerdo.

- Emitida la norma de creación a la luz de las normas nacionales y registradas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), la institución puede iniciar sus actividades, pero el ofrecimiento de programas está sujeto a la aprobación de los correspondientes registros calificados conforme con la Ley 1188 de 2008.

- El trámite administrativo se adelanta a través de una herramienta tecnológica diseñada por el Ministerio de Educación Nacional, denominada Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES).

...

La institución debe adelantar el procedimiento de registro calificado, que se encuentra regulado en la Ley 1188 de 2008, de los programas académicos de educación superior que pretenda desarrollar, y cuenta con un término de dos años para iniciar actividades académicas.”

Ahora bien, con respecto a la transformación de la Universidad de La Guajira en institución educativa del orden Departamental en ente del orden nacional, se trae a colación la Sentencia C-1019 de 2012 de la Corte Constitucional, que en uno de sus apartes establece:

“3.3.3. Ahora bien, la Ley 805 de 2003 transformó la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada, al definirla en su artículo 1º, como un “ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere”.

Varias fueron las razones que llevaron al legislador a cambiar la naturaleza jurídica de este ente universitario:

1. La necesidad de ajustar su actividad educativa al marco que regula el régimen de las universidades públicas, o bien la Ley 30 de 1992.

2. La importancia de otorgarle personería jurídica para permitirle a la Universidad organizarse como un ente universitario autónomo, para adquirir derechos y obligaciones, así como solicitar beneficios para el desarrollo de sus objetivos y para certificarla en los títulos universitarios otorgados.

3. El hecho de que el representante legal de la institución no fuera el rector sino el Ministro de Defensa.

4. El que la institución no pudiera promover la investigación científica porque los recursos recibidos del gobierno se utilizaban para pago de personal.

5. Porque era necesario que la Universidad desarrollara su propio programa y no el del Ministerio de Defensa.

Cabe anotar que tanto la adscripción como la vinculación denotan una relación de dependencia entre organismos principales de la administración y los organismos que deben actuar bajo su coordinación. Por el contrario, las universidades estatales como entes autónomos se caracterizan por el hecho de no pertenecer a ninguna rama del poder ni de la administración nacional, tal y como lo precisó la Sentencia C-121 de 2003 que declaró infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 78 de 2001 Senado de la República, 161 de 2001 -Cámara de Representantes, “por la cual se transforma la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada”.

Como se anotó anteriormente, la Universidad presentó un cambio de estatus y fue reconocida en la misma sentencia, con autonomía en modificar sus estatutos, adoptar sus regímenes, aplicar o disponer de sus recursos, entre otros, tal como se describe en la misma sentencia, así:

“Es decir, que mediante el proyecto de ley bajo revisión se crea una universidad pública del orden nacional, en virtud del cual, tiene derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y orga-

nizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

...

5.3.3. Tal y como lo establece el artículo 1º de la Ley 647 de 2001, el régimen especial de las universidades estatales u oficiales, comprende, entre otras, la organización y elección de directivas. Con respecto a este punto, la Ley 30 de 1992 dispone que la dirección de estos entes universitarios, corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector; debiendo los dos órganos de gobierno estar previstos en el estatuto general, y ser acordes con su naturaleza y campos de acción de la institución. En el artículo 63 de la Ley 30, se determina que en estas universidades se deberá garantizar la representación del Estado y la comunidad académica de la universidad en los órganos de dirección.

El régimen especial de las universidades públicas y oficiales, se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C.P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

5.3.4. Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, “pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional”. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político.

La misma sentencia establece como son creadas las universidades públicas en Colombia, quienes son sus representantes, así:

“5.3.4. Las Universidades Públicas en Colombia, son creadas por ley y cuentan con representantes del Estado en sus órganos de dirección sin que ello atente contra su autonomía universitaria. Este es el caso, como justamente lo anotan algunos intervinientes, entre otras, de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, o la Universidad del Cauca.”

Por su parte, la sentencia de **C-220 del 97 de la Corte Constitucional** determinó que en lo presu-

puestal las universidades del Estado deberán acoger los principios establecidos en la Ley 30 de 1992 y las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de La Nación que no contravengan los principios de autonomía universitaria, para lo cual se transcribe a continuación a partes de la misma:

“Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno”. (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, “para enmarcar el diseño de la universidad oficial”, en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, este bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contraríe u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición les es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la Ley 30 de 1992, simplemente no las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C.P., que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el capítulo 3 del título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, “... un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde”. La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual “... los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del Capítulo 3 del Título XII de la C.P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (artículo 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (artículo 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P. (artículo 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C.P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contra-

ría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado.

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C.P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir "...en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto." Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno -sus consejos superiores-, definir y establecer sus prioridades:

"...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en la posibilidad que estas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que 'la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autó-

nomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles." (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la Ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las Ramas del Poder Público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquellas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a estas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del Poder Público."

7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante el Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la universidad, más un monto adicional de *veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000)* o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Una vez aprobada la presente ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicitarle a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara**, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,


EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADÍA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ANGELO VILLAMIL BENAVIDES
Representante a la Cámara
Ponente

Bogotá D.C., 07 de Junio de 2017

En la fecha hemos recibido el presente INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE Y TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE, del Proyecto de Ley N° 058-16 Cámara, presentado por los Honorables Representantes EDUARDO AGATÓN DÍAZGRANADOS ABADÍA - Coordinador; ANGELO ANTONIO VILLAMIL BENAVIDES - Ponente.



LUÍS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES
Presidente Comisión Cuarta

CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO
Secretaria Comisión Cuarta

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2016 CÁMARA

por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante el Decreto 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo del orden nacional.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la universidad, más un monto adicional de *veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000)* o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Una vez aprobada la presente ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá D. C., marzo 29 de 2017

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

Autorizamos el presente TEXTO del PROYECTO DE LEY 058-16 CÁMARA, aprobado en Primer Debate por la Comisión Cuarta.


LUÍS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES
Presidente Comisión Cuarta


CONSUELO GONZALEZ DE PERDOMO
Secretaria Comisión Cuarta

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO NÚMERO 020 DE 2016 CÁMARA

por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio de 2017

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

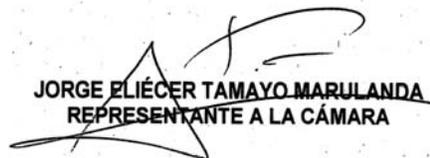
PRESIDENTE

H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

Por medio de la presente me permito aclarar que por error involuntario en la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara**, por la cual se promueve y fomenta la Producción y Comunicación de Contenidos Digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones, radicada en la Secretaría General el pasado 10 de mayo de 2017 y que fue publicada en la *Gaceta de Congreso* 338 de 2017, se omitió incluir la modificación del artículo 6° del texto aprobado en la Comisión.

Lo anterior, con el fin de que esta Nota Aclaratoria sea para parte del Expediente y sea publicada en la *Gaceta de Congreso*, con el texto corregido y propuesto para segundo debate.

Cordialmente,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Bogotá D.C., mayo de 2017

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

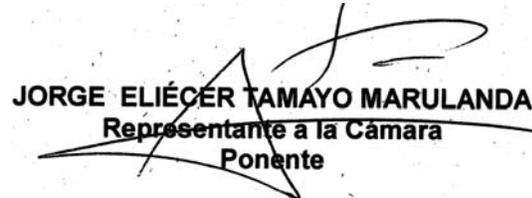
Asunto: Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara**, por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la

honorable Cámara de Representantes, presentó el informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara**, por el cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Ponente

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2016 CÁMARA

por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara**, por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Senador Andrés García Zuccardi y los honorables Representantes Héctor Osorio Botello, Martha Patricia Villalba, Wílmer Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco y Jorge Eliécer Tamayo Marulanda remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes cuya mesa directiva designa como ponente al honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

El proyecto fue discutido y aprobado en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el 18 de abril de 2017 con solo una modificación en el artículo, y fue designado nuevamente como ponente al Honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer el reconocimiento y promoción de sitios web tipo blog y de las personas que incentivan la creación y estructuración de estos espacios virtuales. Por lo tanto, es un

reconocimiento para exaltar el oficio por medio de la semana nacional del Blogger, Vlogger.

3. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

El siguiente proyecto de ley responde al desarrollo y actualización que han venido teniendo los últimos tiempos los espacios virtuales creando sitios interactivos para la comunidad como los Blogs, Vlogs, espacios que fortalecen la democracia del país, dado que habrán más blogs sobre política, blogs que le permiten a los ciudadanos informarse más sobre como es el estado actual de la política que se maneja en nuestro país, como se divide la estructura del Estado Colombiano, y demás datos que no todo el mundo conoce y por ende permitiría que la ciudadanía se interesara más por la política y de esta manera hiciera valer mejor sus derechos. Los Blogs de igual manera permiten que las personas se interesen más en el uso de la tecnología y las empiecen a manejar con más frecuencia. Para los efectos del presente proyecto de ley son de especial importancia los literales b), c) y d).

En el caso del literal d) de la ley anteriormente citada, se considera que la presente ley actúa en el desarrollo de lo allí citado: Promover un reconocimiento al trabajo que realizan los Blogger, Vlogger. Exaltar las labores que realizan estas personas, promocionando su trabajo e incentivando a los colombianos a que se animen a interactuar más en los Blogs, Vlogs. De esta manera este oficio va a ser más reconocido, valorado y recordado. Hay que recordar que los artículos y los clips de video que realizan estas personas son de su propia creatividad, y son artículos y videos que tocan en general todos los temas de la sociedad actual, tienen por lo regular un toque humorístico que le permite al usuario hacer más entretenida su visita al blog, vlog.

De igual manera es importante resaltar que la presente ley quiere proteger el derecho al trabajo tal y, como lo establece en su literal d) La Constitución Política de 1991¹, establece en su artículo 25 lo siguiente:

“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.”

Como lo establece el anterior artículo, es deber del Estado velar por la protección de este derecho y brindar unas garantías que permitan el cumplimiento cabalmente del mismo. Cada persona escoge un oficio diferente para desempeñarse a lo largo de su vida, oficio que debe ser respetado y valorado pero ante todo debe contar con un mínimo de posibilidades laborales que permitan el desempeño del oficio.

Nosotros como representantes del pueblo y como legisladores de este país, debemos proteger y brindar garantías para que existan oportunidades laborales; el hecho de que existan estas oportunidades de trabajo ayuda a que los índices de pobreza de nuestro país disminuyan, así como permite que haya mayor

porcentaje de habitantes que ingresen a realizar sus estudios superiores, también permite que los ingresos mensuales de una familia colombiana aumente, entre otras. Lo anterior, debido a que el derecho al trabajo va conexo con otros derechos como lo son los derechos económicos y sociales, así lo estableció la Corte Constitucional en su Sentencia C-593 de 2014².

“La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1° superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social.”

Es preciso manifestar que trabajo es toda aquella actividad física, intelectual o material que realice una persona, tal cual como lo establece el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 5°.³

“Artículo 5°. Definición de trabajo. El trabajo que regula este Código es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo.”

Por todo lo anterior, es importante promocionar el trabajo de los blogger, vlogger para así velar por el cumplimiento de su derecho al trabajo y ayudar a que estos espacios web no desaparezcan dejando cantidad de personas desempleadas, sin posibilidad de mejorar sus condiciones de vida.

A su vez, hay que tener en cuenta que los mensajes publicados en estos sitios son expresiones libres y espontáneas del blogger, vlogger, expresiones que corresponden a su libre expresión.

Como lo manifiesta nuestra Constitución en su artículo 20, es derecho de los habitantes del territorio colombiano expresar su pensamiento y opinión, y es deber del Estado velar porque no se realicen censuras y, por el contrario, pueda haber diversas opiniones sin que el ciudadano se vea juzgado por su pensamiento.

¹ Constitución Política de Colombia (1991).

² Sentencia C-593 de 2014 Corte Constitucional.

³ Código Sustantivo del Trabajo.

“**Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho de rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

La Corte Constitucional⁴ en su jurisprudencia ha ratificado la protección que se debe realizar a este derecho.

“Se han distinguido ocho rasgos del ámbito constitucionalmente protegido de la libertad de expresión: (1) su titularidad es universal sin discriminación, compleja, y puede involucrar intereses públicos y colectivos, además de los intereses privados del emisor de la expresión; (2) sin perjuicio de la presunción de cobertura de toda forma de expresión por la libertad constitucional, existen ciertos tipos específicos de expresión prohibidos; (3) existen diferentes grados de protección constitucional de los distintos discursos amparados por la libertad de expresión, por lo cual hay tipos de discurso que reciben una protección más intensa que otros, lo cual a su vez tiene directa incidencia sobre la regulación estatal admisible y el estándar de control constitucional al que se han de sujetar las limitaciones; (4) protege expresiones exteriorizadas mediante el lenguaje convencional, como las manifestadas por medio de conducta simbólica o expresiva convencional o no convencional; (5) la expresión puede efectuarse a través de cualquier medio elegido por quien se expresa, teniendo en cuenta que cada medio en particular plantea sus propios problemas y especificidades jurídicamente relevantes, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su forma y su manera de difusión; (6) la libertad constitucional protege tanto las expresiones socialmente aceptadas como aquellas consideradas inusuales, alternativas o diversas, lo cual incluye las expresiones ofensivas, chocantes, impactantes, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, ya que la libertad constitucional protege tanto el contenido de la expresión como su tono; (7) su ejercicio conlleva, en todo caso, deberes y responsabilidades para quien se expresa; por último (8) impone claras obligaciones constitucionales a todas las autoridades del Estado, así como a los particulares.”

Sin embargo, aunque la Corte Constitucional vela por brindar garantía a este derecho, también hay que decir que establece las limitaciones al mismo de la siguiente manera:

“A pesar de la presunción de que toda forma de expresión esta cobijada por el derecho fundamental en estudio existen ciertos tipos específicos de expresión prohibidos. Entre estos se cuentan: (a) la propaganda en favor de la guerra; (b) la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo (modo de expresión que cobija las categorías conocidas comúnmente como discurso del odio, discurso dis-

criminatorio, apología del delito y apología de la violencia); (c) la pornografía infantil; y (d) la incitación directa y pública a cometer genocidio. Estas cuatro categorías se han de interpretar con estricta sujeción a las definiciones fijadas en los instrumentos jurídicos correspondientes, para así minimizar el riesgo de que se sancionen formas de expresión legítimamente acreedoras de la protección constitucional. Con excepción de estas formas de expresión, estrictamente definidas, la presunción constitucional de cobertura por la libertad de expresión, y la sospecha correlativa de inconstitucionalidad de toda limitación –legislativa, administrativa o judicial– a la expresión, se aplican en principio a toda forma de expresión humana”.

La semana nacional del blog, por su parte, toma su fecha de la llegada del primer computador a Colombia el 3 de marzo de 1957 que se trató de un IBM 650 traído por una empresa privada. Este hecho marcó la historia de la informática nacional y debe ser recordado por su importancia, por lo que se hace importante conjugar estos recursos novedosos como los blogs y vlogs, con la historia de la informática nacional, que aunque es breve, es necesario que sea transmitida a las nuevas generaciones.

Los estudiantes utilizan blogs en sus aulas por diferentes propósitos. Se pueden utilizar para promover el trabajo individual al darles la posibilidad de publicar textos, video clips, audioclips, mapas, fotos y otras imágenes y proyectos, todo esto en un entorno potencialmente accesible⁵.

Los promotores del blogueo estudiantil argumentan que puede contribuir directamente al mejoramiento de las habilidades escritas y señalan que lleva a los estudiantes a relacionarse con audiencias que van más allá de los muros de su salón usando los blogs como diarios personales, contar historias y opinar sobre noticias y sucesos. Los investigadores han encontrado que el uso de Edublogs por parte de los docentes promueve la creatividad y la expresión personal.

4. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Revisado el proyecto de ley presentado a consideración, encontramos que es un proyecto loable que busca generar una mayor participación de la comunidad en los diferentes temas políticos y sociales del país; adicionalmente, que promueve el reconocimiento a las personas que producen contenidos a través de estas herramientas digitales, apoyando la cultura digital.

Por otra parte, se remitió solicitud de concepto sobre el proyecto de ley al Ministerio de Educación Nacional y al de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los cuales ambos Ministerios coincidieron en que el proyecto de ley no debería limitarse a incentivar el uso de una sola herramienta, ya que en la actualidad existen diferentes herramientas que cumplen con el objetivo propuesto por el autor.

⁴ Sentencia C-442 de 2011 de la Corte Constitucional.

⁵ Wang, Hong (2008). “Exploring Educational Use of Blogs in U.S. Education”. *China Education Review* 5

Con base en los conceptos allegados, se realizaron modificaciones al articulado con el propósito de enriquecer el mismo, también se eliminó un artículo del texto propuesto por solicitud del Ministerio de Educación; ya que consideraba que iba en contravía de la autonomía de las instituciones educativas establecida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

En relación con el tema de la protección al derecho al trabajo, considero que la legislación actual, ya sean laboral, civil o comercial, es suficiente para la protección planteada en el proyecto.

Por último, se habían realizado en la ponencia para primer debate, modificaciones con relación a la semana nacional del blog; precisamente por la amplitud recomendada por los ministerios consultados; pero a su vez se busca que la semana planteada cuente con los recursos para las actividades que puedan promover e incentivar la generación, producción y comunicación de contenidos digitales a través de plataformas tecnológicas; y estaría encabezado por el Ministerio de Educación y por el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en torno a la promoción, pero en el debate en comisión fue retirado el Ministerio de Educación, dejando así encargado al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y en cuanto a la garantía de recursos será una función del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; lo que no genera impacto fiscal ya que se utilizarán los recursos que genere el mismo Fondo de Tecnologías.

5. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara, por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Asimismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que entre las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2016 CÁMARA, por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fomentar la producción y comunicación de contenidos digitales a través de las diferentes plataformas tecnológicas existentes.

Artículo 2º. Definición. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Blog:** Es un sitio alojado en la web que incluye contenidos que son actualizados a través de entradas y en muchos casos ofrecen interactividad a sus lectores. Un típico blog combina texto, imágenes y vínculos hacia otros blogs o páginas web.

- **Vlog:** Es un sitio alojado en la web, generalmente a manera de canal en un servicio proveedor de almacenamiento de video y tiene un funcionamiento similar al Blog tradicional, pero sus entradas son audiovisuales.

- **Bloguero:** Aquella persona que hace o publica las entradas de un blog.

- **Vloguero:** Es en esencia un blogger, pero las entradas o publicaciones que hace son de tipo audiovisual.

- **Aprendizaje colaborativo:** Pretende propiciar espacios donde se dé un desarrollo de habilidades individuales y grupales en el momento de explorar nuevos conceptos. Cada miembro del grupo es responsable de su aprendizaje y del de los demás miembros del grupo.

Artículo 3º. Objetivos. El presente proyecto tendrá como objetivos fundamentales los siguientes:

a) Estimular y proteger el derecho a la libre expresión.

b) Promover la formalización y generación del trabajo que puedan realizar los Blogger y los Vlogger, a través de las diferentes aplicaciones y plataformas existentes; exaltando que es un oficio que debe ser valorado como cualquier otra profesión.

c) Otorgar incentivos a los blogueros y Vloggers que con su labor promueven la innovación, el emprendimiento y el control social.

d) Fortalecer la democracia a través de espacios ciudadanos que permitan ejercer un control social en los diferentes temas del país.

e) Promover la cultura digital.

Artículo 4º. Semana Nacional de Producción y Comunicación de Contenidos Digitales. Establézcase la primera semana de Marzo como la Semana Nacional de Producción y Comunicación de Contenidos Digitales, en donde se adelantarán diversas actividades encaminadas al fomento y uso de las diferentes plataformas tecnológicas que permitan la producción y comunicación de contenidos digitales.

Artículo 5º. Adiciónese un numeral al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

“10. Financiar actividades, campañas y concursos que promuevan la producción y comunicación de contenidos digitales dentro de la semana nacional de producción y comunicación de contenidos digitales”.

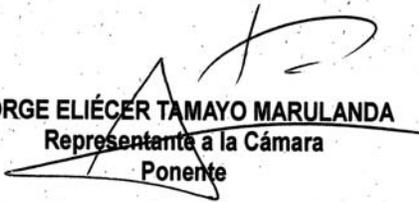
Artículo 6º. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones realizará las acciones pertinentes para promover la semana nacional de producción y comunicación de contenidos digitales.

Artículo 7º. Derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara, por la cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones.**

Del honorable Congresista,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 485 - Martes, 13 de junio de 2017
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN	Págs.
Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 017 de 2016 Cámara, 165 de 2016 Senado, por la cual se dictan normas de fomento a la ciencia, tecnología e innovación mediante la creación de empresas de base tecnológica (spin offs) y se dictan otras disposiciones	1

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 271 de 2016 Cámara, 99 de 2015 Senado, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional la raza autóctona del caballo de paso fino colombiano y se dictan otras disposiciones.....	2
RESPUESTA A OBJECCIÓN PRESIDENCIAL	
Respuesta a objeción presidencial del Proyecto de ley número 180 de 2015 Cámara, 44 de 2015 Senado, Mpor medio de la cual se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Transporte, plasmar la voluntad de ser donante de órganos, de la persona que así lo acepte al momento de expedición de la cédula de ciudadanía y licencia de conducción, que se hará efectiva solo después de su fallecimiento.....	4
APELACIONES	
Apelaciones al Proyecto de ley número 220 de 2017 Cámara, 01 de 2016 Senado, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer	6
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 058 de 2016 Cámara, por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones.....	11
NOTAS ACLARATORIAS	
Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 020 de 2016 Cámara, por el cual se promueve y fomenta la producción y comunicación de contenidos digitales, se crea la Semana Nacional de Contenidos Digitales y se dictan otras disposiciones	21