



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° 825

Bogotá, D. C., martes, 26 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 155 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifica el párrafo 2° del artículo 2° del Acto Legislativo 005 de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El párrafo 2° del artículo 2° del Acto Legislativo 005 de 2011 quedará así:

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Adicionalmente, los proyectos relacionados con el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) que sean financiados con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación deberán estar enmarcados en la política nacional del sector de las FNCER.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de

la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del organismo nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la secretaría técnica, un (1) gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos de que trata este inciso, para financiar los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos, serán destinados al desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), el órgano colegiado de administración y decisión de que trata el presente inciso, cuando defina un programa y/o proyecto relacionado con

las FNCER incluirá a un (1) representante del organismo nacional encargado del manejo de la política pública del sector de las FNCER.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

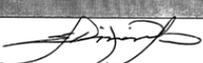
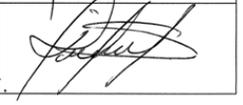
La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

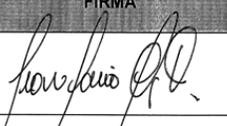
En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,


EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADIA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena

NOMBRE	FIRMA
EDUARDO CRISSIEN	
Juan Felipe Lemos U.	
	Jose Bernardo Flores
Rafael E. Palau	
Celso Vargas	
Diana Burgos E	
Hector Hualdo H	
	

NOMBRE	FIRMA
Leon Dario Ramirez V	
Jairo Duran	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presentación

El presente proyecto había sido radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en abril 18 de 2017, con el número 254 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 491 de 2017. Teniendo en cuenta que fue archivado por cambio de legislatura, hemos decidido volver a presentarlo, teniendo en cuenta la importancia de las energías renovables para el país, tal como se demuestra en la presente exposición de motivos. Estamos seguros de que el honorable Congreso de la República sabrá apreciar la oportunidad y pertinencia de esta propuesta para el país, y muy especialmente para las regiones.

1. Propósitos

“La energía sostenible no es solo una oportunidad para transformar sociedades y promover el crecimiento. Es una necesidad – un prerequisite para poder abastecer la demanda creciente de energía y reducir la huella de carbono”. World Energy Council 2016¹.

De acuerdo con el artículo 1° del Acto Legislativo 005 de 2011, se estableció que *“La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.*

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

De ese modo, las regalías provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables y su uso debería garantizar alternativas frente a estos recursos que son finitos, tal como se propone en el presente proyecto de acto legislativo con la

¹ Citado en: José Antonio Vargas, Presidente Consejo Mundial de Energía Colombia. Perspectiva mundial de las energías renovables. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.

destinación del 50% de los recursos previstos para financiar los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos, para el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

El artículo 5° de la Ley 1715 de 2014 “por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”, define así las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER): “*Son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares*”.

La norma precitada define estas fuentes del siguiente modo:

- “8. *Energía de biomasa. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que se basa en la degradación espontánea o inducida de cualquier tipo de materia orgánica que ha tenido su origen inmediato como consecuencia de un proceso biológico y toda materia vegetal originada por el proceso de fotosíntesis, así como de los procesos metabólicos de los organismos heterótrofos, y que no contiene o hayan estado en contacto con trazas de elementos que confieren algún grado de peligrosidad.*
9. *Energía de los mares. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que comprende fenómenos naturales marinos como lo son las*

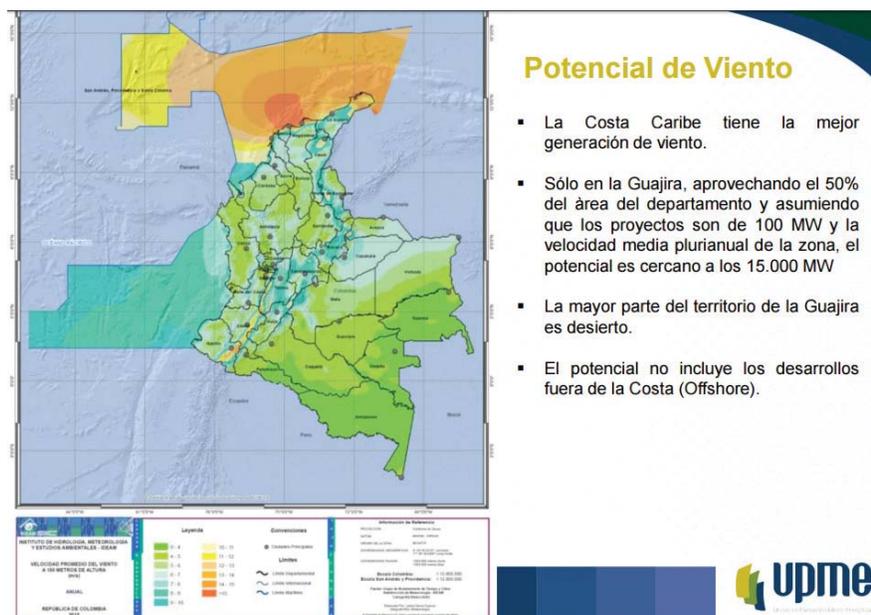
mareas, el oleaje, las corrientes marinas, los gradientes térmicos oceánicos y los gradientes de salinidad, entre otros posibles.

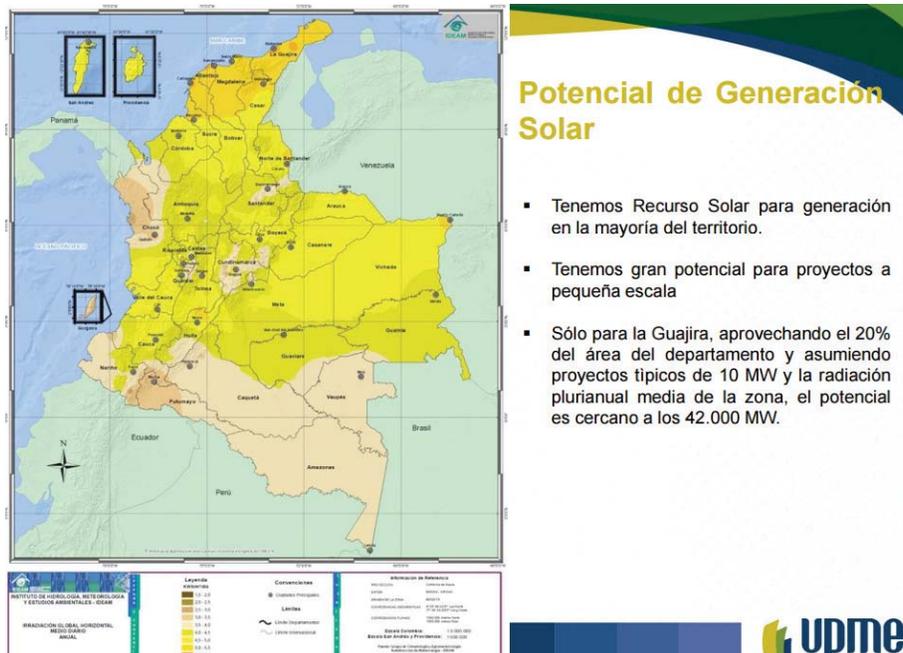
10. *Energía de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que se basa en los cuerpos de agua a pequeña escala.*
11. *Energía eólica. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste en el movimiento de las masas de aire.*
12. *Energía geotérmica. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste en el calor que yace del subsuelo terrestre.*
13. *Energía solar. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste de la radiación electromagnética proveniente del sol*”.

Dichas fuentes existen en forma abundante en todo el territorio nacional, por lo cual se justifica plenamente adelantar una iniciativa como la aquí propuesta, que le permita a las regiones descubrir y aprovechar las oportunidades que brindan las energías renovables.

Una ojeada al potencial del país en esta materia nos muestra las enormes posibilidades con que contamos. Bástenos mostrar solo dos de dichas fuentes, la eólica y la solar²:

² JORGE VALENCIA, Director Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). HOJA DE RUTA PARA LA INCORPORACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES EN COLOMBIA. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.





En esa perspectiva, esta propuesta de acto legislativo tiene como principales propósitos, los siguientes:

- **Facilitar a los departamentos, municipios y distritos, contar con recursos de financiación para programas y/o proyectos para el desarrollo y utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) aprovechando su disponibilidad, la condición de ser ambientalmente sostenibles y facilitando su comercialización.**
- **Realizar un aporte muy significativo al país en el propósito cumplir los compromisos asumidos internacionalmente en materia de desarrollo sostenible y cambio climático.**
- **Priorizar recursos para atender con energía renovable uno de los problemas más importantes que tienen las regiones, especialmente el sector rural, como es el déficit de energía, factor clave de la calidad de vida y en la generación de oportunidades de desarrollo económico y competitividad.**
- **Racionalizar el uso de los recursos de regalías orientando su aplicación en un factor altamente estratégico del país y prevenir así la dispersión en la atención de múltiples problemas sin resultados significativos, lo cual ha suscitado críticas e investigaciones fiscales, por el bajo impacto de estos recursos especialmente en el sector de ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos.**

2. El presente proyecto de acto legislativo contribuye al país para cumplir los compromisos asumidos para enfrentar el cambio climático

El panorama actual de generación de electricidad del país se puede resumir así: “Se realiza a través de plantas hidráulicas (64%), lo cual se constituye en el principal factor que hace que Colombia ocupe el 4° puesto de 129 países en el ranking de sostenibilidad ambiental del World Energy Council, por encima de todos los países de la OCED exceptuando Suiza. Sin embargo, el 31% de la generación de electricidad proviene de plantas térmicas y solamente el 4,5% de fuentes no convencionales de energía renovable (UPME, 2014, p. 69). Bajo escenarios de reducción de la precipitación, la generación térmica podría incrementarse, generando un aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), las cuales actualmente representan el 8,5% de las emisiones del país (IDEAM, 2009, p. 25)”³. (Subrayado nuestro).

Estos escenarios plantean la necesidad de incrementar el porcentaje de fuentes no convencionales de energía renovable que hoy está solo en un 4,5%, tal como se ha previsto en los planes que se ha trazado el país en la política del sector eléctrico y teniendo en cuenta que “según la Unidad de Planeación Nacional Minero Energética (UPME), las energías renovables cubren actualmente cerca del 20% del consumo mundial de electricidad”⁴.

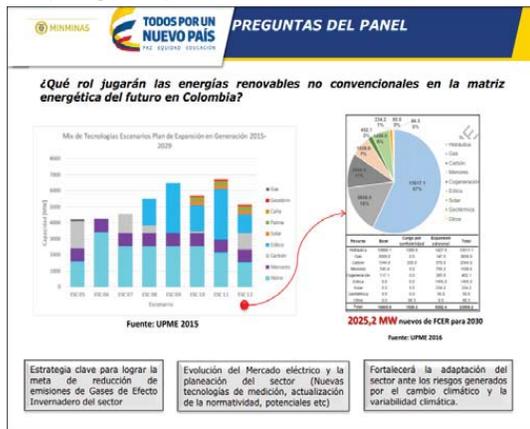
³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

⁴ Colombia le apuesta fuerte a las energías renovables. La recientemente sancionada Ley 1715 de 2014 es el marco desde el cual el país se encamina al uso e implementación de estas fuentes no convencionales. *Portafolio*. Ago. 26/2014. En: [Http://www.portafolio.co/](http://www.portafolio.co/)

El Gobierno nacional⁵ ha planteado el rol que jugarán las energías renovables no convencionales en la matriz energética del futuro en Colombia, tal como se aprecia a continuación:

- Estrategia clave para lograr la meta de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero del sector.
- Evolución del mercado eléctrico y la planeación del sector (nuevas tecnologías de medición, actualización de la normatividad, potenciales, etc.).
- Fortalecerá la adaptación del sector ante los riesgos generados por el cambio climático y la variabilidad climática.

(Ver gráfica)



De estas experiencias internacionales vale la pena citar dos ejemplos en los cuales la vinculación de las comunidades locales es fundamental para el éxito de la transición⁷:

ITALY
TRANSFORMING ENERGY SUPPLY

2013 Estrategia Energética Nacional:

- Italia ha diversificado las fuentes de suministro y almacenamiento de gas
- Energías renovables alcanzaron un 39% del total del consumo de electricidad
- Involucramiento temprano de las comunidades es clave para evitar retrasos en los proyectos

NAMIBIA
ADVANCING ENERGY ACCESS

Plan Maestro de Electrificación en ZNI:

- Energy shops ofrecen información y venden equipos energéticos, también sirven como un punto de recolección de pagos y de oferta de créditos y financiación para productos y tecnologías de energías renovables
- Se puede avanzar en el acceso a la energía y los hacedores de política, proveedores tecnológicos y emprendedores locales trabajan juntos.

Nuestro país se suma a estos esfuerzos, y en el precitado Plan Nacional de Desarrollo (PND) se prevé: **“Incrementar la participación de las fuentes no convencionales de energía renovable en la generación de energía eléctrica, reducir la intensidad energética de la economía y promover la participación activa de la demanda, con el fin de reducir las emisiones asociadas de GEI y hacer un uso más eficiente de la capacidad instalada. Adicionalmente, permiten una oferta eléctrica de menor impacto ambiental para poblaciones alejadas que se encuentran en Zonas No Interconectadas (ZNI), reducen los costos asociados al uso y producción de energía eléctrica, mejora el desempeño ambiental de los sectores, y puede reducir las necesidades de expansión del sistema y/o postergar la entrada en operación de nuevas fuentes de generación”**⁸. (Subrayado nuestro).

De acuerdo con el Presidente del Consejo Mundial de Energía (Colombia)⁶, el mundo avanza significativamente en el uso de las energías renovables, tal como se aprecia en la gráfica siguiente:



Esta perspectiva del PND, es sin duda, un propósito de país, al cual se contribuye con el presente proyecto de acto legislativo, al priorizar recursos de regalías del sector de ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos, que serán destinados al desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

Adicionalmente, con esta propuesta se fondean importantes recursos que le permitirán al país responder con los compromisos asumidos con la comunidad internacional de reducir las emisiones asociadas de GEI.

A ese efecto, resulta muy valioso tener en cuenta la vulnerabilidad del país al cambio climático: **“Debido a su ubicación geográfica, extensas costas, tres cordilleras y seis regiones naturales, Colombia se caracteriza por ser un país altamente vulnerable al cambio climático. Esto se evidenció claramente de 2010 a 2011 cuando Colombia tuvo que enfrentar –sin estar preparada– un fenómeno de la Niña muchísimo más intenso que los anteriores. Hubo lluvias por encima de**

economía/finanzas/colombia-le-apuesta-fuerte-energias-renovables-52158.

⁵ RUTTY PAOLA ORTIZ Viceministra de Energía, Ministerio de Minas y Energía. LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN LA MATRIZ ENERGÉTICA DE COLOMBIA. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.

⁶ José Antonio Vargas, Presidente Consejo Mundial de Energía Colombia. Perspectiva mundial de las energías renovables. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.

⁷ Ibíd.

⁸ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

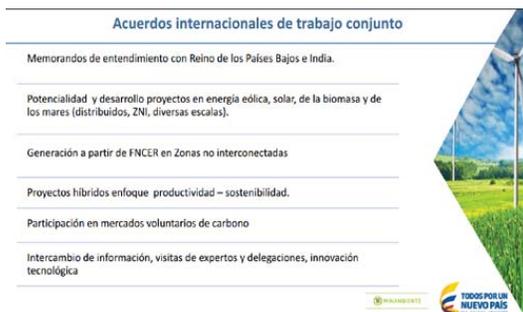
los promedios históricos e inundaciones; vías, puentes, acueductos, viviendas y edificios fueron completamente destruidos; cientos de hectáreas productivas estuvieron inundadas por meses; y quedaron más de tres millones de personas –cerca del 7% de la población nacional– damnificadas o afectadas. Esto le costó al país cerca de 11. 2 billones de pesos, equivalentes al 2.2% del PIB, según cifras de la CEPAL.

(...)

Por esta razón, la adaptación es una prioridad nacional. Se estima que las pérdidas por el cambio climático equivaldrían a sufrir un fenómeno de La Niña cada cuatro años. Esto afectaría gravemente los sectores productivos y la población, sobre todo, aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad. De hecho, Colombia se ha sumado de forma activa en el esfuerzo global de enfrentar el cambio climático. En consecuencia, la contribución de Colombia ha sido orientada hacia los siguientes objetivos:

- **Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país 20% con relación a las emisiones proyectadas a 2030.**
- **Aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa del país, a través de 10 acciones sectoriales y territoriales priorizadas a 2030.**
- **Fomentar el intercambio de conocimiento, tecnología y financiamiento para acelerar las contribuciones planteadas en materia de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero**⁹. (Subrayado nuestro).

En la siguiente gráfica se resumen los acuerdos internacionales de trabajo conjunto suscritos por el país para el impulso de las FNCER¹⁰:



El aporte de recursos, vía regalías, previsto en el presente proyecto de acto legislativo contribuye, sin duda, a alcanzar estos objetivos a los que se ha comprometido el país en la lucha contra el cambio climático, al posibilitar la financiación de

programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos relacionados con el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

Estos recursos se unen a esfuerzos muy importantes que ha dado el país en esta dirección, que constituye una visión apropiada para el futuro de las generaciones de colombianos y demás habitantes del planeta.

Colombia ha dado un paso muy importante en el cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente para enfrentar el cambio climático especialmente en materia de utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), con la promulgación de la Ley 1715 de 2014 “por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.

De esta norma es importante destacar algunos apartes que le dan mayor profundidad al alcance de la presente propuesta de acto legislativo. En efecto, el “Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda”. (Subrayado nuestro).

Así mismo, resulta de sumo interés para la presente propuesta considerar la finalidad de la precitada ley, la cual citamos in extenso por su aporte a la claridad que requerimos alcanzar con nuestra propuesta de acto legislativo, a saber: “Artículo 2°. Finalidad de la ley. La finalidad de la presente ley es establecer el marco legal y los instrumentos para la promoción del aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, lo mismo que para el fomento de la inversión, investigación y desarrollo de tecnologías limpias para producción de energía, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda, en el marco de la política energética nacional. Igualmente, tiene por objeto establecer líneas de acción para el cumplimiento de compromisos asumidos por Colombia en materia de energías renovables, gestión eficiente de la energía y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, tales como aquellos adquiridos a través de la aprobación del estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena) mediante la Ley 1665 de 2013.

⁹ García Arbeláez, C.; Barrera, X.; Gómez, R. y R. Suárez Castaño. 2015. El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. 2 ed. WWF-Colombia. 31 pp.

¹⁰ Luis Gilberto Murillo. MinAmbiente La paz está en nuestra Naturaleza. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.

Son finalidades de esta ley:

(...)

b) **Incentivar la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable en el sistema energético colombiano, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda en todos los sectores y actividades, con criterios de sostenibilidad medioambiental, social y económica;**

c) **Establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y los usuarios para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el fomento de la gestión eficiente de la energía;**

d) **Establecer el deber a cargo del Estado a través de las entidades del orden nacional, departamental, municipal o de desarrollar programas y políticas para asegurar el impulso y uso de mecanismos de fomento de la gestión eficiente de la energía de la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en la canasta energética colombiana;**

e) **Estimular la inversión, la investigación y el desarrollo para la producción y utilización de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, mediante el establecimiento de incentivos tributarios, arancelarios o contables y demás mecanismos que estimulen desarrollo de tales fuentes en Colombia;**

f) **Establecer los criterios y principios que complementen el marco jurídico actual, otorgando certidumbre y estabilidad al desarrollo sostenible de las fuentes no convencionales de energías, principalmente aquellas de carácter renovable, y al fomento de la gestión eficiente de la energía. Suprimiendo o superando gradualmente las barreras de tipo jurídico, económico y de mercado, creando así las condiciones propicias para el aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el desarrollo de un mercado de eficiencia energética y respuesta de la demanda (...).** (Subrayado nuestro).

Finalmente, orientamos la atención sobre el siguiente aparte de esta esclarecedora ley que le abre al país un prometedor camino de desarrollo sostenible, el cual podrá ser recorrido con mayor confianza por los departamentos, municipios y distritos al amparo del presente proyecto de acto legislativo: **“Artículo 4°. Declaratoria de utilidad pública e interés social. La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, se declara como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación**

del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.

Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, así como a efectos de expropiación forzosa”. (Subrayado nuestro).

La precitada Ley 1715 de 2014 ha contado con un dinámico desarrollo normativo, que ha creado las condiciones institucionales, de política y de recursos para su implementación, en el cual se inserta de manera adecuada la presente propuesta de acto legislativo.

Las principales normas reglamentarias se mencionan a continuación:

- Resolución MinAmbiente 1312 de 11 agosto de 2016 “por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), requerido para el trámite de la licencia ambiental de proyectos de uso de fuentes de energía eólica continental y se toman otras determinaciones”.
- Resolución MinAmbiente 1283 de 8 agosto de 2016 “por la cual se establece el procedimiento y requisitos para la expedición de la certificación de beneficio ambiental por nuevas inversiones en proyectos de fuentes no convencionales de energías renovables - FNCER y gestión eficiente de la energía, para obtener los beneficios tributarios de que tratan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014 y se adoptan otras determinaciones”.
- Decreto 2143 de 2015 “por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para la aplicación de los incentivos establecidos en el Capítulo III de la Ley 1715 de 2014.”
- Resolución UPME 0281 de 2015 “por la cual se define el límite máximo de potencia de la autogeneración a pequeña escala”.
- Resolución CREG 024 de 2015 “por la cual se regula la actividad de autogeneración a gran escala en el Sistema Interconectado Nacional (SIN)”.
- Decreto 1623 de 2015 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1073 de 2015, en lo que respecta al establecimiento de los lineamientos de política para la expansión

de la cobertura del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las Zonas No Interconectadas”.

- Decreto 2492 de 2014 “por el cual se adoptan disposiciones en materia de implementación de mecanismos de respuesta de la demanda”.
- Decreto 2469 de 2014 “por el cual se establecen los lineamientos de política energética en materia de entrega de excedentes de autogeneración”.

Importante registrar también los avances en materia de planificación de largo plazo del Gobierno nacional en materia de generación de energía.

A ese respecto señalamos que en el “Plan de expansión en generación de electricidad” para el horizonte 2016-2030¹¹, liderado por la UPME, se contempla la incorporación de fuentes renovables no convencionales. Un aspecto estratégico en dicho plan es el siguiente: **“Teniendo en cuenta los resultados de largo plazo, que evidencian una penetración importante de fuentes renovables no convencionales en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) (viento y sol), en este Plan la UPME aborda el concepto de flexibilidad, el cual está relacionado con la capacidad que tiene el sistema para incorporar este tipo de recursos”.** (Subrayado nuestro).

Es muy importantes subrayar este reconocimiento a la “penetración” alcanzada por las FNCER en el sistema eléctrico y la capacidad de flexibilidad de este para aumentar la “incorporación” de las mismas, lo cual sin duda abre un enorme campo de acción para contribuir con recursos de regalías por parte de los departamentos, municipios y distritos, para el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

El presente proyecto de acto legislativo permitirá complementar estos importantes avances normativos y de planeación, creando la posibilidad de financiar los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de las regiones con recursos de regalías aportados por los departamentos, municipios y distritos, para el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

3. El presente proyecto de acto legislativo constituye una oportunidad para el desarrollo sostenible de las regiones con el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

Colombia tiene grandes oportunidades con el desarrollo y la utilización de las Fuentes No

Convencionales de Energía Renovable (FNCER), especialmente en las regiones más apartadas del desarrollo social y económico con énfasis en el sector rural y/o zonas no interconectadas al sistema eléctrico.

La opinión pública en el país ha mirado con optimismo el compromiso que se ha asumido desde el punto de vista normativo, institucional, gremial y académico con la adopción de las FNCER.

A continuación proponemos un rápido recorrido por algunos testimonios que destacan el importante rol de las FNCER en el desarrollo sostenible de las regiones. Iniciamos con el importante medio *Portafolio*¹² que destacó así la adopción de la precitada Ley 1715 de 2014:

“Como lo expresó en su momento, el exministro de Minas y Energía, Amilkar Acosta Medina, al presentar la norma, “un país con una ley de energías renovables está más cerca del desarrollo económico sostenible, de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de la seguridad del abastecimiento energético”.

Y es que las reservas, cada vez más agotadas, de las fuentes tradicionales de energía (combustibles fósiles) han puesto sobre el tapete la inminente necesidad de encontrar soluciones alternativas a la producción energética, especialmente aquellas que aprovechan recursos naturales como el viento, el sol, ríos y mares, material orgánico de plantas o el calor interior de la tierra, entre otros.

Para Empresas Públicas de Medellín (EPM), “Colombia tiene la ventaja de contar con un enorme potencial para el aprovechamiento de energías renovables en el campo hidroeléctrico, gracias a su riqueza en fuentes de agua en gran parte de su territorio. De hecho, hoy, cerca del 80% de su sistema de generación proviene de ellas, lo que le permite disponer de una energía almacenable, económica, firme y confiable”, a lo que agrega que, “por su estratégica posición en el trópico y en el sistema montañoso de los Andes, tiene un potencial en energías como la eólica, la solar y la geotérmica”.

Según la Unidad de Planeación Nacional Minero Energética (UPME), las energías renovables cubren actualmente cerca del 20% del consumo mundial de electricidad, lo que para el sector es muy importante, como lo manifestó a Portafolio TV, Arturo Quirós Boada, presidente de la Cámara Colombiana de Energía, “vamos a tener posibilidades de contar con un sistema mucho más eficiente, que pueda ser utilizado de

¹¹ Unidad de Planeación Minero Energética - UPME. PLAN DE EXPANSIÓN DE REFERENCIA GENERACIÓN – TRANSMISIÓN 2016 – 2030. En: http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Expansion/2016/Plan_GT_2016_2030/Plan_GT_2016_2030_Final_V1_12-12-2016.pdf.

¹² Colombia le apuesta fuerte a las energías renovables. La recientemente sancionada Ley 1715 de 2014 es el marco desde el cual el país se encamina al uso e implementación de estas fuentes no convencionales. *Portafolio*. Ago. 26/2014. En: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-le-apuesta-fuerte-energias-renovables-52158>.

mejor forma para que cuando vengan eventos como el fenómeno del Niño, tengamos la suficiente capacidad instalada para sobrellevar situaciones de esa clase”.

EPM ha desarrollado el Parque Eólico Jepirachi, en La Guajira, el primer proyecto que Colombia registró oficialmente ante las Naciones Unidas para su estrategia de cambio climático. Ubicado en el municipio de Uribia, está conformado por 15 aerogeneradores con una capacidad de 1.300 kW cada uno, para una capacidad instalada total de 19,5 MW de potencia nominal. Avanza también en investigaciones para la producción de biocombustibles que generen energía a partir de microalgas y jatrofa, y en aprovechar el biogás en rellenos sanitarios.

MÁS PROYECTOS CON FUENTES LIMPIAS

Empresas Públicas de Medellín (EPM) del mismo modo lleva a cabo investigaciones en geotermia, en el Nevado del Ruiz, donde ha perforado un pozo exploratorio y se realizan estudios que analizan su potencial energético.

En un reciente foro de integración regional en energías renovables, organizado por el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), en Quibdó (Chocó), representantes del Medio Baudó manifestaron su interés en presentar un proyecto para el aprovechamiento del bagazo de la caña, como materia prima para la generación de energía eléctrica, y así satisfacer la demanda de producción.

Durante el evento también se resaltaron proyectos como el híbrido solar diésel, que implementó el IPSE en Titumate, Unguía; microcentrales eléctricas y solares en Arusí y el Parque Nacional Utría, respectivamente, y la positiva perspectiva en el uso de biomasa para proyectos futuros.

ASISTENCIA TÉCNICA PARA PRODUCIR ELECTRICIDAD

El Programa de Energía Limpia para Colombia (CCEP, por sus siglas en inglés), de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) apoya proyectos de desarrollo, asistencia técnica y financiamiento para estimular la inversión en la generación de electricidad con el uso de fuentes de energía renovable.

Entre ellos se destaca la implementación de un proyecto de biogás en Fredonia (Antioquia) con cerdos y porcinos para sustituir el consumo actual de gas licuado de petróleo (GLP) por biogás generado a partir de un sistema de digestión anaeróbica, que procesará el estiércol de cerdo, y cuyos principales beneficios son la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el uso del sustrato obtenido en el digestor como fertilizante y el ahorro de consumo de GLP”. (Subrayado nuestro).

Dos años después de haber entrado en vigencia la Ley 1715 de 2014, se han incrementado los esfuerzos en el país en la generación de energías renovables, tal como se aprecia en la siguiente publicación¹³:

“Autogeneradores

Grandes empresas como Cementos Argos, Cémex, Cartón de Colombia y Ecopetrol ya optaron por la autogeneración y cogeneración de energías alternativas (renovables y no renovables).

Cementos Argos, por ejemplo, está generando el 85 por ciento de la energía que consume y le entregó al SIN unos 30 megavatios que, sumados al ahorro en sus instalaciones, implicaron el 10 por ciento de la meta de ahorro nacional. En la recién inaugurada planta de Neiva, la empresa hace uso de la energía solar para iluminar las oficinas.

Ecopetrol es otra de las empresas autogeneradoras. El grupo y sus socios y filiales le aportaron 57,5 megavatios al sistema, lo que equivale a menos del uno por ciento del consumo diario nacional. Sus plantas están ubicadas en las refinerías de Barrancabermeja y Cartagena. Además, está construyendo 13 plantas de autogeneración en los campos de Cantagallo, Yariguí, Casabe, Tibú y El Centro, entre otros.

Asimismo, compañías dedicadas a la generación y comercialización de energía como Celsia, filial del Grupo Argos, están invirtiendo en proyectos de energías limpias. “Hace dos años, en nuestra sede en Yumbo construimos uno de los laboratorios de energía solar más grande de Colombia. Hoy hemos instalado paneles en algunas ciudades de Colombia. Además, buscamos tener en el mediano plazo 250 megavatios instalados de energía solar en Colombia y Panamá en nuestras granjas solares”, señala la empresa.

Pero no solo las grandes compañías son autogeneradoras; las instituciones educativas, fundaciones sin ánimo de lucro y pequeñas empresas dedicadas a promover las energías no convencionales en Colombia también lo hacen. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), en alianza con la empresa Sunset Solar, instaló dos plantas fotovoltaicas: una en el Centro de Electricidad, Electrónica y Telecomunicaciones (CEET) de Bogotá y la otra en el Centro Regional, en Puerto Carreño (Vichada).

A su turno, organizaciones sin ánimo de lucro como la Fundación Centro de Entrenamiento de Energías Renovables (Funcener) también están generando su propia energía. Por ejemplo, su

¹³ MARÍA CAMILA GONZÁLEZ. El país empieza a pensar en las energías alternativas. *El Tiempo*. 9 de mayo de 2016. En: El Gobierno reglamentó parte de una ley que incentiva autogeneración y venta de excedentes a la red. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16586596>.

sede de operaciones es, en su mayoría, abastecida por paneles solares y una turbina eólica.

Y si bien Colombia tiene mucho por hacer para alcanzar a líderes en energías limpias, la Ley 1715 y la última resolución de la CREG son pasos para que el país las adopte.

(...)

Las zonas con los niveles más altos de radiación solar, como Cartagena o La Guajira, están implementando soluciones energéticas como la que instaló la Policía Metropolitana en Playa Blanca, en la isla de Barú. Pero no solo las instituciones tienen la responsabilidad de implementar alternativas limpias en el país, pues los hogares también pueden generar su propia energía desde su vivienda. “Mi casa funciona 100 por ciento con energía solar. Todos los días recibo uno o dos vecinos que vienen a preguntarme por la energía solar. Es aprovechar nuestras azoteas para generar nuestra propia energía; se puede empezar desde las luces de la casa, o de la vereda, e ir aumentando el sistema para terminar como mi casa, que se alimenta completamente de energías limpias”, cuenta Hugo Serrano, propietario de una casa autosostenible y fundador de la empresa Fuera de Red.

La generación distribuida se trata de eso, de que cada uno produzca energía en casa y que los excedentes vayan a la red eléctrica, para así contribuir a un sistema más eficiente”. (Subrayado nuestro).

En este punto consideramos de gran importancia destacar el anuncio formulado por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo, a propósito de una de estas regiones¹⁴:

“En materia de energía eólica y solar, el departamento de La Guajira dobla el promedio que se tiene de oferta de este recurso en el resto del mundo, mientras que en Suramérica es de las áreas con mayor potencial, según lo señaló el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo.

“Si nosotros nos propusiéramos, La Guajira pudiese generar de fuentes no convencionales de energía no renovables, toda la energía del país. Pero, hay unas barreras que las estamos trabajando, algunas regulatorias y otras de infraestructura”, sostuvo Murillo.

¹⁴ ‘La Guajira podría generar toda la energía de Colombia’. Así lo señaló el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo. En Suramérica, La Guajira es de las áreas con mayor potencial, según lo señaló el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo.

Por: *El Tiempo* Riohacha. 30 de marzo 2017. En: <http://m.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/la-guajira-es-el-lugar-de-suramerica-con-mayor-potencial-de-energias-renovables-73238?hootPostID=ecbbe8dbdf6c100275b9101fe32516de>

De acuerdo a lo expresado, las barreras financieras y tecnológicas han sido superadas, existen recursos y la gente quiere invertir.

Unas siete empresas están interesadas en el tema y se encuentran tramitando sus solicitudes ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, entre las que se encuentran EPM, Isagen y la firma italiana Enel.

“Hay siete proyectos de empresas muy importantes que quisieran generar acá, inclusive eso va entre los 1.800 a 2000 megavatios de solicitudes, ahí hay un enorme potencial para La Guajira”, puntualizó.

Así mismo, también existen otros proyectos menores, cuyos procesos de licenciamiento cursan en la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, Corpoguajira.

Una de las barreras es la de interconexión, para que la energía pueda salir de La Guajira y la más importante, es la social en el tema de equidad en el acceso y uso de los recursos naturales, en unas zonas en donde las esperanzas para que llegue la energía convencional son remotas.

“Se tiene que pensar en un esquema en donde las comunidades, el departamento y el municipio puedan participar de manera justa con regalías de eso que se va a generar y evitar ejemplos indeseables, aberrantes como: el de usted genera energía, pero las comunidades de alrededor no la tienen, eso no puede suceder en el país”, aseguró Murillo.

Por lo que sugiere, se debe realizar un diálogo frecuente y sincero con las comunidades y que estos proyectos se construyan de la mano con ellas.

Santander también tiene potencial

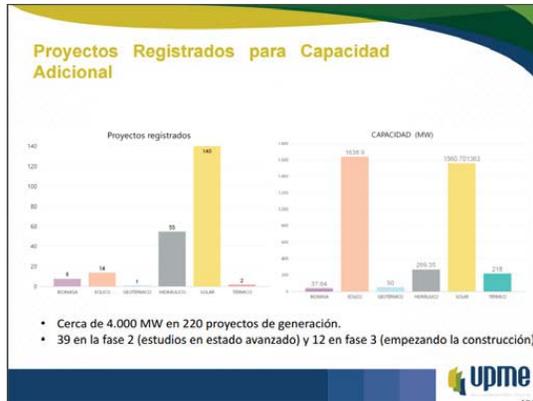
El departamento de Santander, también cuenta con un alto potencial. Las posibilidades de energías renovables más cercanas en nuestro país están en la eólica, solar, biomasa y geotérmica.

Finalmente, señala el funcionario que La Guajira deberá moverse poco a poco del sector minero hacia el sector de energía de fuentes no convencionales como eólica y solar”. (Subrayado nuestro).

El siguiente es el inventario de proyectos de generación que se adelantan en el país con base en energías renovables¹⁵:

- Cerca de 4.000 MW en 220 proyectos de generación.
- 39 en la fase 2 (estudios en estado avanzado) y 12 en fase 3 (empezando la construcción) (Ver gráfica).

¹⁵ JORGE VALENCIA Director Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). HOJA DE RUTA PARA LA INCORPORACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES EN COLOMBIA. I Encuentro Internacional de Energías Renovables Riohacha, 29-30 de marzo de 2017.



Sin duda, el presente proyecto de acto legislativo le brindará grandes oportunidades a las regiones del país para que exploren estas opciones de aprovechamiento de las energías renovables, en forma rigurosa en el marco de programas y proyectos serios de ciencia, tecnología e innovación. Aquí vale la pena invocar nuevamente las palabras del ministro Murillo: *“Se tiene que pensar en un esquema en donde las comunidades, el departamento y el municipio puedan participar de manera justa con regalías”*.

No obstante estos aires de optimismo y este conjunto de anuncios prometedores, varios expertos en el sector están presionando una mayor acción del Gobierno nacional en esta materia, con el fin de suplir los déficits en el uso de recursos renovables en la generación de energía, y sobre todo, en el cumplimiento de los compromisos del país con los tratados de lucha contra el cambio climático.

Al respecto Guillermo Perry, plantea: *“Lo grave es que el Gobierno no tiene una política energética clara, como concluyó el pasado Congreso del Gas. Uribe hizo cambios importantes al principio (la ANH y la reforma de Ecopetrol), pero luego su gobierno y los de Santos se limitaron a reaccionar ante las amenazas de racionamientos en épocas del Niño y a sacarle dividendos a Ecopetrol. Hasta que nos llegó la destorcida.*

Ecopetrol y otras empresas públicas y privadas que operan en estas actividades son muy competentes y han hecho esfuerzos grandes. Pero necesitan definiciones claras y oportunas del Ministerio y de la CREG.

La lista de decisiones pendientes incluye:

1. ¿Qué tanta energía eléctrica debemos generar con energía eólica y solar? ¿Ojo con establecer subsidios no sostenibles, como hicimos con el etanol!”¹⁶ (Subrayado nuestro).

El presente proyecto de acto legislativo constituye una oportunidad para el desarrollo sostenible de las regiones con el desarrollo y la

¹⁶ Guillermo Perry. Energía, economía y ambiente. En: *El Tiempo*, 16.04.2017 pág. 7.

utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), al permitirle a los departamentos, municipios y distritos aportar a la sostenibilidad de estas inversiones, que deben formularse de la mano del organismo nacional encargado del manejo de la política pública del sector de las FNCER, que en la actualidad está a cargo de la UPME.

4. El presente proyecto de acto legislativo es una herramienta eficaz en la necesidad de priorizar los recursos de regalías destinados a la ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos

En días recientes se arreciaron las críticas sobre el uso adecuado de la regalías, especialmente del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, especialmente por parte del Contralor Edgardo Maya Villazón¹⁷, que se resumen en los siguientes aspectos:

- Altos saldos sin ejecutar (\$1,5 billones).
- Factores de riesgo: entidades o instituciones no reconocidas por Colciencias manejan contratos por \$600 mil millones.
- Una buena parte de los proyectos de ciencia y tecnología son ejecutados por contratistas poco idóneos y no responden a necesidades puntuales de las regiones.

La presente propuesta de acto legislativo es una salida muy importante a esta crisis que ha señalado de manera acertada el señor Contralor, tal como se planteó desde los propósitos del mismo.

En efecto, al orientar el 50% de los recursos para financiar los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos, para el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) se está atendiendo una prioridad de las regiones, que cuenta con un marco regulatorio ampliamente desarrollado.

Así mismo, se garantiza su buen uso, al exigir que los proyectos relacionados con el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) que sean financiados con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación deberán estar enmarcados en la política nacional del sector de las FNCER.

Adicionalmente, se blindará el estudio y aprobación de estos proyectos al prever que en el órgano colegiado de administración y decisión

¹⁷ CGR. COMUNICADO DE PRENSA No. 37. Bogotá, 21 de marzo de 2017. El Contralor Edgardo Maya Villazón urge correctivos: Evaluación de desempeño al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación revela riesgos, inversiones poco pertinentes y problemas de eficiencia. En: http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/J14Sa8JTmjbW/content/el-contralor-edgardo-maya-villazon-urge-correctivos-evaluacion-de-desempeno-al-fondo-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-revela-riesgos-inversiones-poc.

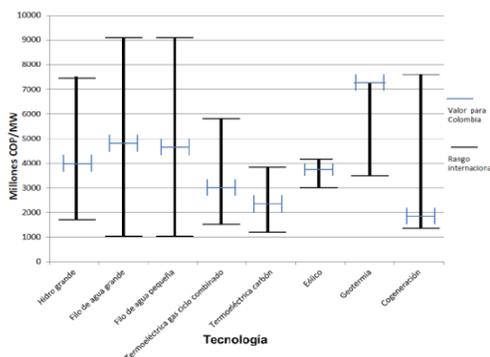
donde se definen los programas y/o proyectos relacionados con las FNCER incluirán a un (1) representante del organismo nacional encargado del manejo de la política pública del sector de las FNCER.

Estas medidas le darán un giro fundamental al uso de los recursos de regalías destinados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y constituyen una posibilidad extraordinaria que le permitirá a las regiones descubrir y aprovechar las oportunidades que brinda la energía renovable.

5. El presente proyecto le permite al país adelantar iniciativas que demuestran los beneficios de un modelo de energía que reportará bajos costos de inversión al país y tarifas más bajas a los consumidores

En un estudio de la Universidad Nacional¹⁸ sobre esta materia, se concluyó lo siguiente: “Debido al alto grado de consumo de combustible diésel para la generación de energía a las Zonas No Interconectadas (ZNI), establecer una política de generación continua de energía por medio de fuentes no convencionales que traería consigo una disminución progresiva de los costos unitarios, por lo que se necesitaría una importante inversión inicial pero los flujos de caja futuros descontarían solo las depreciaciones de los equipos y alguna tasa de interés para la financiación de las construcciones de los equipos no convencionales generadores de energía. Lo que significa que estos costos de producción solo consistirían en amortizar a lo largo de la prestación del servicio la inversión inicial, las depreciaciones a cargo, el valor de mantenimiento y mano de obra necesaria para su funcionamiento, sistema de costos parecido con las hidroeléctricas, sin necesidad de incurrir en los costos constantes de combustibles fósiles que incrementan el costo unitario en comparación de estas formas generadoras no convencionales.

Gráfica 6. Costos de inversión



Fuente: Análisis costo beneficio de energías renovables no convencionales en Colombia, 2013

¹⁸ William Orlando Escobar Caicedo y David Quitian Reyes. IMPACTOS DE LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 1715 DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá - Facultad de Ciencias Económicas. 2015.

La Gráfica 6 referencia los costos de inversión requeridos para la implementación de plantas generadoras de energía con fuentes renovables no convencionales, además hace un paralelo con los costos de inversión que se hacen en el marco internacional. La principal fuente de generación de energía de Colombia está soportada con plantas hidroeléctricas en las que se deben hacer fuertes inversiones, mientras que las plantas eólicas y de cogeneración tienen una importante ventaja. Por otro lado, **se puede determinar que las plantas geotérmicas requieren de importantes cantidades de inversión que podrían verse reflejadas en un aumento tarifario, razón por la cual no se ha explotado el recurso asociado a estas plantas.**

(...)

Colombia presenta condiciones geográficas favorables para la generación de ERNC, lo que facilita e incentiva la inversión en proyectos de este tipo y que adicional a esto existen incentivos tributarios que benefician considerablemente y reducen la carga tributaria a aquellos inversores o empresas que asuman la generación de ERNC.

Por último, cabe resaltar el contexto ambiental y económico actual en el cual la economía del país se ve afectada directamente por la caída en los precios del petróleo, que a su vez ha presentado disminuciones de producción y de reservas de este ya que es un producto agotable no renovable, por lo cual la necesidad de otras fuentes de generación que sean sostenibles económicamente y ambientalmente”. (Subrayados nuestros).

En el precitado estudio se plantean las limitaciones y los sobrecostos de la energía convencional en las Zonas No Interconectadas que representan para el usuario (y para el Estado que aporta los subsidios): “Las zonas de generación de energía por medio de diésel tienen un área de influencia de o rango de cobertura de 1 km a la redonda, lo que quiere decir que las zonas pobladas que no se encuentren dentro de este rango no podrán acceder al servicio de energía por medio de los oferentes privados que generen la energía, **a menos que el Estado asuma los sobrecostos de las tarifas de los agentes privados o instale plantas de generación propias que cubran estas ZNI, todo esto financiado mayoritariamente de los fondos FAER y FAZNI**”. Esta política de subsidios ha entrado en crisis, tal como se pudo apreciar en el proyecto de presupuesto de la vigencia 2018, y una forma sostenible para reemplazarlo es la adopción de nuevos sistemas de generación de energía basados en el uso de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable.

Vale la pena aquí recordar los casos exitosos de uso de estos sistemas gracias a la aplicación

de la Ley 1715 de 2014, ya mencionados¹⁹, a saber: *“Autogeneradores (Cementos Argos, Cémex, Cartón de Colombia y Ecopetrol). Cementos Argos, por ejemplo, está generando el 85 por ciento de la energía que consume y le entregó al SIN unos 30 megavatios que, sumados al ahorro en sus instalaciones, implicaron el 10 por ciento de la meta de ahorro nacional. (...) Pero no solo las grandes compañías son autogeneradoras; las instituciones educativas, fundaciones sin ánimo de lucro y pequeñas empresas dedicadas a promover las energías no convencionales en Colombia también lo hacen.*

A su turno, organizaciones sin ánimo de lucro como la Fundación Centro de Entrenamiento de Energías Renovables (Funcener) también están generando su propia energía”.

La rentabilidad para el país con dicha política de estímulos para estas fuentes de energía, ha sido debidamente demostrada por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), y el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo de varias universidades y entes multilaterales, quienes “realizaron un estudio sobre el tema, el cual concluye que destinar recursos en estímulos para este sector es una apuesta segura. En el informe, (...) la UPME dice que el costo total de implementar los incentivos fijados en la Ley de Energías Renovables No Convencionales (1715 de 2014) sería de 554 millones de dólares, en los próximos quince años. La ley incluye entre este tipo de energías a la solar fotovoltaica, eólica, pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, geotérmica y la producida con biomasa, como el bagazo de caña de azúcar. Por otro lado, el beneficio de estos incentivos sería de 775 millones de dólares, lo que implica una ganancia neta de 221 millones de dólares en esos tres lustros. (...) Entre los beneficios, tiene en cuenta tanto el desarrollo económico generado por la evolución de este negocio, como los beneficios sociales en generación de empleo, ambientales en reducción de emisiones y menores impactos para la salud y la biodiversidad”²⁰.

6. San Andrés un modelo a seguir:

Una excelente noticia²¹ que ratifica el fin que busca el presente proyecto de acto legislativo fue la que dio el Gobierno nacional, según la cual “Este tipo de energía llegará en los próximos cinco años a 4.600 familias isleñas de estratos menos favorecidos.

El Gobierno colombiano anunció un programa de energía renovable que beneficiará a más de 60.000 personas del país, principalmente en departamentos afectados por el conflicto, iniciativa en la que se harán inversiones superiores a los 200.000 millones de pesos (unos 69 millones de dólares). Los beneficiarios son pobladores de los departamentos de Arauca, Cauca, Caquetá, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Magdalena, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada, que disponen de la viabilidad técnica y financiera para adelantar proyectos de energía fotovoltaica, informó el Ministerio de Minas y Energía en un comunicado. 12 departamentos contarán con \$169 mil millones para inversiones en proyectos de energía fotovoltaica en comunidades hoy sin energía. Se trata de **proyectos que estimulan la producción de energías limpias, promueven y aseguran el uso racional y eficiente de la energía** y llevan el servicio a 60.000 personas que, por primera vez, contarán con este servicio básico. Entre los departamentos que se favorecerán con este plan está el de San Andrés, donde un grupo de viviendas y locales comerciales contarán con suministro con energía solar, al igual que un colegio y una iglesia bautista.

“Energía limpia y menos costosa, financiada con recursos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para un proyecto piloto que se extenderá por el resto del archipiélago”, dijo el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, quien visitó a San Andrés, en donde entregó un colegio y viviendas gratis para la población. El jefe de Estado, citado en el comunicado del Ministerio de Minas, agrega que **este tipo de energía llegará en los próximos cinco años a 4.600 familias isleñas de estratos menos favorecidos, a 230 usuarios comerciales y 35 dependencias oficiales.** “Estas buenas noticias ratifican a Colombia como una de las diez superpotencias mundiales en generación de energías renovables (de acuerdo con el World Economic Forum (WEF), por su sigla en inglés) que cuentan con una matriz energética limpia”, aseguró el ministro de Minas y Energía, Germán Arce.

Con estas ventajas ambientales, sociales y económicas, que brindan las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable, esperamos que el honorable Congreso de la República vote positivamente el **presente proyecto de acto legislativo**, “por medio del cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 2° del Acto Legislativo 005 de 2011”.

De los honorables Congresistas,

EDUARDO DÍAZ GRANADOS ABADIA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

¹⁹ MARÍA CAMILA GONZÁLEZ. Op. Cit.

²⁰ Nohora Celedón. *Invertir en energías renovables generará US\$775 millones.* *Portafolio*, septiembre 18 de 2015.

²¹ Heinz-Peter Bader. Colombia invertirá 69 millones de dólares en energía renovable. Esto ratificaría al país como una superpotencia mundial en generación de energías renovables. Reuters. 17 de septiembre 2017. <http://m.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/gobierno-de-colombia-invertira-69-millones-de-dolares-en-energia-renovable-131590>.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2017 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

- a) Derechos de inscripción.
- b) Derechos de matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de expedición de certificados y constancias.

En relación con los derechos de matrícula, las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán exigir ningún recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea.

Para los derechos establecidos en el literal e, estos no podrán ser superiores al 0.25% del valor de los derechos de matrícula para el año correspondiente. Si el costo de la matrícula es cobrado de forma anual; estos cobros no podrán ser superiores al 0.125%.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo, y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional para efectos de la Inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley y con la Ley 1740 de 2014.

Parágrafo 2°. Asimismo, quienes no cuenten con la capacidad económica comprobada para pagar el servicio médico asistencial previsto en el parágrafo primero, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio, igualmente no se podrá cobrar el servicio médico asistencial cuando el estudiante esté afiliado a una EPS y/o servicios complementarios.

Parágrafo 3°. Las instituciones de educación superior podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios de forma anual, hasta el valor del Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a nivel nacional, para el año inmediatamente anterior. Se exceptúa de lo establecido en este parágrafo al literal e.), y su cobro será conforme a lo establecido en el inciso tercero del presente artículo.

Parágrafo 4°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán, además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 10% del valor de la matrícula.

Parágrafo 5°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán cobrar valores adicionales por la inclusión o modificación en el plan de estudios de materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares diferentes a los ofertados al estudiante al momento de ingresar a la institución de educación superior, salvo que sean aceptados por el estudiante.

Parágrafo 6°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas no podrán retener los valores cancelados por los estudiantes para la realización de cursos especiales y de educación continuada o permanente, que no sean prestados efectivamente.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación”.


EDUARDO DÍAZ GRANADOS.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRESENTACIÓN

El presente proyecto había sido radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en agosto 19 de 2015 con el número 087 de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2015. Actuaron como ponentes los honorables representantes Jairo Castiblanco Parra (coordinador), Jorge Tamayo Marulanda y Alfredo Ape Cuello, quienes enriquecieron la propuesta. Teniendo en cuenta que dicho proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta de Cámara y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero fue archivado por cambio de legislatura en Senado, hemos decidido volver a presentarlo teniendo en cuenta la importancia de adelantar control al incremento de las matrículas en la educación superior ampliando así el acceso a ese nivel a la mayor parte de la población, tal como se demuestra en la presente exposición de motivos. Estamos seguros de que el honorable Congreso de la República sabrá apreciar la oportunidad y pertinencia de esta propuesta para el país, y muy especialmente para las familias de menores ingresos.

OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal reformar el artículo 122 de la Ley 30, que regula los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, definiendo

un criterio claro y exacto que le permita al Estado ejercer la suprema inspección y vigilancia de esas entidades con mayor rigor, controlando posibles excesos y facilitando así a la población el acceso a la educación superior.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia estableció que: “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos” (artículo 67).

En desarrollo de este precepto constitucional se establecieron en el artículo 122 de la Ley 30 los criterios para fijar los derechos pecuniarios y los derechos complementarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de educación superior, de la siguiente manera:

“Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción.
- b) Derechos de Matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de Grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de educación superior legalmente probadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2°. Las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula”.

En desarrollo de este artículo de la Ley 30, se expidió el Decreto 110 de 1994 “por el cual se establecen criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las instituciones de educación superior de carácter privado”, en cuyo primer artículo se prevé: “Las instituciones de educación superior de carácter privado que hayan incrementado o pretendan incrementar el valor de los derechos pecuniarios por encima del índice de inflación del año inmediatamente anterior, deberán presentar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) un informe que

contenga la justificación precisa de los factores en los que se fundamenta el aumento. Con base en esta información el Icfes, dentro de los treinta (30) días siguientes, establecerá si el alza está o no en consonancia con los fines y objetivos de la educación superior consagrados en la ley, y así lo comunicará a la institución respectiva. Parágrafo. Para efectos de poder realizar la evaluación, el Icfes solicitará la información que considere del caso”.

No obstante, las normas citadas, al analizar la situación que se presenta con el cobro de los derechos pecuniarios en la educación superior, se pudo constatar que las mismas no son lo suficientemente claras, lo cual ha permitido un aumento desconsiderado de dichos costos, presentándose incluso abusos, que atentan contra el derecho de los colombianos a acceder a la educación superior.

De otro lado, la Constitución asignó a la educación la misión fundamental de formar a los colombianos “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia” (artículo 67) y dio un énfasis extraordinario a la educación en el propósito de conformar un Estado Social de Derecho, definiéndola como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social (artículo 67).

Esta responsabilidad asignada a la educación se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se adoptó como objetivo: “Construir una Colombia en paz, equitativa y educada”, en donde se convierte a la educación en uno de los pilares al asumir a “la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”. (Subrayado nuestro).

Igualmente, en las bases del referido Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que “a la luz de las habilidades que el país requiere para garantizar el trance hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, falta aún un largo camino por recorrer (...) las barreras de acceso a la educación superior asociadas con sus altos costos, junto con las debilidades académicas producto de la deficiente calidad de la educación básica y media, son ingredientes que contribuyen a complicar este panorama”. (Subrayado nuestro).

El reto del país es muy grande para cambiar esta situación, si se tiene en cuenta la siguiente información suministrada en las citadas bases del Plan Nacional de Desarrollo: “Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social del DANE (2012), de los no asistentes al sistema educativo, con un rango de edad entre 17 y 25 años, el

57,5% manifiesta como las principales razones para no estudiar la falta de dinero o altos costos educativos". (Subrayado nuestro).

Sin duda la superación de estas dificultades exige una determinación por parte del Estado para facilitar el acceso de la población a la educación superior para lo cual se requiere adoptar un criterio que racionalice los costos de los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones que, como ya anotamos, la Constitución lo enfoca que prestan este **"servicio público que tiene una función social"** (artículo 67).

Tal como se planteó, el criterio actual previsto en las normas, no ha surtido efecto y los derechos pecuniarios se han convertido en un factor de inequidad social para el acceso de la población más pobre del país a la educación superior.

Hoy más que nunca el Estado colombiano, la sociedad y la familia deben conjugar sus responsabilidades para que la educación pueda cumplir cabalmente con esta misión.

Por estas razones, este proyecto de ley al facilitar a la población el acceso a la educación superior, coadyuvará en el propósito nacional de construir una sociedad más equitativa y sobre todo, a alcanzar la paz.

ANTECEDENTES

Un antecedente importante que se tuvo en cuenta en el estudio del presente proyecto de ley fue la Sentencia C-654/07 de la honorable Corte Constitucional acerca de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 30 de 1992, *"por la cual se organiza el servicio público de la educación superior"*. De manera concreta se buscaba la declaratoria de inexecutable de los derechos de grado y los destinados a mantener un servicio médico asistencial, previstos en la citada norma.

Una destacada conclusión que trae la precitada Sentencia C-654/07 pone de presente la armónica relación que debe existir entre los derechos y deberes de las instituciones de educación superior privadas y los estudiantes que acceden (o pretenden hacerlo) a este servicio, a saber: "por otra parte, la Carta también autoriza a las instituciones de carácter particular para cobrar a los estudiantes el pago de emolumentos con ocasión del servicio educativo prestado, lo cual deriva de la naturaleza de la actividad que desarrollan, como quiera que concurren a la prestación del servicio público de educación, en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada, pudiendo recibir a cambio la justa retribución por su gestión, dentro de los límites y controles establecidos por el Estado. En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-560 de 1997 (noviembre 6), M. P. José Gregorio Hernández Galindo, que declaró inexecutable parcialmente el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, en cuanto autorizaba el cobro

de "bonos" en colegios privados. Expresó esta corporación:

"La Constitución Política no concentra en manos del Estado el monopolio en la prestación de los servicios educativos y, por el contrario, otorga a los particulares la libertad de fundar centros docentes con tal objetivo, dentro de las condiciones de creación y gestión que la ley establezca y desde luego bajo el control, la supervisión y la suprema vigilancia estatal (artículos 67 y 68 C.P.)"

Se trata de una libertad constitucionalmente garantizada, complementaria de la actividad a cargo del Estado, que implica un valioso concurso de la iniciativa y el esfuerzo privados con miras a facilitar una mayor cobertura de la educación y en búsqueda de su creciente calidad, y que simultáneamente abre posibilidades de elección para los padres de familia, quienes gozan del derecho, también de naturaleza constitucional, de escoger el tipo de educación para sus hijos menores (artículo 68 C.P.). Esto implica que las personas e instituciones privadas, siempre que no desborden los límites legalmente señalados a su gestión ni evadan los controles oficiales ordenados a la inspección y vigilancia del servicio público, pueden diseñar y poner en funcionamiento unidades educativas dotadas de perfiles específicos acordes con principios que inspiren su fundación y que correspondan a sus convicciones y expectativas, para satisfacer la demanda de la población dentro de un mosaico de opciones propio del sistema democrático y pluralista que la Constitución consagra (artículo 1° C.P.)"

Ello demanda, obviamente, los recursos económicos indispensables para financiar los proyectos educativos que se busque sacar adelante, los cuales, sin perjuicio del apoyo e incentivo oficial (artículo 71 C.P.), corresponde aportar a los usuarios de las instituciones correspondientes, es decir, a quienes, en ejercicio de su libertad, han resuelto confiar la formación e instrucción de sus hijos a establecimientos particulares. Y ello por cuanto al preferir la opción de la educación privada, que exige asumir costos, en vez de la pública, que tiene como principio el de la gratuidad, se obligan a remunerar, en virtud de contrato con el ente seleccionado, los servicios que este haya de prestarles"⁵.

En este pronunciamiento también se precisó que *"si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia (artículo 333 C.P.) y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos (artículo 68 C.P.), tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social atribuido por la Constitución Política a la educación, que también y sobre todo es un derecho fundamental"*, para concluir que *"la educación -aun la privada- debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de*

oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o 'elitista' que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos sólo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legalmente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría".

Apreciaciones que, *mutatis mutandis*, son aplicables al servicio de educación superior, al cual se contrae la demanda y el estudio que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte Constitucional" (Subrayados nuestros).

Una segunda y trascendental conclusión del análisis de la honorable Corte Constitucional en la precitada sentencia aclara muy bien los límites de las instituciones de educación superior en el cobro de los derechos pecuniarios, en los siguientes términos: "Ahora, como el artículo 67 de la Carta no trae una definición de *"derechos académicos"* y tampoco los enuncia, **ha de entenderse que tal asunto está deferido al legislador, quien al ejercer su facultad de configuración en este campo no puede desconocer que aunque esos derechos sean de contenido económico, ante todo deben guardar correspondencia con la educación, en su doble dimensión de derecho de la persona y servicio público que tiene una función social.**

Compete también al legislador determinar si el valor de esos derechos debe ser fijado por las autoridades respectivas o por los entes educativos bajo el control y vigilancia de aquellas, atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, con todas las connotaciones fundamentales que se le han reconocido.

En relación con este punto, conviene precisar que para el caso del servicio educativo a cargo de particulares, se considera que los pagos que ocasione su prestación no están librados a las leyes de la oferta y la demanda, **ni a la autonomía absoluta de los centros de instrucción, sino que están controlados por el Estado:**

"...de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución, además de afectar el conjunto de la economía a través del incremento de uno de los factores más sensibles dentro de la canasta familiar, todo lo cual exige la intervención del Estado, a cuyo cargo se encuentra la dirección general de la política económica, para ubicar el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y asegurar el cumplimiento de la función social que corresponde a la educación. De allí

*que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, con objetivos tan específicos como los que señala el artículo 334 de la Constitución"*¹².

Dentro de estos parámetros el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, acusado parcialmente, habilita a las universidades para requerir, *"por razones académicas"*, los *"derechos pecuniarios"* allí relacionados: inscripción; matrícula; realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; realización de cursos especiales y de educación permanente; grado; expedición de certificados y constancias; los destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y derechos complementarios.

Advierte la Corte que ese mandato legal no contiene una imposición, pues emplea la expresión *"pueden exigir"*, lo cual es explicable dado que tratándose de establecimientos de carácter estatal los derechos pecuniarios solamente se cobrarán a quienes cuentan con capacidad de pago; respecto de las instituciones particulares, estas tienen derecho a exigirlos como retribución del servicio prestado, pudiendo determinar, en ejercicio de su autonomía, si en algunos casos no hay lugar a su pago.

Según la norma en cuestión, **el establecimiento de esos derechos procede por "razones académicas", entendidas como las relacionadas con la eficiente prestación del servicio público de educación, con función social, que igualmente busca la realización de ese derecho con arreglo a los propósitos señalados por el constituyente en el artículo 67 fundamental: formar al colombiano "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente".**

Así mismo, al tenor de la disposición legal, tales derechos son *"pecuniarios"*, es decir, de naturaleza económica, lo cual también está en consonancia con la Constitución que los reconoce como legítima fuente de recursos para financiar el servicio educativo, autorizando su cobro en las instituciones del Estado solamente a quienes tienen capacidad de pago y no proscribiendo que los establecimientos particulares los establezcan como justa contraprestación por la capacitación brindada.

Conforme a la norma en comento, el valor de tales derechos además debe ser fijado por las *"instituciones de educación superior legalmente aprobadas"*, lo cual no significa que cuenten con absoluta discrecionalidad en esta materia sino que, por el contrario, deben hacerlo dentro de un régimen de libertad controlada, debiendo informar al Instituto Colombiano para la

Educación Superior, ICFES, “para efectos de la inspección y vigilancia”.

Esta medida también armoniza con la Carta Política pues, según se explicó, **el legislador es quien determina la modalidad bajo la cual las universidades establecen los costos del servicio educativo en ejercicio de su autonomía (artículo 69 Const.), que las faculta para determinar las obligaciones académicas, sin perjuicio de la “suprema inspección y vigilancia de la educación” que corresponde al Estado, según lo dispuesto en el artículo 67 superior**”. (Subrayados nuestros).

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas, la honorable Corte Constitucional determinó: “Declarar **Exequible** el literal e) del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan el derecho a graduarse. **Segundo**. Declarar **Exequible** la expresión “*un servicio médico asistencial*” contenida en el parágrafo 1° del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en el entendido de que a quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlo, no se les podrá exigir su pago y podrán en todo caso acceder al servicio”.

Esta decisión de la honorable Corte Constitucional se recoge en el presente proyecto de ley.

De otro lado, una importante iniciativa que propendía por introducir un control al cobro de los derechos pecuniarios por parte de las instituciones de Educación Superior, fue presentada por el senador Jorge Eliécer Guevara en el Proyecto de ley número 128 de 2012, “*por medio del cual se establecen lineamientos para el cambio de pensa académicos y cobros de matrículas en la educación superior*”, cuya exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2012 y la respectiva ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 870 de 2012, siendo aprobada en primer debate el 20 de marzo del 2012. La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 392 de 2013. Lamentablemente esta importante iniciativa fue archivada el 24 de junio de 2014 en cumplimiento del artículo 190 de la Ley 5ª.

En dicho proyecto de ley se establecían varios criterios claves para controlar el cobro de los derechos pecuniarios, a saber:

- **El primer criterio**, se refiere a la prohibición de trasladar al estudiante los costos que se puedan originar por la introducción de cambios en los planes de estudio, así: “*Artículo 3º. Se prohíbe a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares, como requisitos de grados distintos a los establecidos en el pènsum;*

salvo que el estudiante autorice expresamente que se puede cambiar los requisitos de grado los cuales fueron establecidos en el momento de su matrícula. Si se requiere para el mejoramiento de la calidad académica, establecer materias, cursos, actividades curriculares y extracurriculares adicionales, estas no podrán ser cobradas al estudiante”.

Este control propuesto en este proyecto nos parece de la mayor importancia por lo cual será retomado en el presente proyecto de ley.

- **El segundo criterio** está relacionado con el cobro de la matrícula en los siguientes términos: “**Artículo 4º. Incrementos a las matrículas cobradas por la institución de Educación Superior Privadas. Los incrementos de las matrículas anuales y semestrales de los programas académicos deberán ser proporcionales a la calidad del servicio público que prestan las instituciones de Educación Superior. El Gobierno nacional reglamentará los parámetros que deberán cumplir las instituciones de carácter privado para efectos de incrementar la matrícula de sus estudiantes, para lo cual el Gobierno deberá observar los siguientes criterios: Situación financiera de las instituciones, acreditación en calidad tanto institucional como de programas, reinversión de las utilidades en el objetivo social, condiciones de acceso, equidad y eficacia en la prestación del servicio y proyectos de inversión en infraestructura, en medios educativos y en docencia. En todo caso, no podrá ser superior al índice de inflación del año anterior. Los incrementos que aprueben las instituciones de Educación Superior de carácter privado deberán ser justificados ante el Ministerio de Educación Nacional**”.

En relación con este segundo criterio, anotamos que aunque representa un avance con el criterio actual previsto en el artículo 122 de la Ley 30 y en el respectivo decreto reglamentario, se mantiene la falta de claridad y contundencia para el control de los derechos pecuniarios.

- El tercer criterio se refiere a los cobros por la llamada matrícula extraordinaria, así: “**Artículo 5º. Los intereses cobrados entre los periodos de pago de matrícula ordinarios y extraordinarios por las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior no podrán ser superiores al interés legal mensual vigente**.”

Artículo 6º. Plazo para el pago de la matrícula. Las instituciones de Educación Superior fijarán los periodos ordinarios y extraordinarios para el pago de la matrícula. Ninguno de estos periodos podrá ser inferior a diez (10) días hábiles.

Las instituciones de educación superior solo podrán exigir el pago de la matrícula ordinaria una vez culmine el periodo académico precedente”.

Acerca de estos últimos criterios es de anotar que resultan muy pertinentes, tal como se demostrará más adelante, dado el abuso que se ha originado con los cobros de las llamadas matrículas extraordinarias (y aún extemporáneas).

- El cuarto criterio introduce importantes elementos de control y sanción, a saber: **“Artículo 7°.** *Será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley. Por lo cual impondrá sanciones pecuniarias a las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecno-lógicas, Instituciones Técnicas Profesionales, Universidades, Fundaciones Universitarias y demás Instituciones de Educación Superior; que contraríen las normas aquí establecidas, con multas equivalentes desde los cincuenta (50) hasta los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez se determinen los hechos.*

Parágrafo. *En caso de presentarse reincidencia, el Ministerio de Educación Nacional no renovará el registro académico otorgado a la Institución Educativa Superior que corresponda”.*

Este criterio acerca de la aplicación de sanciones es un tema de gran trascendencia en la perspectiva de dotar de herramientas de inspección y vigilancia al Gobierno nacional, y será tenido en cuenta en el presente proyecto de ley.

En los tres años que han transcurrido desde que se presentó la iniciativa en comento, la situación que se quiso subsanar con esta norma ha empeorado, por lo cual se requiere que el honorable Congreso de la República contribuya de manera decidida con la aprobación de este proyecto de ley que introduce unas reglas de juego más precisas en esta importante atribución del Estado de *“regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación”*, especialmente, de la educación superior.

La Ley 1740 cuenta con avances significativos en materia de inspección y vigilancia de la educación superior, tales como:

1. Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.
2. Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior.
3. Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.
4. Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las

rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.

No obstante lo positivo de esta norma, aún se observa un vacío en relación con el control al cobro de los derechos pecuniarios en la educación superior.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

De acuerdo con la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia T-068/12, la educación superior: *“Es un derecho fundamental y goza de un carácter progresivo. El Estado debe procurar medidas para el acceso continuo de las personas a las universidades en el país, mediante la adopción de mecanismos que hagan posible el ingreso a la educación superior”.* (Subrayado nuestro).

En esta misma sentencia, se reitera que *“la Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior contiene, dentro de su núcleo esencial, la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien este último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo”.* (Subrayado nuestro).

Así las cosas, es deber ineludible del Estado asumir esta responsabilidad (en la cual concurren la sociedad y la familia) adoptando los mecanismos necesarios para que las personas accedan de forma progresiva a los diferentes niveles de la educación, siendo el nivel superior uno de esos derechos fundamentales.

En la precitada Sentencia T-068 se reitera lo planteado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-321 de 2007 en cuanto a la fundamentalidad del derecho a la educación, en los siguientes términos: *“No obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.* (Subrayado nuestro).

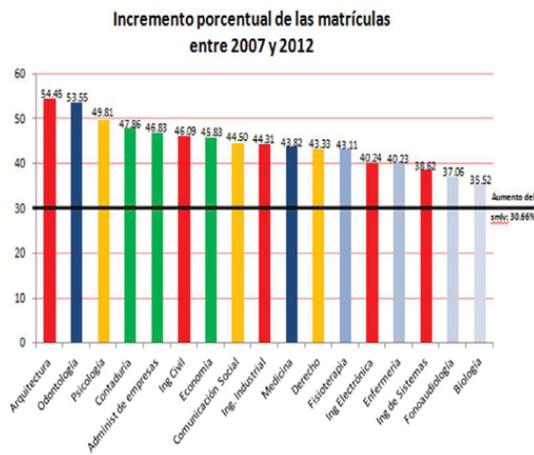
La práctica sin embargo va en dirección contraria a la Carta de Derechos. Se observa así que se ha impuesto un sistema inequitativo con la regla actual que fija los derechos pecuniarios en la educación superior en el país, lo cual ha permitido que con una simple justificación (ante el Ministerio de Educación Nacional) de los

proyectos e inversiones que se han adelantado en las universidades, se incrementen, muchas veces en forma desmesurada, dichos costos.

De ese modo, el ejercicio de un derecho fundamental queda al libre examen de los particulares y a la inspección de una entidad del Estado, de una manera subjetiva y sin unas reglas de juego precisas, y que se constituyan en obligación para las partes.

Un estudio realizado por el Observatorio de la Universidad Colombiana¹ nos da una idea muy clara acerca de la difícil situación que viven las familias colombianas con menores ingresos (incluso las de los estratos medios) en sus aspiraciones legítimas que sus hijos puedan aspirar a ingresar a una universidad, dados los altos costos. Al respecto, el referido estudio concluye:

1. Los valores de las matrículas de universidades privadas en el país presentan un elevado costo pecuniario, subiendo cada año desmesuradamente por encima al número de s. m. l. v. que se requieren para cubrir la totalidad del costo de los derechos pecuniarios.
2. En efecto, “entre 2007 y 2012 el salario mínimo subió en un 30.66%, y el promedio de las matrículas subieron en un 44.42%”. En la siguiente gráfica, se muestran los incrementos de las matrículas vs. el aumento del salario mínimo:



S.m.l.v: Salario mínimo legal vigente en 2007 \$433.700
S.m.l.v: Salario mínimo legal vigente en 2012 \$566.700

3. Todo lo anterior a pesar de que para la vigencia 2012 el MEN sugirió a las IES un aumento del 4.02% los aumentos estuvieron muy por encima.
4. Es importante anotar que estos promedios aplican, especialmente, a las IES privadas, pues las públicas tienen más

restricciones y presión social para elevar matrículas y, por el contrario, algunas han debido bajar.

5. La conclusión del estudio citado es contundente: **“El mismo Estado patrocina esta situación. Su control es mínimo y la legislación es blanda”**.

El Observatorio de la Universidad Colombiana² analizó el costo de la matrícula por programas, de los cuales escogimos unos estudios de casos muy significativos, en los cuales se deben tener en cuenta las siguientes observaciones:

Observación número 1:

En cada tabla, los valores corresponden a los precios vigentes en 2014, en comparación con los de 2007, y fueron obtenidos directamente de las oficinas de Promoción y Admisiones de las instituciones, así como en su publicidad.

Observación número 2:

Los precios no son exactos y pueden tener pequeñas variaciones con respecto al valor final, pues en algunos –que informan de ello públicamente– ya está incluido el valor del formulario y la inscripción y, en otros, el valor baja por las promociones y descuentos que hacen a parientes de egresados, alumnos de colegios amigos, afiliados a cajas de compensación.

Observación número 3:

La intención de El Observatorio es mostrar tendencias y diferencias. El cuadro comparativo no refleja la totalidad de la oferta en el respectivo programa y que son promocionados actualmente en el país y se usa para fines de orientación.

Observación número 4:

Solo presentamos en cada caso las 10 primeras instituciones que aparecen en la tabla elaborada por El Observatorio.

Observación número 5:

Con base en los datos del estudio, hicimos algunos cálculos adicionales que presentamos en cada tabla y en una tabla titulada Resumen.

Los estudios de caso ilustrativos que hemos seleccionado para los efectos del presente proyecto de ley son los siguientes:

¹ El Observatorio de la Universidad Colombiana. Cada día es más costosa la educación superior en Colombia. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3109:cada-dia-es-mas-costosa-la-educacion-superior-en-colombia&catid=2:informe-especial&Itemid=199

² Información de El Observatorio de la Universidad Colombiana en: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=152:administracion-de-emprendimientos-y-negocios&catid=32:matrículas&Itemid=53

Primer estudio de caso: Administración de empresas o negocios:

Programas de Administración (de empresas - de negocios)	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en s. m. l. v.	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en s. m. l. v.	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	7.952.000	18,33	13.144.000	21,34	65%	9,3%
Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA)	6.200.000	14,3	12.256.500	19,9	98%	14,0%
Universidad de La Sabana	4.703.000	10,84	9.310.000	15,11	98%	14,0%
Universidad del Rosario	5.145.000	11,86	8.910.000	14,46	73%	10,5%
Universidad Javeriana -Bogotá-Diurno	4.644.000	10,7	8.123.000	13,19	75%	10,7%
Universidad Externado de Colombia			7.241.000	11,75		
Universidad EAN	3.500.000	8,07	7.197.000	11,68	106%	15,1%
Universidad Sergio Arboleda	4.462.000	10,28	7.135.000	11,58	60%	8,6%
Universidad ICESI			6.617.000	ND		
Universidad del Norte -Bquilla-	3.770.500	8,69	6.915.400	11,23	83%	11,9%
Promedios	5.047.063	12	8.684.890	14	82%	12%

Conclusiones

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están arriba del 60% y en algunos casos alcanzan cerca del 100% y aún del 106%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 82%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están arriba del 8% y en algunos casos alcanzan cerca del 14% y aún del 15,1%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 12%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de cinco s. m. l. v.

Segundo estudio de caso: Derecho

Programas de Derecho	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en s.m.l.v.	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en s.m.l.v.	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	8.165.000	18,83	13.144.000	21,34	61%	8,7%
Universidad del Rosario	5.411.000	12,48	9.710.000	15,76	79%	11,3%
Universidad Javeriana -Bogotá	5.130.000	11,83	8.721.000	14,16	70%	10,0%
Universidad Sergio Arboleda - Bogotá-	5.100.000	11,76	8.600.000	13,96	69%	9,8%
Universidad de La Sabana	5.350.000	12,34	8.210.000	13,33	53%	7,6%
Universidad Externado de Colombia	4.905.000	11,31	7.180.000	11,66	46%	6,6%
Universidad EAFIT	4.105.792	9,47	6.788.612	11,02	65%	9,3%
Universidad ICESI	3.820.000	8,81	6.736.000	10,94	76%	10,9%
Univ. Pontificia Bolivariana -Medellín	3.347.000	7,72	6.658.000	10,81	99%	14,1%
Institución Universitaria Colegios de Colombia			6.108.000	9,92		
Promedios	5.037.088	12	8.185.561	13	69%	10%

Conclusiones

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están arriba del 60% y en un caso alcanza cerca del 100%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 69%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están arriba del 6,6% y en algunos casos alcanzan cerca del 11% y aún del 14,1%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de tres s. m. l. v.

Tercer estudio de caso: Medicina

Programas de Medicina	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en s.m.l.v.	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en s.m.l.v.	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	11630000	26,82	17.770.000	28,85	53%	7,5%
Universidad del Rosario	8235000	18,99	16.910.000	27,45	105%	15,0%
Universidad Javeriana –Bogotá	8870000	20,45	15.005.000	24,36	69%	9,9%
Universidad El Bosque	7560000	17,43	13.580.000	22,05	80%	11,4%
Universidad de La Sabana	8000000	18,45	12.810.000	20,8	60%	8,6%
Fundación Universitaria de Ciencias de La Salud	9054000	20,88	11.624.000	18,87	28%	4,1%
Universidad ICESI			11.591.000	18,82		
Universidad CES	5390000	12,43	11.414.000	18,53	112%	16,0%
Universidad Autónoma de Bucaramanga			11.100.000	18,02		
Universidad del Norte	6546400	15,09	10.961.300	17,79		
Promedios	8.160.675	19	13.276.530	22	72%	10%

Conclusiones

1. Los incrementos de 2007 a 2014 en algunos casos alcanzan superan el 100%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 72%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año en algunos casos alcanzan el 15% y aún del 16%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.
5. La totalidad de las instituciones aumentaron los costos equivalentes en número de salarios mínimos legales vigentes, en algunos casos con diferencias entre 2007 y 2014 de ocho s.m.l.v.

Cuarto estudio de caso: Ingeniería Civil

Programas de Ingeniería Civil	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en s.m.l.v.	Matrícula en 2014	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Universidad de Los Andes	8165000	18,83	13.144.000	61%	8,7%
Universidad Javeriana –Bogotá	5170000	11,92	8.766.000	70%	9,9%
Universidad EAFIT	4105792	9,47	6.788.612	65%	9,3%
Escuela de Ingeniería de Antioquia	4100000	9,45	6.655.000	62%	8,9%
Universidad Javeriana – Cali			5.917.660		
Escuela Colombiana de Ingeniería (promedio)			5.892.000		
Fundación Universidad del Norte	3367800	7,77	5.845.300	74%	10,5%
Universidad Piloto de Colombia -Girardot-			4.571.000		
Universidad de Medellín			4.554.000		
Universidad Santo Tomás – Bogotá	2836000	6,54	4.545.000	60%	8,6%
Promedios	4.624.099	11	6.667.857	66%	9%

Conclusiones

1. Los incrementos de 2007 a 2014 están por encima del 60%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de las 10 instituciones es del 66%.
3. Los incrementos por institución en promedio por año están por encima del 8%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 9%.

RESUMEN

Programas	Matrícula semestral en 2007	Matrícula 2007 en s.m.l.v.	Matrícula en 2014	Matrícula 2014 en s.m.l.v.	% aumento de 2007 a 2014	% promedio por año
Programas de Administración (de empresas - de negocios)	5.047.063	12	8.684.890	14	82%	12%
Programas de Derecho	5.037.088	12	8.185.561	13	69%	10%
Programas de Medicina	8.160.675	19	13.276.530	22	72%	10%
Programas de Ingeniería Civil	4.624.099	11	6.667.857	ND	66%	9%
Promedio de la Muestra	5.717.231	13	9.203.710	-	72%	10%

Conclusiones

1. Los incrementos de 2007 a 2014 de los programas superan el 66%.
2. El promedio del incremento de 2007 a 2014 de los 4 programas es del 72%.
3. Los incrementos por programa en promedio por año están por encima del 9%.
4. El promedio del incremento por año de las 10 instituciones es del 10%.

Por otra parte, en un estudio realizado por el Ministerio de Educación Nacional sobre la educación superior en Colombia (2012), se observa que: *“Los jóvenes que deciden ir a la universidad suelen elegir universidades públicas antes que privadas porque las matrículas suelen ser más económicas; algunos estudiantes nos dijeron que habrían preferido universidades privadas de no haber sido por el mayor costo que conllevaban”*. (Subrayado nuestro).

La observación del MEN está en línea con lo ya expresado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo: una de las barreras de acceso a la educación superior está asociada con sus altos costos.

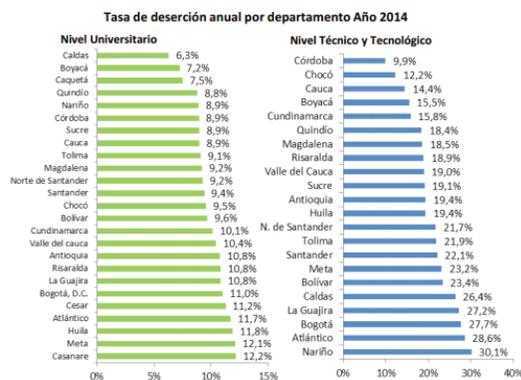
El Ministerio de Educación Nacional ha hecho importantes avances para revertir esta situación: *“En Colombia cada vez más jóvenes tienen la posibilidad de acceder a la educación superior, basta con revisar la cobertura bruta en este nivel que para hace 10 años se encontraba en el 25.8% y hoy llega al 46.1% de la población entre 17 y 21 años. Esta favorable tendencia ha significado un avance fundamental en materia de equidad si se tiene en cuenta que el 60% de los estudiantes nuevos que están ingresando a algún programa de educación técnico profesional, tecnológico y universitario proviene de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, cifras inimaginables hace unos lustros”*³.

En este punto es importante aclarar que las cifras citadas por el MEN están agregando a las instituciones del sector oficial y privado y además están midiendo la totalidad de los programas en los distintos niveles de educación superior: programa de educación técnico profesional, tecnológico y universitario.

³ Ministerio de Educación Nacional. PERMANENCIA Y GRADUACIÓN: UNA APUESTA POR LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR. En: *Boletín Educación Superior* en cifras: julio 8 de 2015.

El análisis del MEN introduce una variable muy importante en el presente proyecto: el problema de la permanencia en la educación superior, para lo cual, dicha entidad hace la siguiente reflexión en el documento citado: *“Para medir la dimensión de la deserción en educación superior el Ministerio de Educación hace seguimiento a dos indicadores claves de referencia internacional: la tasa de deserción anual y la tasa de deserción por cohorte. El primero de estos dos indicadores permite medir el comportamiento del fenómeno en el corto plazo y evidencia los esfuerzos de la política pública de un año a otro, así como los esfuerzos de las IES por atender el tema; mientras que la tasa de deserción por cohorte evidencia una tendencia estructural de cada sistema educativo en el mundo y refleja en el largo plazo la permanencia de los estudiantes que ingresaron en un mismo periodo de tiempo.*

Para el primer caso, Colombia ha mostrado una evolución favorable durante los últimos 4 años (ver Gráfico 2), evidenciando los efectos positivos de invertir más de 10.000 millones de pesos en acompañamiento a las IES para realizar un tratamiento integral para la prevención de la deserción. La cifra que para Colombia cerró en 2014 es superior a la del Reino Unido (8,6%) e inferior a la de países como Brasil (18%) y Estados Unidos (18,3%).



Tasa de Deserción Anual – Nivel Universitario



Por su parte, la tasa de deserción por cohorte, que muestra la proporción de cada 100 estudiantes que desertan luego de 10 semestres, se ubica en 45,5%, lo que deja a Colombia en una posición intermedia entre México con 42%, Argentina con 43%, Venezuela con 52% y Chile con 54%. (Idem). En conclusión, el país está recorriendo una senda positiva pero requiere continuar profundizando los esfuerzos en esta materia. Hoy el tema es central en la política de calidad del Gobierno nacional y se incluyó como eje fundamental de los nuevos lineamientos de acreditación institucional de alta calidad, lanzados el pasado mes de febrero”.

Sobre esta variable, El Observatorio de la Universidad Colombiana⁴ ha planteado que: “Mientras que en 2008 la tasa de deserción registrada en programas universitarios fue del 44.9%, cifra que se repitió en 2013 (y en los programas técnicos y tecnológicos llegó al 62.4% y 53.8%), para 2014 las cifras empeoraron porque registró cerca del 47% en programas universitarios, en los tecnológicos fue del 62% y en los técnicos profesionales del 65%, respectivamente, según el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES). Entre las causas identificadas se encuentran los costos de los créditos educativos y la solicitud de exigencias como codeudores, y los elevados intereses.

En conclusión: aunque el país avanza en oportunidades de desarrollo social, el acceso y permanencia en la educación superior sigue mostrando signos fuertes de inequidad social. Una de las causas es la ausencia de un criterio rector acerca del costo de los derechos pecuniarios en la educación superior que ha conllevado una inequidad social que, como ya se vio, impide el acceso de un amplio

⁴ Información de fecha junio 29/15 de El Observatorio de la Universidad Colombiana. En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5845:2015-06-29-15-31-38&catid=16:noticias&Itemid=198

segmento de la población y, por lo tanto, está dificultando que se cumpla la misión que le otorgó la Constitución Política de Colombia a la educación.

Otro aspecto que se ha convertido en una forma de abuso ha sido el cobro de porcentajes (en promedio del 10%) por encima del valor de la matrícula cuando esta se realiza en forma extemporánea.

Al respecto, es importante tener en cuenta las siguientes reflexiones de Héctor Manuel Rodríguez Cortés⁵: “La principal fuente de obligaciones contractuales entre IES y estudiantes, es el contrato de matrícula que por su forma de creación, solo una parte lo redactaba y la otra los aceptaba, la doctrina lo clasificaba como un contrato atípico, hoy es un contrato nominado y tipificado, con interpretación de su contenido normativo a favor del consumidor, en el cual las condiciones se deben estipular de forma concreta, clara y completa, que pueda ser leídas a simple vista, se prohíbe la letra pequeña, se obliga a entregar copia del contrato, entre tantas otras exigencias legales que debe cumplir el contrato-matricula. (...). Retomando el tema de la relaciones contractuales y con ello las sanciones pecuniarias por concepto del no pago oportuno de los derechos de matrícula, es costumbre de las IES establecer en sus normas internas sanción por extemporaneidad en el pago del valor de la matrícula, sanción que se tasa en cuantía superior de la que se cobraría por concepto de intereses corrientes, porque no se está en mora, por el capital no pagado en la fecha establecida, lo que implica en términos jurídicos, abuso del derecho, asumir una facultad sancionatoria estableciendo a su arbitrio la cuantía en aras de la autonomía universitaria, es una tasación sancionatoria por un servicio que aún no se ha recibido; el servicio educación se paga por el consumidor de manera anticipada”. (Subrayado nuestro).

Esta costumbre de cobrar matrículas extraordinarias se convirtió así en ley afectando gravemente las posibilidades de acceso de la población a la universidad. Al respecto en un concepto del Ministerio de Educación Nacional⁶ se reconoce que la situación se

⁵ Héctor Manuel Rodríguez Cortés. Intereses que cobran IES por matrículas extraordinarias son usura (ilegales). En: http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=3967:intereses-que-cobran-ies-por-matriculas-extraordinarias-son-usura-y-son-ilegales&catid=16:noticias&Itemid=198

⁶ Oficina Asesora Jurídica. Ministerio de Educación Nacional. Cobro matrícula extraordinaria en universidades. En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87061.html>

presenta por la falta de una norma que regule dicho cobro: “Si bien a nivel normativo no se encuentra la consagración expresa del cobro de matrícula extraordinaria, analizando en contexto las normas Constitucionales y legales sobre el tema de la autonomía universitaria especialmente el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, se encuentra que esta se concreta a la autonomía universitaria, en aplicación de la cual, estos entes pueden darse o modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Se colige que de la potestad legal otorgada para dotarse de su propia organización interna, se concreta en la expedición de las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto.

Al respecto la Corte Constitucional, define la autonomía universitaria, como la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior. De esta premisa se deduce la capacidad de definir el contenido de sus estatutos o reglamentos, aclarando que la autonomía no es ilimitada o sea no se convierte en soberanía universitaria; ahora bien dice la Corte “en razón a que la autonomía universitaria no es una prerrogativa absoluta, surge una pregunta obvia, ¿Dentro del contenido irreducible de la autonomía de la institución educativa, está la posibilidad de fijar fechas límites para pagos del servicio público que presta? Y la respuesta que el Alto Tribunal otorga es que si es procedente, y se anota siempre y cuando se encuentre claramente determinado en el reglamento”.

Así mismo la Corte se interroga,... “¿Lo anterior significa que la universidad es absolutamente discrecional para autorizar las matrículas extemporáneas?”... Para responder a esa pregunta, la Corte decide con respeto al caso sub júdice, y da concepto positivo con argumentos como la legalidad y el derecho a la igualdad. (Sentencia T-310 de mayo 6 de 1999).

Lo expuesto remite necesariamente a los estatutos y reglamentos internos de las universidades para efecto de verificar el respaldo de dicho cobro extraordinario, dado

que a nivel de ley no se encuentra expresamente prohibido”.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional⁷ informa en su sitio web al público en general acerca de este tema lo siguiente: “¿Se pueden cobrar valores adicionales por concepto de matrícula extraordinaria? La ley no prevé expresamente el cobro de matrícula extraordinaria, sin embargo, en ejercicio de la autonomía universitaria prevista en la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior pueden fijar fechas límites para pagos del valor de la matrícula, así como fechas posteriores para su cancelación extemporánea, cuando esta posibilidad se encuentren prevista en sus reglamentos internos. **De acuerdo con sus reglamentos internos, compete a cada institución de educación superior fijar o no el porcentaje adicional que pueda ser cobrado por concepto de matrícula extraordinaria, en forma razonable**”. (Subrayado nuestro).

En este punto llama la atención el tímido concepto de la entidad rectora de la educación según el cual la institución educativa puede fijar o no el porcentaje adicional “en forma razonable”, en aras de su autonomía.

En tal estado de cosas: ¿Quién protege los derechos de las personas?

Examinamos la situación del cobro de las matrículas extraordinarias para la vigencia 2015 de los programas analizados en las tablas ya relacionadas y alcanzamos las siguientes conclusiones:

1. Las universidades han venido cobrando altos porcentajes (en general oscilan entre 5 y 20%) por este concepto sin que medie una regla por parte del Estado que establezca criterios de equidad.
2. Se incumple la obligación establecida por la Resolución 1780, de marzo de 2010, según la cual las Instituciones de Educación Superior “deberán publicar y tener disponibles en la página de inicio de su sitio Web, los valores de matrícula y demás derechos pecuniarios que cobran, así como los actos internos mediante los cuales se aprobaron tales valores señalando el incremento de los mismos cuando lo haya habido”.

A continuación se aprecian los estudios de caso:

⁷ ¿Qué conceptos básicos debe tener presentes? En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-236683.html>

Primer estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Administración de empresas o negocios:

Programas de Administración (de empresas - de negocios)	Norma que establece montos de matrícula	Valores en Pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	\$13.144.000	ND	-
Colegio de Estudios Superiores de Administración-CESA-	Acta 453 de noviembre de 2014	\$12.539.000	ND	-
Universidad de La Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$9.600.000	ND	5%
Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$9.240.000	ND	10%
Universidad Javeriana -Bogotá-Diurno	Resolución número 618 de 2015	\$8.587.000	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad Externado de Colombia	Resolución Rectoral del 15 de octubre de 2014	\$ 7.308.000	ND	-
Universidad EAN	Resolución número 122 de 2014	\$7524.000	ND	5%
Universidad Sergio Arboleda		\$7.035.000	ND	-
Universidad ICESI	Resolución número 948	\$6.825.000	ND	-
Universidad del Norte -Bquilla-		\$7.171.400	4%	6%

Segundo estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Derecho

Programas de Administración Derecho	Norma que establece Matrícula Extraordinaria	Valores en Pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	-	-	-
Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$9.240.000	ND	10%
Universidad Javeriana-Bogotá	Resolución número 618 de 2015	\$9.227.000	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad Sergio Arboleda-Bogotá-	ND	\$8.500.000	ND	-
Universidad de la Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$9.700.000	ND	5%
Universidad Externado de Colombia	Resolución Rectoral del 15 de octubre de 2014	\$7.246.000	ND	-
Universidad EAFIT	ND	\$6.978.840	20%	10%
Universidad ICESI	Resolución número 948	\$6.580.000	ND	-
Univ. Pontificia Bolivariana -Medellín	Resolución Rectoral número 74 del 26 de noviembre de 2008	\$6.930.900	ND	10%
Institución Universitaria Colegios de Colombia	ND	ND	ND	-

Tercer estudio de caso: Costos de la Matrícula Extraordinaria en Medicina

Programas de Medicina	Norma que establece Matrícula Extraordinaria	Valores en Pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad de Los Andes	ND	ND	ND	-
Universidad del Rosario	Decreto Rectoral número 1223 del 30 de septiembre de 2014	\$17.640.000	ND	10%
Universidad Javeriana -Bogotá	Resolución número 618 de 2015	ND	ND	1% primera fecha 1.5% segunda fecha
Universidad El Bosque	Acuerdo 12891 del 2014	\$14.950.000	ND	-
Universidad de La Sabana	Acuerdo número 067 del 19 de noviembre de 2014	\$14.000.000	ND	5%
Fundación Universitaria de Ciencias de La Salud	Documento interno del 27 de agosto de 2014	\$13.505.000	ND	-

Programas de Medicina	Norma que establece Matrícula Extraordinaria	Valores en Pesos		Porcentaje
		Matrícula	Extraordinaria	
Universidad ICESI	Resolución número 948 del 22 de septiembre de 2014	\$11.435.000	ND	-
Universidad CES	ND	\$11.234.000	ND	5% extraordinaria 1. 10% extraordinaria 2.
Universidad Autónoma de Bucaramanga	ND	ND	ND	-
Universidad del Norte	ND	\$11.431.700	4%	6%

En razón a lo anterior, el Estado debe entrar a regular estas conductas que van en contravía de los derechos consagrados en la Constitución y en las normas que regulan los derechos del consumidor (en este caso, los estudiantes).

No obstante, los significativos avances, ya anotados, de la Ley 1740 en materia de inspección y vigilancia a las instituciones de educación superior, se aprecia un gran vacío en el necesario control a los derechos pecuniarios en la educación superior, por lo cual se justifica plenamente la adopción de un criterio claro para fijar dichos costos, inspirado en un principio de equidad social, tal como se propone en este proyecto de ley.

Finalmente, es importante señalar que el criterio propuesto en el actual proyecto de ley, no vulnera el principio de la autonomía universitaria, para lo cual es pertinente invocar a la honorable Corte Constitucional que mediante Sentencia T-068/12, Autonomía Universitaria reiteró el “Contenido y límites” de la misma, al establecer:

“El principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Carta Política, que consiste en la facultad de la que gozan las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, ha sido concebido por esta Corporación como un principio de autodeterminación derivado de la Constitución, que propende por la garantía para los centros educativos de desarrollar su misión, filosofía y objetivos, en un entorno adaptado a su ideología y los fines académicos que se

plantea’. La Corte ha precisado que a pesar de la naturaleza constitucional del principio de autonomía universitaria y de su importancia en el Estado Social de Derecho, no es dable sostener que sea absoluto y, por tanto, que no encuentre límites de ninguna especie. Por el contrario, ha concluido que en su ejercicio, las instituciones educativas deben respetar los valores y principios consagrados en la Constitución, así como respetar y garantizar los derechos fundamentales, entre otros, de sus estudiantes”.

Sin duda, como se ha demostrado en este escrito, uno de esos derechos fundamentales de la población colombiana es el acceso a la educación superior con base en criterios de equidad, tal como se establece en el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

EDUARDO DIAZ GRANADOS ABADIA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de septiembre del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 154, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Eduardo Díaz Granados*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 316 DE 2017 CÁMARA,]89 DE 2016 SENADO

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

1.1.

Bogotá, D. C.,
Honorables Representantes
FEDERICO HOYOS SALAZAR
JOSÉ CARLOS MIZGER PACHECO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 número 8-68
Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley número 316 de 2017 Cámara, 89 de 2016 Senado, *por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los*

miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.

Respetados Congresistas:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto aprobado en tercer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

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

Para este propósito, se desarrolla un articulado referente a la estabilidad reforzada, crea, define y desarrolla las capacidades psicofísicas remanentes, trata de la aptitud psicofísica para permanecer en servicio activo, además de la viabilidad del concepto médico de ineptitud psicofísica, de la promoción profesional y del deber de capacitación que facilite la readaptación profesional de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren en condiciones de disminución de capacidad psicofísica.

Conforme lo dispone la iniciativa legislativa en estudio, la estabilidad laboral reforzada beneficiará al personal activo de la Fuerza Pública en los eventos en los que el porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por la ley para acceder a la pensión de invalidez.

Para que haya derecho al reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez, el oficial, suboficial, soldado profesional o el personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares y los oficiales, suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional, deben cumplir con lo ordenado por el artículo 30 del Decreto número 4433 de 2004,¹ es decir, que se les haya decretado la disminución de la capacidad laboral igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en servicio activo.

En ese orden, conforme al proyecto en estudio, la estabilidad laboral reforzada beneficiaría al personal activo de la Fuerza Pública cuando el porcentaje de disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine, sea inferior setenta y cinco por ciento (75%), que es el que fija la ley para acceder a la pensión de invalidez, es decir,

se aplicaría para cualquier incapacidad psicofísica entre porcentajes comprendidos entre el uno (1) y el setenta y cuatro por ciento (74%), situación que este Ministerio no comparte, puesto que no toda disminución de la capacidad psicofísica debe garantizar la estabilidad laboral reforzada, habida consideración a que hay situaciones en las cuales el personal destinatario del beneficio debe ser declarado no apto y ser retirado del servicio.

En efecto, en lo que hace referencia a la aptitud para el servicio, la exposición de motivos del proyecto en estudio dice:

“(…) Una vez calificado como NO APTO para el servicio, el miembro de la Fuerza Pública queda supeditado a la buena voluntad de su institución de permitirle continuar en actividad; máxime si las autoridades médico-laborales no recomiendan su reubicación laboral. (...)”.

En concordancia, el artículo 5° del proyecto dispone:

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

Respetuosamente este Ministerio no comparte dicha apreciación puesto que, si de conformidad con la iniciativa legal en estudio, un miembro de la Fuerza Pública presenta disminución de la capacidad psicofísica del diez por ciento (10%), por ejemplo, gozaría de la garantía de estabilidad laboral reforzada aún si está incurso en cualquiera de los supuestos previstos por el artículo 68 del Decreto número 094 de 1989² para ser declarado no apto y ser retirado del servicio a saber: que la permanencia del individuo en la vida militar o policial perjudique los intereses del Estado.

Ahora bien, lo previsto por el párrafo 1° del artículo 3° del proyecto (*las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional deberán determinar sus capacidades psicofísicas remanentes e identificar el tipo de actividades militares o policiales compatibles con estas y recomendar su reubicación*) no se puede constituir en una limitante para que los destinatarios de esta iniciativa deban permanecer en servicio activo, puesto que se debe observar lo

¹ Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.

² Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

expresado por la Corte Constitucional en el fallo T-141/16, tratándose de la pensión de invalidez, a saber:

“(v) De lo anterior se sigue que la determinación del porcentaje de pérdida de capacidad que hacen las juntas médicas y el Tribunal de Revisión debe ser congruente con su recomendación de reubicación, pues si se califica a una persona con una pérdida de capacidad menor del 50% pero se dice que su capacidad psicofísica no es suficiente para desempeñar ninguna actividad, la decisión es incoherente y con ella se impide, al mismo tiempo, que el sujeto sea reubicado y que acceda a una pensión de invalidez”. (Resaltado de este Ministerio).

Además, esta Cartera considera que el espectro de protección que prevé el proyecto de ley en estudio, con una amplitud del uno (1) al setenta y cuatro por ciento (74%), restringe la facultad para llamar a calificar servicios o para definir el retiro discrecional, razón por la cual no se apoya la iniciativa legislativa.

Por otro lado y considerando que el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (SSPM) tiene un esquema de financiación por aportes basado en lo establecido por la Ley 100 de 1993³ para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que consiste en una tarifa de cotización de 12,5% más un aporte adicional de la Nación para cubrir la mayor cobertura del plan de beneficios de enfermedad general y maternidad y los gastos de salud operacional, se tiene que las prestaciones económicas por efecto de las incapacidades asociadas a medicina general, maternidad y enfermedad profesional son sufragadas con recursos adicionales de la Nación, se concluye que el proyecto de ley en estudio tiene impacto fiscal sobre el SSPM.

En efecto, el artículo 33 de la Ley 352 de 1997⁴ prevé el presupuesto per cápita del sector defensa como el equivalente a una Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incrementada en un mínimo del veinte por ciento (20%) y máximo del treinta por ciento (30%). En la actualidad este incremento es del veinte por ciento (20%) para el Subsistema de Salud de la Policía Nacional y del veinticinco por ciento (25%) para el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, según lo ordenado por el artículo 2° del Decreto número 2698 de 2014.⁵

³ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

⁵ Por el cual se define el incremento del Presupuesto per cápita para el Sector Defensa (PPCD) que debe ser reconocido por el Gobierno Nacional para financiar el Plan de Servicios de Sanidad Militar y se incrementa el porcentaje del aporte para los servicios médicos derivados de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional

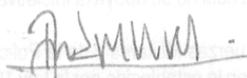
Adicionalmente, el artículo 34 de la citada ley en cita ordena la financiación de los servicios asistenciales del SSMP ocasionados por efecto de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP), con aportes del Presupuesto General de la Nación no menores al dos por ciento (2%) para el Subsistema de Salud de la Policía Nacional y del tres por ciento (3%) para el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, según lo ordenado por el artículo 3° del citado Decreto número 2698 de 2014.

Así las cosas, con los determinantes de cálculo por concepto de PPCD y ATEP, el valor per cápita del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares es de **\$115.993** y **\$326.334** por cada uno de los beneficiarios, respectivamente, en tanto que en el Subsistema de Salud de la Policía Nacional es de **\$93.747,9** y **\$182.528,3** por beneficiario para PPCD y ATEP, en su orden, costo que produce cada uno de los potenciales beneficiarios de la estabilidad reforzada que pretende el proyecto de ley.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa genera costos adicionales en materia fiscal por cada miembro activo, sin embargo, no cumple con lo ordenado por el cuarto inciso del artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶ en el sentido de expresar la correspondiente fuente sustitutiva con la que se financiarán los gastos del proyecto de ley.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,


ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico (E)

Honorable Senadora Thania Vega de Plazas –
Autora

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez – Autor

Honorable Senadora María del Rosario Guerra
de la Espriella – Autora

Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna
– Autora

Honorable Senador León Rigoberto Barón
Neira – Autor

Honorable Senador Alfredo Rangel Suárez –
Autor

(ATEP) para el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador Iván Duque Márquez – Autor

Honorable Senador Fernando Araújo Rumié – Autor

Honorable Senador Orlando Castañeda Serrano – Autor

Honorable Senador Daniel Cabrales – Autor

Honorable Senador Éverth Bustamante García – Autor

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya – Autor

Honorable Senador Jaime Amín Hernández – Autor

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar – Autor

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía – Autor

Honorable Senador Honorio Miguel Enríquez Pinedo – Autor

Honorable Senadora Nohora Tovar Rey – Autora

Honorable Senadora Susana Correa Borrero – Autora

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes para que obre en el expediente.

Doctor Benjamín Niño Flórez – Secretario Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para que obre en el expediente.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA
PARA TERCER DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE
2017 CÁMARA, 140 DE 2016 SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de Ponencia para Tercer Debate del Proyecto de ley número 306 de 2017 Cámara, 140 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para tercer debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar el artículo 279 de la Ley 100 de 1993¹ con el fin de excluir del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) a los “... *funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)...*”, para que sean incluidos dentro del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Militares.

De acuerdo con lo anterior, la iniciativa bajo estudio establece la posibilidad de excluir a un grupo de personas de continuar afiliado al SSSI, permitiendo su traslado a un régimen exceptuado como es el de las fuerzas militares. Al respecto, sea lo primero decir que la Honorable Corte Constitucional ha determinado, en variada y reiterada jurisprudencia, que los recursos de la seguridad social, tanto en materia de salud como en pensiones, tienen naturaleza parafiscal y, por lo tanto, corresponden a pagos tributarios.

Sobre este asunto, la Corte afirmó en Sentencia C-895 de 2009²:

“Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-170/00 como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto, de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra, obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”. (C-086/02, C-789-02) (Subrayas propias del texto original y negrillas de esta Cartera).

En este sentido, es importante resaltar que las contribuciones, y particularmente las contribuciones parafiscales, son tipos de tributos,

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

² Véase Corte Constitucional. Sentencia C-895 de 2009, la cual recoge, entre muchas otras, las Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004.

pues corresponden a manifestaciones del poder de imperio del Estado.

Así, la Honorable Corte Constitucional ha reiterado en diversa jurisprudencia³ que “*es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber los impuestos, las tasas y las contribuciones, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian*”⁴.

Y especialmente frente a las contribuciones parafiscales, como especie tributaria, la Corte ha afirmado que:

“... *Son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no están sometidas a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que integran el mismo renglón económico...*”⁵

En este orden de ideas y siguiendo la jurisprudencia de la Corte, es claro entonces que el pago que se realiza al SSSI, denominado cotizaciones, supone el pago de un tributo y específicamente de una contribución parafiscal, y en esa medida, cualquier disposición que implique la modificación del hecho generador y la no causación de la misma, supone una disposición de índole tributario.

A la luz de lo anterior, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

En este punto, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para asuntos tributarios, y de establecimiento de beneficios, es privativa del Gobierno. Así, si bien en variada jurisprudencia⁶ la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de

configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente la de iniciativa gubernamental contenida en el artículo 154 de la Constitución Política, que establece:

“**Artículo 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*”

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas: las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que⁷:

“... *Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del Gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal*” (Subrayas por fuera del texto original).

Así las cosas, en materia de aportes a seguridad social en salud de los pensionados, por ejemplo, la Corte Constitucional realizó el análisis pertinente en la Sentencia C-838 de 2008, al pronunciarse sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 26 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, mediante el cual se adicionó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 con el fin de establecer una tarifa de cotización en salud para los pensionados del 12%, considerando lo siguiente:

“*En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que “decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado “contribución parafiscal”, es claro que el proyecto de ley, correspondía a aquellos que*

³ En relación con la definición de las características de los tributos a que en este aparte de la sentencia se aluden ver, entre otras, las Sentencias C-040/93 M. P. Ciro Angarita Barón, C-465/93 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545/94 M. P. Fabio Morón Díaz, C-577/95 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371/00 M. P. Alvaro Tafur Galvis; C-1067/02 y C-1143/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-226/04 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Sentencia C-243/05. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵ Véase la Sentencia C-307/09. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶ Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

⁷ En Sentencia C-748 de 2009. siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

son de la iniciativa exclusiva del Gobierno...” (Subrayas fuera del texto original).

De igual manera, la Honorable Corte, en Sentencia C-1707 de 2000, al referirse a un caso similar, estableció que:

“...De conformidad con los anteriores supuestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que compromete la facultad constitucional de crear exenciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, solo pueden ser dictadas a instancias del Gobierno nacional o con su participación y consentimiento expreso.

(...)

En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado...” (Subrayas propias).

Como se ve, la jurisprudencia de la Corte ha indicado de manera reiterada que las normas referentes a los aportes a seguridad social están restringidas por la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el artículo 154 de la Constitución Política, por lo tanto, son normas de Iniciativa gubernamental.

Ahora bien, y refiriéndonos al caso concreto, el proyecto de ley en estudio establece un beneficio tributario, como quiera que impide el nacimiento de la obligación tributaria para un grupo poblacional que actualmente está gravado y obligado a realizar aportes al SSSI como son los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares).

Frente a la definición de exenciones y beneficios tributarios, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional ha confirmado que la terminología utilizada por la Constitución Política, y por el artículo 154, debe ser revisada desde una perspectiva más amplia, que supone no solo exenciones en el sentido estricto tributario

de la palabra, sino también otros fenómenos, como eventos de no causación del tributo, o como tarifas preferenciales. Así las cosas, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “... impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria...” (Subrayas por fuera del texto original).

En este sentido y frente al caso particular, nótese entonces que la iniciativa legislativa supone la exclusión de la obligación tributaria de los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares), en la medida en que, al ser trasladados al régimen especial de las Fuerzas Militares, cesa la obligación de realizar aportes a SSSI.

Así pues, es claro que si una norma contiene un beneficio tributario y, por ende, corresponde a un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto correspondiente debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”⁸. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”⁹ (Subrayas por fuera del texto original).

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función de esta cartera definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación, en materia fiscal y tributaria, entre otras¹⁰. En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹¹ “determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

⁸ Sentencia C-177 de 2007. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ Sentencia C- 838 de 2008.

¹⁰ Ver artículo 1.1.11 del Decreto número 1068 de 2015 Decreto Único del Sector Hacienda.

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

*deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal*¹².

Así las cosas, se destaca que este Ministerio plantea observaciones de carácter técnico, fiscal y legal para oponerse al presente proyecto. Por lo tanto, es necesario precisar que esta iniciativa no cuenta con aval del Gobierno, lo que acarrea como consecuencia que el trámite del mismo se encuentre viciado de inconstitucionalidad.

Esto de conformidad con la jurisprudencia constitucional la cual se ilustra en la Sentencia C-1707 del 2000:

“...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2 que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Subraya por fuera del texto original).

En suma, el proyecto del asunto no cuenta de ninguna manera con el aval de esta cartera que es la llamada a determinar el impacto fiscal de las medidas y asimismo la entidad competente para diseñar la política fiscal del país.

Por su parte, es necesario tener en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005¹³, expresamente establece que “...no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo...”.

Al respecto, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, se señala como una de las principales motivaciones de dicha reforma constitucional, la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado. Al literal expone:

“...Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y, más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones,

de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

*En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios...”*¹⁴ (Negrillas propias).

En este sentido, la propuesta de incluir nuevas personas en un régimen exceptuado como el de la Fuerza Pública desconoce el mandato del artículo 48 de la Carta Política y, por lo tanto, constituye un vicio de inconstitucionalidad de la presente iniciativa.

Ahora bien, el proyecto de ley del asunto en su exposición de motivos al hacer referencia a las excepciones consagradas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 expresa “...Resulta evidente tras hacer un análisis a profundidad del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que el legislador al levantar la excepción mencionada, no contempló el carácter operacional de las labores del personal civil cubierto por dicha norma. El carácter operacional de dichas labores se refiere a que aquellas son análogas a las del personal de oficiales y suboficiales de esta especialidad, a quienes sí cubija el régimen prestacional especial. Por lo tanto, hay un trato inequitativo y discriminatorio para quienes deben tener una disponibilidad permanente y llevan a cabo misiones donde el peligro y el riesgo de muerte son una constante...”¹⁵.

No obstante, este asunto fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional al conocer de una demanda de constitucionalidad en contra de la expresión “...con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley...” contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, se debe anotar que la demanda en comentario tenía como fundamento que la expresión demandada era contraria a la Constitución, dado que el personal civil no uniformado que labora en las Fuerzas Militares ostenta la calidad de miembro de las mismas y, en consecuencia, debían gozar del mismo régimen prestacional. En dicha oportunidad la Corte Constitucional en Sentencia C-665 de 1996 declaró la exequibilidad del aparte acusado, considerando:

¹² Sentencia C-141 de 2010.

¹³ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

¹⁴ *Gaceta del Congreso* número 385 de 2004.

¹⁵ *Gaceta del Congreso* número 751 de 2017.

“...en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior –artículos 217 y 218–, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos números 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.

(...)

Se trata, pues, de dos regímenes distintos, que a juicio de la Corporación no consagran trato discriminatorio, como lo señala el demandante. Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes.

Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto-ley 1214 de 1990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta...” (Negrillas Propias).

Por lo tanto, sin desconocer la importante labor desarrollada por los agentes civiles o no uniformados que realizan actividades de inteligencia o contrainteligencia, encontramos que está sola circunstancia no brinda herramientas suficientes que justifiquen la exclusión de los mismos del SSSI, más aún, si se tiene en cuenta que el objetivo de la iniciativa contraría el mandato expreso en el artículo 48 Constitucional y el espíritu del constituyente al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005.

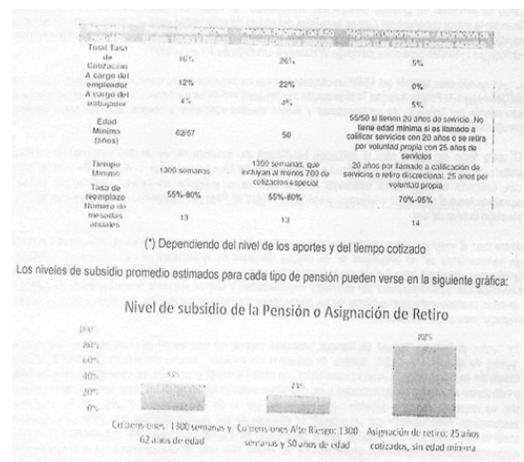
De otra parte, en lo que respecta a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, el artículo 2° de la Ley 1621 de 2013¹⁶ definió dicha función como *“...aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas*

internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta ley...”

Ahora bien, el Decreto 2090 de 2013¹⁷ establece que la determinación de actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones tiene presente *“...aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo...”*¹⁸.

Así las cosas, la actividad de inteligencia y contrainteligencia podría llegar a catalogarse e incluirse en el Decreto número 2090 de 2013 como una actividad de alto riesgo, siempre y cuando cuente con concepto previo favorable del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, circunstancia que, en cualquier caso, resulta ser distinta a la excepción que pretende hacer el proyecto del asunto.

En lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa, se precisa que el régimen especial de las Fuerzas Militares tiene un alto nivel de subsidio. Al respecto, el siguiente cuadro presenta un resumen de los requisitos y beneficios de la pensión en el Sistema General de Pensiones, en el Régimen de Alto Riesgo y en el Régimen de los miembros uniformados de la Fuerza Pública para la asignación de retiro.



Como puede observarse, en el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones el nivel de subsidio es menor que en las pensiones del Régimen general, aunque la edad requerida para pensión se reduzca, principalmente por efecto de los 10 puntos adicionales en la tasa de cotización. De otra parte, el nivel de subsidio es mucho mayor en el caso de la asignación de retiro, debido a que:

¹⁶ Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

¹⁸ Artículo 1° Decreto número 2090 de 2013.

(i) no se presenta una edad mínima para calificar servicios, sino que, se adquiere el derecho con el cumplimiento de los 20 años de servicios y, (ii) tiene un bajo nivel de cotización del 5% y, (iii) tiene una mayor tasa de remplazo que puede ser del 70 al 95%.

Por lo anterior, de aprobarse la iniciativa objeto de análisis, el valor presente promedio del pasivo pensional, que actualmente se ubica cerca de \$170 millones, se incrementaría en cerca de \$726 millones, suponiendo carreras salariales planas, es decir, una diferencia de \$556 millones en promedio por persona. Si se aplica esta estimación al número de 599 beneficiarios previstos por el proyecto de ley de acuerdo con el informe de ponencia para tercer debate¹⁹, el impacto total sería cercano a \$13.322 millones anuales y a un valor presente neto (VPN) del orden de \$333.044 millones.

Frente a la cobertura en salud, el impacto en los aportes que deberla realizar el Gobierno nacional por efecto del traslado de población objeto del proyecto de ley del SGSS al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional (SSFP) se presenta de dos maneras: (i) la existencia de un aporte adicional a las cotizaciones a salud, a cargo de Ministerio de Defensa denominado Presupuesto Per Cápita del Sector Defensa (PPCD) destinado a financiar la mayor cobertura del plan de beneficios del seguro de enfermedad general y maternidad - EGM²⁰ y, (ii) el cambio de tarifa en los aportes de riesgos laborales que es del 6,96% del valor de la nómina en el Sistema General de Riesgos Laborales para clase de riesgo V. distinto a una tarifa de 3% en el SSFP.

En el segundo caso la tarifa del SSFP únicamente financia los servicios asistenciales, correspondiendo al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional la financiación con recursos ordinarios del Gobierno nacional, de las prestaciones económicas por concepto de incapacidades y demás eventos asociados a riesgos laborales como también las prestaciones económicas de EGM.

El costo fiscal del PPCD para la población beneficiaria del Proyecto de ley de 599 funcionarios civiles o no uniformados con funciones de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares) es de \$224 millones anuales, cifra estimada tomando como referencia para el total de la población un salario promedio de \$1.160.767, correspondiente al auxiliar de inteligencia grado 22; la Unidad de Pago por Capitación (UPC) nominal de 2017, y una densidad familiar de dos.

¹⁹ *Gaceta del Congreso* número 751 de 2017.

²⁰ De conformidad con lo dispuesto en la Ley 352 de 1997, por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Ahora bien, el impacto en términos de riesgos laborales se traduce en un cambio de la institucionalidad y el esquema de financiamiento de las coberturas de los riesgos derivados de la actividad laboral, sin que se evidencie una justificación razonable para desvincular a la población objeto del proyecto de ley del Sistema General de Riesgos Laborales que está organizado por entidades especializadas y con un esquema financiero sólido que asegura la atención sanitaria y el reconocimiento de las prestaciones económicas por eventos de origen laboral y, en cambio, trasladar tales cargas a la Nación.

De hecho, el Sistema General de Riesgos Laborales supone un régimen de reservas técnicas que comprende reserva de siniestros avisados, reserva de siniestros no avisados, reserva de enfermedad laboral, reserva de desviación de siniestralidad y reserva matemática, las cuales cumplen el propósito de garantizar el pago de todas las prestaciones económicas y asistenciales a las que tienen derecho los trabajadores, estimando el monto de recursos que se requerirá en cada siniestro. Adicionalmente, con el fin de garantizar el pago de los siniestros las aseguradoras deben cumplir con un régimen de inversión de las reservas técnicas que armonice condiciones de sostenibilidad financiera del Sistema con el crecimiento de los recursos invertidos. Finalmente, las compañías aseguradoras deben cumplir con un régimen de patrimonio adecuado, el cual garantiza que el asegurador cuenta con los recursos patrimoniales suficientes para responder a todos los deberes que implica el aseguramiento en Riesgos Laborales.

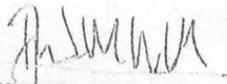
De otro lado, el aseguramiento consiste en la conformación de *pools* de riesgo que permiten garantizar la cobertura de todos los asegurados, aun cuando individualmente considerados, el valor de la cotización resulte inferior al valor de las prestaciones pagadas. Lo anterior implica que existan actividades económicas dentro del riesgo más alto que sean subvencionados por el sistema, en tanto tales actividades económicas por sí solas no son financieramente sostenibles, pero sí lo son, al considerarlas en conjunto con todas las demás actividades económicas aseguradas.

Por lo tanto, concluye esta cartera que el proyecto de ley es contrario a la Constitución Política al buscar ampliar el régimen excepcional de seguridad social de las Fuerzas Militares, adicionalmente, no se encuentran razones para excluir a los técnicos y auxiliares, personal civil, que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia del Sistema General de Seguridad Social que hoy garantiza adecuadamente la cobertura de los riesgos a que están expuestos dichos trabajadores, incluido el pago de prestaciones económicas.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia,

de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTINEZ
 Viceministro Técnico (E)
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGRES/SGPPN
 LDPR/G/02
 UJ: 2368/17

c.c. Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez – Ponente

Honorable Representante Mauricio Salazar Peláez – Ponente

Honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón – Autor

Doctor Víctor Raúl Yepes – Secretario General Comisión Séptima de Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 825 - Martes 26 de septiembre de 2017
 CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**
 PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS
 Proyecto de acto legislativo número 155 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 2° del Acto Legislativo 005 de 2011. 1
 PROYECTOS DE LEY
 Proyecto de ley número 154 de 2017 Cámara, por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones. 14
 CARTAS DE COMENTARIOS
 Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de ley número 316 de 2017 Cámara, 89 de 2016 Senado, por la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones. 27
 Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para tercer debate del Proyecto de ley número 306 de 2017 Cámara, 140 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. 30