



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 110

Bogotá, D. C., jueves, 5 de abril de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2017 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado.

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, el pasado 15 de marzo de 2018, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículo 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente, me permito radicar Informe de Ponencia para Primer Debate en el Senado de la República del Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.*, en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2017 SENADO

por la cual dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de La C.P.

Palabras clave: *Descentralización, región, desarrollo, ordenamiento territorial, autonomía departamental, planificación, asociatividad, desarrollo.*

Instituciones clave: *Federación Nacional de Departamentos, Congreso de la República, RAPE Región Central, RAP Pacífico, RAP Caribe.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento, es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto del Proyecto de ley
- Argumentos de la Exposición de Motivos
- Marco Constitucional
- Marco Jurisprudencial
- Consideraciones del ponente
- Conclusión
- Proposición

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado, fue radicado el miércoles 6 de diciembre de 2017 en el honorable Senado de la República. Son autores del proyecto los honorables Senadores: Efraín Cepeda, Andrés García Zuccardi, Antonio Correa, Jorge Eliécer Prieto, Juan Manuel Galán, Horacio Serpa, Jorge Géchem, Sandra Villadiego, Eduardo Pulgar, Jorge Prieto, Roberto Gerlén, Daira Galvis, Senén Niño, Teresita García, Nora García, Roy Barreras, Andrés Cristo, Sofía Gaviria, entre otros y los Honorables Representantes a la Cámara: Antenor Durán, Alejandro Chacón, Kely González, Miguel Ángel Pinto, Rafael Palau, Carlos Bonilla, Rafael Elizalde, Oscar Hurtado y Germán Blanco, entre otros.

Posteriormente, el jueves 21 de diciembre de 2017, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del proyecto de ley, y el jueves 15 de marzo de 2018 –mediante Acta MD-21– se designó como Ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley –que cuenta con 19 artículos– busca, viabilizar, incentivar y fortalecer la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial (RET).

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

1. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, varios Ponentes defendieron el reconocimiento constitucional de las regiones como una realidad nacional, con fundamento científico, donde se comparte una identidad propia originada en elementos comunes, dándose relaciones sociales y económicas entre sus habitantes a las que les corresponden determinados derechos que deben ser protegidos por el Estado. En principio, se propuso que las regiones tuvieran órganos legislativos propios y no solo administrativos, pero esto no quedó plasmado en la Constitución de 1991.
2. El incipiente desarrollo legislativo sobre esta materia en el ordenamiento jurídico colombiano, no ha permitido que se aminore el centralismo asfixiante que existe en nuestro país, desconociendo la forma de descentralización administrativa del Estado y la autonomía de las entidades territoriales, lo cual está consagrado en el artículo 1° de nuestra Constitución.
3. El Estado colombiano no ha aprovechado a las regiones como un factor clave para el desarrollo territorial, todo lo contrario, ha acentuado el carácter centralista de la estructura estatal colombiana.
4. La forma como se encuentra organizado el Estado actualmente, ha impedido que las entidades territoriales cumplan con sus obligaciones de garantizar los derechos fundamentales y las condiciones de vida digna de sus habitantes.
5. El carácter centralista ha conllevado a que el poder político-administrativo se aglutine en el nivel nacional, concentrando la mayor parte de los recursos públicos que, según cálculos de la Federación Nacional de Departamentos, con base en ejecuciones presupuestales territoriales del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda, el 82% de los impuestos van para la nación, el 13% para los municipios y solo el 5% a los departamentos.
6. La utilización de la figura de región tiene gran eficacia para planificar, organizar y ejecutar de manera más racional y con mayor impacto las acciones necesarias para el proceso de construcción colectiva de un mejor país.
7. Colombia ya inició el camino de la Regionalización, es así, como se han venido creando las Regiones Administrativas de Planeación, comenzando por la RAPE, conformada en septiembre de 2014.
8. En diciembre de 2016 se constituyó la RAP PACÍFICO y en octubre de 2017 la RAP CARIBE.
9. La integración territorial a partir de las regiones significará un salto cualitativo en los procesos de desarrollo social y económico de los territorios a nivel nacional.
10. Sobre la conversión de las RAP a Regiones Entidades Territoriales (RET), se da cumplimiento a los requisitos normados en el artículo 307 de la Constitución Política.
11. Con relación a los órganos de administración de las RET, se determina dentro del proyecto la existencia de una asamblea regional y un gobernador regional. Estos, son la cabeza de la administración regionales designados por elección popular atendiendo a la naturaleza, que como entidades territoriales tendrían las regiones en concordancia con lo dispuesto en el artículo 281 de la Constitución.
12. Respecto a las atribuciones asignadas, se ha establecido un catálogo de competencias que son concordantes con la estructura jurídica constitucional y se amalgaman con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, que se establecen para la Administración Pública en nuestro país.
13. En cuanto a los recursos, se generan las condiciones que permiten recrear escenarios financieros en los cuales las regiones como entidades territoriales tengan participación en los recursos de la nación, haciendo sostenible su estructura y permanencia en el ordenamiento territorial.
14. Por medio del referendo (mecanismo de participación ciudadana consagrado en la Ley

134 de 1994) los ciudadanos de los departamentos interesados podrán crear una RET.

15. El proceso de regionalización no puede ser visto como un movimiento separatista o independentista, sino como una alternativa a la transferencia de funciones y recursos con miras al establecimiento de entes territoriales con mayor fortaleza, que asuma competencias que hoy se encuentran en cabeza de la nación, propendiendo por mejorar la prestación de servicios públicos y el aseguramiento de la participación ciudadana. Lo anterior, respetando la unidad nacional y la integridad del territorio.

V. MARCO CONSTITUCIONAL.

El texto del proyecto, ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:

Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

Artículo 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

VI. MARCO LEGAL

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en la siguiente norma jurídica:

- Ley 1454 de 2011 “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, en los artículos 3° numeral 5, 6, 8, 9, 10 y 19 entre otros.

VII. MARCO JURISPRUDENCIAL

El presente proyecto, se relaciona directamente con la sentencia que se menciona a continuación, en donde se amplía el concepto de autonomía y descentralización regional:

Sentencia C-1051/11 del 4 de octubre de 2011 M.P. Jaime Araújo Rentería.

“República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado, para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las

siguientes consecuencias: A. capacidad de dictar normas; B. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; C. Poder de gestión de sus propios intereses y D. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias”.

“Existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado.

“Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses”.

“El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos”.

“La autonomía de las entidades territoriales implica que estas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que

tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal”.

VIII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

1. SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En nuestro país se han llevado a cabo diferentes procesos de descentralización territorial. Los primeros se dieron durante el Siglo XIX con las Constituciones de 1811, 1832, 1843 y las correspondientes a la Gran Colombia, que dividieron el país en departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales. En la Constitución de 1853 los cantones fueron abolidos, quedando dividido el territorio en provincias y distritos parroquiales¹

Luego, la Constitución Federal de 1858 creó los estados, que sustituyeron a las provincias, que a su vez fueron divididos en distritos de carácter municipal. Los estados estaban organizados en regiones, que no tenían funciones administrativas. La Constitución de 1886 convirtió los estados en departamentos, y estos fueron divididos en provincias sin funciones administrativas, que agrupaban distritos municipales; aunque, en ciertos departamentos se mantuvo la vigencia de las provincias para la zonificación y administración de algunos servicios públicos²

Finalmente, la Constitución de 1991 le da la facultad a los departamentos para que se constituyan en Regiones Administrativas de Planeación Administrativa (RAP) cuyo objetivo principal debe ser el desarrollo económico y social del cada uno de sus territorios (artículo 306, Constitución Política). A su vez el artículo 307, faculta a las RAP para poder convertirse en Regiones Entidad Territorial, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, entre otros requisitos que impone la Ley Orgánica.

El proceso de conversión de las RAP y las RET estuvo frenado durante mucho tiempo, porque la Ley Orgánica correspondiente, fue expedida 20 años después de promulgada la Constitución (Ley 1454 de 2011). Sin embargo, a pesar de su promulgación y de consagrar la manera en que las RAP y las RET se pueden formar, la normatividad actual no permite ningún tipo de participación de estas en el Presupuesto General de la Nación o de

cualquier forma de financiación por parte del Estado, es decir limita su presupuesto a lo que aporten los departamentos que opten por integrarse como región, lo que limita sustancialmente el objetivo principal que la Constitución de 1991, le da a las RAP y las RET.

Esto sin duda, deja ver que, a pesar de que en nuestro país se consagran diferentes maneras de descentralización, lo que ha venido sucediendo es que se está creando una nueva forma de recentralización muy parecida a lo que estaba consagrado en la Constitución de 1886.

2. SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN, LAS REGIONES DE ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN Y LAS REGIONES ENTIDADES TERRITORIALES

A nivel mundial, los procesos de descentralización tienen defensores y detractores. Así, Mattos³ ha mostrado su desacuerdo con este modelo debido a que se le ha vendido a nuestro continente como la gran solución a sus problemas económicos, y sin ningún tipo de planeación se adopta, es decir, como una mera implementación de modelos exitosos en países, con realidades totalmente diferentes.

Mattos afirma que, este modelo no tendrá éxito porque responde a necesidades de reestructuración capitalista más que a un interés de reforma político-administrativa. Aquí, aclara que tampoco incentiva el desarrollo de los que realmente lo necesitan, porque lo que sucede es que las clases dominantes se esparcen por todo el territorio, impidiendo que haya un respaldo de las colectividades locales que tienen verdaderos intereses populares. Pese a todas sus críticas, al final el tratadista propone que este proceso se implemente de manera gradual y que vaya acompañado de la desconcentración de funciones, teniendo en cuenta que, en países como el nuestro, los niveles de desigualdad social continúan siendo muy altos.

Por su parte, Restrepo⁴ propone que la descentralización debe estar enfocada en la equidad, es decir que, no se nieguen de manera arbitraria los derechos a las personas que viven dentro de una sociedad, sino que, por el contrario, la descentralización los promueva. Así, da unos parámetros que deberían seguir los estados para su implementación, por ejemplo: la construcción de políticas locales o departamentales, en donde el gobierno central no sea el que las imponga unilateralmente, la promoción de mecanismos de participación para que todos los niveles de la sociedad puedan manifestarse exponiendo sus necesidades. Por último, plantea que presupuestalmente no se puede pretender dar los mismos recursos a todos los territorios, sin tener en cuenta sus particularidades.

³ Carlos A. de Mattos. (1990). LA DESCENTRALIZACIÓN, ¿UNA NUEVA PANACEA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO LOCAL? Cuadernos de Economía, 14, 173-194. 22 de marzo de 2018, de Universidad de Los Andes Base de datos.

⁴ Darío I Restrepo-Botero. (2012). Descentralización para la equidad. Sociedad y Territorio, vol. Economía, Sociedad y Territorio, XII, número 40, 793-821. Marzo 23 de 2018, De Universidad de los Andes Base de datos.

¹ Juan Carlos Ramírez J. Johan Manuel de Aguas P. (2017). Configuración territorial de las provincias de Colombia: ruralidad y redes. 26 de marzo de 2018, de CEPAL Sitio web: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/configuracion_territorial_de_las_provincias_de_colombia.pdf

² *Ibíd.*

Es aquí donde se debe generar una distribución equitativa para generar desarrollo y disminuir las disparidades presentadas en los territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, las posibilidades que tiene un sistema de gobierno descentralizado pueden llegar a ser infinitas en la promoción del desarrollo económico, de tal forma que se le da la oportunidad al nivel local de tomar sus propias decisiones teniendo en cuenta su realidad inmediata, conociendo efectivamente que es lo que necesitan para impedir que alguna persona lo haga desde un interés privado o meramente económico. Esto sin duda beneficiará a la población en razón de que las políticas se construyen desde abajo hacia arriba, es decir, partiendo del territorio.

La normativa actual permite que las RAP se puedan conformar de acuerdo con las necesidades que comparten con los territorios aledaños y la articulación de las autoridades locales. Así, por ejemplo, la RAPE Región Central se encuentra conformada por cinco ejes: Competitividad y Proyección Internacional, Gobernanza y Buen Gobierno, Infraestructura de Transporte, Logística y Servicios Públicos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural y finalmente Sustentabilidad Ecosistémica y Manejo de Riesgos, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- Competitividad y Proyección Internacional busca lograr avances sostenibles y progresivos en materia de desarrollo y calidad de vida y convertir la región en un mercado atractivo a nivel nacional e internacional.⁵
- Gobernanza y Buen Gobierno tiene como objetivo promover, articular y liderar procesos de fortalecimiento institucional regional, mediante el incremento de la capacidad de toma de decisiones, la gestión, la legitimación y la visibilización⁶.
- Infraestructura de Transporte, Logística y Servicios Públicos pretende que en la región se construya una agenda de competitividad basada en una estructura de conectividad intermodal, sustentada en proyectos armonizados con el ambiente, la economía rural y la competitividad⁷.
- Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural cuya finalidad es avanzar en el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de la Región en materia de seguridad alimentaria y

nutricional, así como de los tomadores de decisión en la materia en los territorios socios⁸.

- Por último, se encuentra Sustentabilidad Ecosistémica y Manejo de Riesgos, que tiene como objetivo la seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio⁹.

Una de las propuestas del presente proyecto de ley, es la de generar condiciones que posibiliten la creación de las Regiones Administrativas de Planificación y de Administración, entre las que se encuentran, el tener acceso a los Fondos del Sistema General de Regalías. En ese sentido, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación ha contado con varios desafíos y obstáculos en la evaluación, visibilización y aprobación de proyectos. Así las cosas, es válido preguntarse: ¿por qué las RAP no podrían acceder a esos dineros, que actualmente se encuentran represados en el fondo?

Por ejemplo, si se quisiera formular un proyecto de conectividad a internet en el Pacífico colombiano, o promover la inversión en plantas energéticas sostenibles, y aprovechar que el proyecto es a escala regional para generar precios propios de las economías de escala, contar con la financiación adecuada podría, no solo disminuir costos, sino responder a problemáticas regionales que sobrepasan el nivel departamental y municipal, y que indiscutiblemente impactaría el desarrollo de la región.

Con relación a las Regiones Entidad Territorial (RET), la conversión por parte de una RAP a esta figura no es caprichosa o aleatoria; sino por el contrario, busca que queden claramente definidas por el marco legal, a través del cumplimiento de condiciones taxativas para su conformación. Las RET cuentan con órganos de administración como la asamblea regional y el gobernador regional. También contarán con la capacidad de administrar recursos y tendrán la posibilidad de formular, adoptar e implantar políticas, planes, programas y proyectos regionales. Lo anterior, con base en lo dispuesto en el artículo 307 de la Constitución.

En el panorama general encontramos que el desarrollo regional muchas veces está contaminado por una alta concentración de las decisiones de interés general en pocas manos, mecanismos de participación ciudadana ineficientes y en algunos casos mandatarios corruptos con intereses particulares que priman sobre su función pública. Todas esas razones hacen aún más pertinente promover las RAP y las RET de la mano de modelos efectivos que garanticen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a través de veedurías ciudadanas que monitoreen estos procesos de regionalización, y que vayan de la mano con la vigilancia constante de los órganos de control.

⁵ RAPE, Región Central. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de <http://regioncentralrape.gov.co/competitividad-y-proyeccion-internacional/>

⁶ RAPE, Región Central. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de <http://regioncentralrape.gov.co/gobernanza-y-buen-gobierno/>

⁷ RAPE, Región Central. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de la construcción de una agenda de competitividad basada en una estructura de conectividad intermodal, sustentada en proyectos armonizados con el ambiente, la economía rural y la competitividad

⁸ RAPE, Región Central. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de <http://regioncentralrape.gov.co/seguridad-alimentaria-y-desarrollo-rural/>

⁹ RAPE, Región Central. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de <http://regioncentralrape.gov.co/seguridad-alimentaria-y-desarrollo-rural/>

3. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Como promesa de campaña, el presidente Juan Manuel Santos le había planteado a los Gobernadores incluir este proyecto de ley, como parte de las iniciativas que se incluirían en el Proceso Legislativo Especial para la Paz o “Fast Track”. Sin embargo, una vez los Gobernantes presentaron el anteproyecto a la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda rindió concepto negativo, haciéndolo inviable para el Gobierno nacional.

Por estas razones, los Gobernadores se acercaron al Congreso de la República para buscar apoyo entre los Parlamentarios para esta iniciativa. Así, luego de un arduo proceso de socialización, debate y con la firma de más de 50 Parlamentarios (Senadores y Representantes) el 6 de diciembre del año pasado se radicó el documento inicial del Proyecto de ley de Regiones, ante la honorable Plenaria del Senado de la República.

Este hecho, le dio la oportunidad a varios Senadores para que dieran su opinión sobre el mismo. Así, el presidente del Congreso, el honorable Senador Efraín Cepeda anunció su voto positivo y destacó que este es un paso para darle autonomía a las regiones y para romper con el proceso de recentralización que está viviendo el país, donde la región no decide sobre cómo ejecutar los recursos, que va usar en su territorio.

En el mismo orden de ideas, el honorable Senador Horacio Serpa dijo que, votaría a favor del proyecto mencionando que en la Constitución de 1991 se consignaron normas claras en materia de descentralización, avanzando en el tema de la autonomía de las entidades territoriales. De otra parte, mencionó que desde la expedición de la norma constitucional los Gobiernos y el Legislativo han presentado más de 20 proyectos sobre Ordenamiento Territorial hasta que, en el 2011 se aprobó la Ley 1454 de 2011, que, a pesar de permitir la creación de las RAP, no les da las herramientas para su funcionamiento, impidiéndoles contar con dineros del Presupuesto General de la Nación ni recursos de las Regalías. Adicionalmente, recaló como lo hizo el honorable Senador Cepeda, que nuestro país está en un proceso de recentralización y que este proyecto no se opone a los departamentos, ni busca crear más burocracia.

El honorable Senador Laureano Acuña sostuvo que, en el país siempre se ha hablado de descentralización administrativa, pero lo que sucede en el día a día es que el Gobierno Nacional concentra cada vez más el poder. Así, menciona que no dar esta discusión, es negarle una oportunidad al país de desarrollarse e invita a que no se hunda en su trámite el proyecto.

Por su parte la honorable Senadora María del Rosario Guerra, anunció estar de acuerdo con todos los procesos de descentralización que se llevan a cabo en el país, pero planteó que este particularmente no considera la articulación del Estado, creando más burocracia en las regiones descentralizando las decisiones, pero no garantizando más recursos para llevarlas a cabo. A pesar de esto, hace un llamado a la concertación y a que se haga un trabajo con todas las bancadas, sobre la materia.

Igualmente, la honorable Senadora Susana Correa fue enfática en su intervención, afirmando que, este

proyecto daba lugar a una nueva burocratización del Estado, ya que habla de nuevos funcionarios y no de trabajar con los que ya se encuentran en la nómina de los Departamentos.

Para terminar, en sesión informal, el Gobernador Eduardo Verano dijo que este Proyecto busca promover una de las aspiracionales más claras de la Constitución de 1991, como fue la descentralización y el ordenamiento territorial. Señaló que, la Ley Orgánica desarrolló de manera limitada las RAP, prohibiéndoles que tengan acceso a recursos y que la recentralización que está sufriendo el país es una fuerte limitación para su desarrollo. En este sentido, afirmó que de los recursos que manejan las regiones, solo el 15% se manejan a nivel local y el 85% restante quedan bajo la administración del Estado. A manera de conclusión, dijo que lo que busca el presente proyecto de ley es revertir y reorganizar al país, para lograr un fortalecimiento real de sus regiones y permitir así su desarrollo económico y social.

IX. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe iniciar su trámite en el Congreso de la República por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate, del Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado, *por la cual dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.*”, en el texto del proyecto original.

Con toda atención,



JUAN MANUEL GALÁN.
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2017 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de abril de 2018

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Honorable Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia para segundo Debate al Proyecto de ley número 260 de 2017

Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del honorable Senado y de acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate **Proyecto de ley número 260 de 2017 Senado/188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Objetivo del proyecto de ley y exposición de motivos según el expediente.
2. Texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley.
3. Proposición.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

La nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, los cuales se celebrarán el 24 de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

La historia de Guarne es la historia de Rionegro hasta 1817; lo que quiere decir que la vida meritoria de Guarne es vida intrauterina. En Guarne hicimos la revolución de los Comuneros en 1781 con los capitanes populares de La Mosca, que se levantaron contra las arbitrariedades impositivas de la Corona española.

El Valle de La Mosca, especialmente la quebrada, ha sido rico en aluviones auríferos; esta condición determinó el establecimiento de un Real de Minas, que pasó después a partido dependiente de Rionegro y más tarde a municipio.

Los primeros en explotar los minerales de Guarne promediando el siglo XVII, a partir de 1640, fueron el capitán Fernando de Toro Zapata, natural de Remedios y el español Diego Beltrán del Castillo, quien vino a América en 1628; a él se debe la introducción en La Mosca del primer contingente de negros esclavos comprados en Cartagena, cuyos descendientes pueblan hoy las veredas La Clara, Ranchería hoy Bellavista y San José.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Origen del Proyecto de ley: Congresional - Cámara.

Fecha de presentación: 26 de octubre de 2016

Autor del Proyecto de ley: Representante *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 941 de 2016

Este proyecto de ley fue remitido por la Presidencia de la Cámara de Representantes a la Comisión Segunda de esa Corporación el día 8 de noviembre de 2016 y aprobado en Primer Debate el día 29 de noviembre de 2016 y en sesión plenaria el día 13 de junio de 2017.

Ponente: Representante *José Ignacio Mesa B.*

Se presenta una proposición aditiva para adicionar un párrafo al artículo 3º presentada por el Representante Luis Horacio Gallón Arango aprobada el 13 de junio de 2017.

Se propone eliminar el artículo 4º.

Lo anterior consta en el acta de Sesión Plenaria número 224 de junio 13 de 2017, previo su anuncio en sesión del día 7 de junio de los corrientes, correspondiente al Acta número 223.

Este proyecto fue presentado en la comisión segunda de Senado y aprobado en primer debate el día 28 de noviembre; sin modificación se presenta para segundo debate en la plenaria de Senado.

ORIGEN DEL NOMBRE

Según la tradición, Guane era un Cacique del Valle de La Mosca, proveniente de la tribu guane que pobló los territorios del actual departamento de Santander, que penetró a la meseta de Rionegro por el río Nare.

LA INSURRECCIÓN COMUNERA

¡Viva el Rey de España y muera su mal gobierno! Con este grito los vecinos de Guarne y sus inmediaciones se dirigieron a la pulpería de don Jerónimo Mejía, el domingo 17 de junio de 1781, armados con espadas, sables, garrotes, machetes, mojaras, lanzas, escopetas y piedras en mochilas. Los amotinados eran 300 más o menos y estaban dirigidos por Bruno Guiral, Francisco e Ignacio Zapata. Los instigadores secretos fueron los hermanos Manuel y Alonso Jaramillo, este último Capitán a Guerra con sede en Rionegro. Como era de esperar, al pulpero le fue arrebatada la licencia con amenazas de muerte.

Los Comuneros pedían libertad de comercio; por eso se pronunciaron contra el monopolio de las pulperías. Solicitaban se les concediese el derecho al mazamorreo sin tener que pagar la matrícula de dos pesos anuales, establecida por el regente visitador Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres en febrero de 1789. Pedían que la administración de justicia en el Valle de San Nicolás estuviera a cargo de criollos y no de forasteros, por arbitrarios que eran con los vecinos. Se quejaban de los abusos y atropellos de los guardas y estanqueros, insolentes chupatintas de la real hacienda. Y solicitaban la rebaja del aguardiente y el tabaco a una limeta de aguardiente por dos tomines, y dos mazos de tabaco por uno.

Con la bajada de los alzados en armas a la ciudad de San Nicolás terminó el levantamiento comunero de Guarne y La Mosca. El pueblo consiguió clausurar las pulperías, librarse del pago de las inscripciones para adquirir el derecho a lavar oro en las corrientes, quitarse de encima siquiera fuera temporalmente

el infame tratamiento de guardas y estanqueros y dejar para la posteridad un documento escrito por don Manuel Jaramillo, contenido de los reclamos y aspiraciones del común.

CREACIÓN DEL MUNICIPIO

El rancherío se fue formando en torno a la Capilla de la Candelaria. En 1757 fue elevado a la categoría de Partido, dependiente del cabildo de Rionegro. En 1814 el dictador Juan del Corral creó el municipio de Guarne, pero la administración solo comenzó en 1817.

ELECCIÓN POPULAR Y DE ALCALDES

El primer alcalde elegido por voto popular fue el abogado Héctor de J. Villa B. el 13 de marzo de 1988, al igual que todos los demás alcaldes del país.

EL GUARNE MODERNO

La Administración Municipal está ejercida por el Alcalde Sneyder Quiceno Marín, quien obtuvo su elección mediante alianza de su Partido Conservador, con el movimiento Guarne Primero, también de origen Conservador, además del Partido Opción Ciudadana y un porcentaje del dividido Partido Cambio Radical.

Guarne es el segundo municipio presupuestalmente del Oriente Antioqueño, después de Rionegro y en el año 2017 está en la 3ª categoría.

La población actual estimada en el Plan de Desarrollo 2016-2019 es de 47.797 habitantes, en un área territorial de 151 kilómetros cuadrados, distante de Medellín 23 kilómetros por carretera de doble calzada. Al aeropuerto José María Córdoba lo unen 13 kilómetros. El censo electoral 2015 es de 29.855.

Símbolos:

El escudo

Escudo de tipo francés, terciado, medio partido y cortado. En el cuartel honorable, sobre campo sinople, simbólico de la fe, la esperanza y el respeto, campea el símbolo de Cristo P o sea Ja X letra K. "Kappa" del alfabeto griego y la P, letran R "rho"; esto es = Cristo. El divino monograma va en metal de plata, símbolo heráldico de pureza, incorruptibilidad y firmeza moral. En el cantón diestro del jefe una cornucopia vierte cuantiosas monedas de oro para indicar la riqueza aurífera que hizo a este ilustre pueblo acreedor al título de Real de Minas. En el cantón siniestro del jefe lleva un brazo vigoroso que ha roto las cadenas de la esclavitud, simbólica remembranza del Levantamiento del Común, contra la tiranía opresora. En el cuartel ínfero esplenden plácidas montañas en sinople, coronadas de nubes plata, con un discreto cielo de azul sobre sus cimas, auténtica expresión geográfica de Antioquia y precisamente en el punto de pretensión abre sus hermosas hojas en irradiación estelar, la planta industrial de Guarne, la pita, orgullosamente varonil, cuya fibra, el popular fique, es la fuente principal de trabajo y de vida de la comunidad. Su bordura de oro que se interna en el campo del blasón para marcar los cuarteles, ciñe de soberanía las lindes de la gloriosa tradición de Guarne cuyo nombre se despliega dominante sobre el escudo.

Sirven de soporte dos leones mornados símbolo de la vigilante protección de los derechos civiles cuyo sostén radica en la fortaleza de la ciudadanía, que como no ha menester la presión física de la autoridad para practicar la convivencia jurídica, resulta heráldicamente representada de manera genuina, en los leones mornados, sin expresión agresiva de garras y de dientes. En la cinta ínfera unida al escudo por los soportes corre en gules la divisa, fiel intérprete del alma creyente, laboriosa y forjadora del porvenir, del pueblo guarneño: Fe, Labor y Progreso.

La bandera

La enseña escogida por el jurado y adoptada por el cabildo como Bandera de Guarne, consta de tres fajas horizontales y un triángulo a la derecha. Los colores de las fajas son: rojo la de encima, blanco la del medio y verde la de abajo. El triángulo lateral es amarillo. La proporcionalidad es dos de largo por uno de ancho, lo que da un rectángulo que representa estabilidad, fuerza, unidad. No obstante, el jurado se apartó de las dimensiones que dio el autor y recomendó una proporcionalidad de 2 x 3, así: 1.00 metro de ancho por 1.50 de largo, 0.80 cm., por 1.20, 0.60 cm. por 0.90.

Simbolismo de los colores. Es muy abundante en heráldica. Vayan algunos ejemplos. El rojo, llamado también gules, simboliza: una flor, el clavel. Un día de la semana, martes. Una piedra preciosa, el rubí. Un planeta, Marte. Significa fortaleza, magnanimidad, intrepidez, honor. Este color representa la gesta inmortal de los Comuneros. El blanco simboliza: una flor, la azucena. Un día, el lunes. Una piedra preciosa, la perla. Un astro, la luna. Denota inocencia, integridad, elocuencia, verdad, templanza, hermosura, limpieza, humildad. Este color en la Bandera y su simbolismo es un reconocimiento a los valores humanos del pueblo de Guarne y especialmente a sus madres. El verde o sinople simboliza: una flor, la siempreviva. Un día, el miércoles. Una piedra preciosa, la esmeralda. Un planeta, Venus. Significa esperanza, industria, cortesía, abundancia, amistad. Este color representa el cultivo de la cabuya, que ha sido el renglón principal en la industria agrícola de Guarne. El amarillo simboliza: una flor, el girasol. Un día, el domingo. Una piedra preciosa, el topacio. Un astro, el Sol. Denota caridad, nobleza, generosidad, esplendor, amor, alegría, constancia, poder. El triángulo representa a la Santísima trinidad, principio de la fe cristiana, con lo cual se cumple la voluntad del Honorable Concejo de emblematar las creencias religiosas del pueblo. Además, al esmaltarlo con amarillo, color de oro, se simboliza aquello de la riqueza aurífera que le mereció a Guarne el nombre de Real de Minas.

Geografía:

Descripción Física: El municipio de Guarne limita al norte con los municipios de Copacabana y Girardota, al occidente con la ciudad de Medellín, al sur con el municipio de Rionegro, y al oriente y nororiental con el municipio de San Vicente. Guarne se localiza al oriente del departamento de Antioquia, y su territorio está cruzado por la

Autopista Medellín - Bogotá, que lo recorre en dirección transversal de occidente a suroriente, y coloca su cabecera municipal a una distancia de 21 kilómetros de la capital departamental. Guarne está ubicado a 6 grados, 17 minutos, 55 segundos de latitud norte y a 75 grados, 24 minutos y 20 segundos de longitud oeste de Greenwich. La temperatura promedio de la cabecera es de 17 grados centígrados y su altura es de 2.150 metros sobre el nivel del mar, lo cual sitúa la totalidad del municipio en clima frío y todas sus tierras en el piso térmico frío. El Alto de Guarne, ubicado a 2.400 metros sobre el nivel del mar, es su altura más sobresaliente. Su extensión geográfica es de 157 kilómetros cuadrados; el municipio está ubicado sobre el ramal oriental de la cordillera Central, con una altura que oscila entre los 2.100 y los 2.400 metros sobre el nivel del mar. Se encuentra a 25 minutos de la ciudad de Medellín, por la autopista que de esta ciudad conduce a Bogotá. El municipio de Guarne recibe los apelativos de La puerta del oriente antioqueño y Pueblo Comunero.

Ecología:

Guarne es uno de los municipios más ricos en agua. Su principal corriente es La Mosca, que lo atraviesa por el centro de norte a sur, en extensión de 30 kilómetros. Recibe por su margen derecha las quebradas Batea Seca, El Sango, El Salado, La Brizuela, La Honda, San José, Hojas Anchas, La Mosquita y Garrido. Por la margen izquierda recibe La Mejía, Montañés, La Mulona, Basto Norte, Basto Sur, La Ochoa, San Felipe, La Clara, Chaparral y La Castro. La Quebrada La Brizuela surte el acueducto de la población, y la quebrada La Honda alimenta la represa de Piedras Blancas, principal fuente de abastecimiento de Medellín. Se puede decir que su riqueza hidrográfica es a su vez una de las mayores riquezas naturales. Otra lo es el Parque Recreacional y Ecológico de Piedras Blancas, una cuenca con una altura media de 2.500 metros sobre el nivel del mar y una temperatura promedio de 15 grados (clima frío); este parque se comparte con la ciudad de Medellín y en este momento lo regentan las Empresas Públicas de Medellín.

Economía:

La economía local tiene sus orígenes en el sector agrario, teniendo como referencia que agrario es todo aquel producto, subproducto o servicio que se derive de las explotaciones agropecuarias. Las economías empiezan en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca, etc.), su segunda etapa se suscita en agroindustria y la industria, hago referencia para un buen entendimiento del lector, el municipio de Guarne deriva su economía campesina del sector agrícola de la explotación del cultivo de la mora, la papa, el fríjol, la fresa, etc. El sector pecuario de la explotación de la ganadería (leche), cerdos, trucha, etc. El plan de desarrollo de la actual administración tiene trazado programas, que permitirán en el corto, mediano y largo plazo la reactivación económica local y sostenible en el tiempo. Esto hace que se necesiten recursos de capital importantes, tanto públicos, privados y del crédito, la inyección de capital en cualquier economía es lo que hace que

se reactive, asimismo se necesita de la participación del sector privado para realizar las negociaciones y transacciones necesarias para sostener el circuito económico. De acuerdo a lo anterior la Secretaría de Agricultura no solo le está apostando desde lo técnico, sino también desde lo comercial al asesorar a los productores, en que primero hay que vender (negociar la cosecha) antes de sembrar, es por ello que nos estamos apalancando o apoyando en el programa nacional de cadenas productivas. El gran apoyo de esta cadena productiva es el productor (proveedor), que para dar cumplimiento al sector privado (comprador) debe dar continuidad, cantidad y calidad de los productos requeridos, se hace entonces necesario la organización de los productores, en asociaciones (cooperativas, EAT, grupos de productores) que respalden estas cadenas, donde quedan comprometidas las cantidades, calidades y precios, entre otros.

Ya iniciaron las negociaciones en cadena productiva del fríjol donde a los productores organizados se les entregó en calidad de préstamo los insumos necesarios para iniciar agroempresa, que con el acompañamiento de la secretaría en la asistencia técnica y la comercialización de cooperativa Coagroantioquia, a través de los supermercados y minimercados, realizará el último eslabón de la cadena comercializadora, pasando los productores de vender en bultos a vender en bolsas de kilo. También se viene ejecutando la cadena hortofrutícola que es extensa debido al gran número de productos ofrecidos, en Guarne especialmente se inició con la cadena productiva de la mora, la cual ha creado expectativas grandes ya que ha generado una estabilidad en el precio, asociaciones como APAT y Aproguarne vienen negociando el producto con precio en venta futura, es decir, se negocia el precio por un tiempo determinado, con la cadena láctea los productores de leche de La Mejía, con el apoyo de la secretaría lograron acercamientos con Colanta para negociar 3.000 litros de leche, que es la capacidad del tanque establecido en unidad agroindustrial de la vereda. Trabajos como estos hacen que se genere confianza y los productores agropecuarios aumenten sus ingresos, cuando aumentamos los ingresos de campesinos se mejora la dinámica económica de la zona urbana. Con esto queremos hacer un llamado a los productores del campo para que se organicen y presenten sus proyectos a la Secretaría de Agricultura, queremos aclarar que no es para regalar, la historia no ha mostrado qué proyectos son fuertes cuando salen con el compromiso de los productores, los ejemplos son más acérquese y negociemos.

ECONOMÍA

Unidades empresariales en el municipio de Guarne, participación en la zona del altiplano y en la subregión del oriente antioqueño.

Fiestas:

Fiestas de la Cabuya a finales de año

Semana Santa, sin fecha fija en el mes de marzo o abril

Fiestas patronales en el mes de febrero.

Gastronomía:

La oferta gastronómica de Guarne es muy peculiar del poblado: Vinos de manzana, maracuyá, y cebolla. *Mangarracho* (pandequeso agrio), el pandequeso de nata o del capio, los panecitos, (parecidos a los panderitos dulces) y los hojaldres en la vereda Yolombal.

Patrimonio histórico artístico

Capilla de Santa Ana, construida a mediados del siglo XIX. Es Monumento Nacional.

Convento de las Hermanas de Santa Ana.

Abadía de Nuestra Señora de la Epifanía.

Destinos ecológicos

Lugares arqueológicos en las veredas de La Peña, La Piedra, El Roble y El Rosario

Bosques de la Mayoría en la vereda La Honda.

El parque recreativo ecoturístico (el parque Arvi)

Alto de la Virgen

Parques ecológicos

Laguna de Guarne

Cascadas quebrada la Brizuela

Cascada del Diablo

El salto.

Aspectos constitucionales y legales

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley.

La Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley. Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras Ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

Aspectos jurisprudenciales

La Corte Constitucional precisa con determinación que el Congreso de la República sí es competente para expedir leyes que impliquen gasto público para atender gastos de inversión en obras públicas con el propósito de rendir honores, homenajes y asociarse a la conmemoración de la fundación de municipios del país o exaltar la memoria de grandes hombres.

En ese sentido la Corte se ha manifestado señalando que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 228 C. P.), la nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios (SC-017 de 1997).

En la Sentencia C-360 de 1996 en lo referente al principio de iniciativa parlamentaria en materia de gasto público la Corte ha dicho que las leyes que decreten gasto público de funcionamiento o

de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

Cuando proyectos de ley consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas, la Corte Constitucional ha planteado lo siguiente:

En relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, reitera así el argumento:

Esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inexequible, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima.

En función de la observancia del principio general de libertad de iniciativa, la Jurisprudencia Constitucional admite la posibilidad de que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Marco Fiscal

En lo que se refiere al Marco Fiscal, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas. Es importante tener presente

que desde la Sentencia C-502 de 2007, con M. P. Manuel José Cepeda, la Corte fijó el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues ha servido para declarar infundadas, distintas objeciones de inconstitucionalidad que ha hecho el Gobierno nacional a esta clase de iniciativas. Además en Sentencia C-507 de 2008, la Corte ha establecido que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es requisito para el trámite de proyectos de ley. Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

El presente proyecto de ley, al autorizar al Gobierno para incorporar un gasto en la ley de presupuesto, busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para impulsar algunas obras mediante el Sistema Nacional de Cofinanciación sin que de esa forma pueda entenderse como una imposición de obligatoria observancia, lo cual respeta perfectamente el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA HONORABLE PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2017 SENADO

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, los cuales se celebrarán el 24 de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Guarne - Antioquia, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de

2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Guarne - Antioquia, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Antioquia para vincularse a los 200 años.

Dichos proyectos y obras planteadas por las comisiones temáticas del municipio son los siguientes:

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
Económica	Alianzas Público-Privadas para la gestión laboral. Acompañamiento y fortalecimiento integral a unidades productivas. Estimular emprendimientos sostenibles y de valor agregado. Potencializar las condiciones territoriales en función del desarrollo económico: turismo, agropecuario, ecoturismo, entre otros. Acompañamiento a la comercialización de productos agrícolas.
Físico Espacial/ ambiental	Plan maestro de movilidad y transporte en el municipio. Articulación con subsidios de vivienda nacionales y departamentales (corresponsabilidad). Pavimentación de vías urbanas y rurales como soporte a la movilidad. Desarrollo y recuperación de los anillos viales. Sistemas alternativos de transporte. Plan maestro de saneamiento básico. Estudios que permitan identificar las demandas actuales y futuras de microcuencas. Protección y mantenimiento de microcuencas.
Político-administrativa	Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunales. Programas para la movilización y participación ciudadana. Gestión para aumentar pie de seguridad en el municipio. Plan prospectivo para el municipio de Guarne. Mecanismos para las rendiciones de cuentas y seguimiento a la gestión pública. Comunicación para el desarrollo. Consejos de gobierno descentralizados.
Social	Descentralización de la salud, deporte y cultura. Mejoramiento integral de la infraestructura educativa.

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
	Mejoramiento integral de la infraestructura en salud.
	Gestión interadministrativa para mejorar la calidad del servicio en salud.
	Equipamientos deportivos y culturales en la ruralidad.
	Promoción de estímulos para la educación superior.
	Programas de acompañamiento y fortalecimiento a grupos poblacionales.
	Acompañamiento familiar.

Parágrafo. Las obras más representativas que deben estar enmarcadas en el bicentenario de Guarne - Antioquia son:

Construcción y dotación de la E.S.E. Hospital Nuestra Señora de la Candelaria por un valor de trece mil millones de pesos (\$13.000.000.000) moneda corriente.

Proyecto de espacialidad, el cual consta de la remodelación del parque, peatonalización de las calles 49 y 50, construcción parque lineal con ciclorruta y construcción de redes de alcantarillado y separación de redes de aguas lluvias; con un valor de once mil doscientos millones de pesos (\$11.200.000.000) moneda corriente.

Pavimentación de mínimo 28 kilómetros de vías terciarias por un valor de veintiocho mil millones de pesos (\$28.000.000.000) moneda corriente.

Construcción complejo acuático del municipio de Guarne por cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) moneda corriente.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

PROPOSICIÓN

Se propone dar Segundo Debate al **Proyecto de ley número 260 de 2017 Senado**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

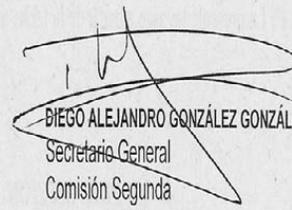
Cordialmente,


NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
 Senadora

Bogotá, D. C., abril 3 de 2018

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por la honorable Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado al Proyecto de ley número 260/17 Senado, 188/16 Cámara, "por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes

y se dictan otras disposiciones, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.


IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República

Diego Alejandro González González
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE

COMISIÓN SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2017 SENADO, 188 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, los cuales se celebrarán el 24 de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Guarne - Antioquia, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Guarne - Antioquia, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la nación y el departamento de Antioquia para vincularse a los 200 años.

Dichos proyectos y obras planteadas por las comisiones temáticas del municipio son los siguientes:

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
Económica	Alianzas Público-Privadas para la gestión laboral. Acompañamiento y fortalecimiento integral a unidades productivas. Estimular emprendimientos sostenibles y de valor agregado. Potencializar las condiciones territoriales en funciones del desarrollo económico: turismo, agropecuario, ecoturismo, entre otros. Acompañamiento a la comercialización de productos agrícolas.
Físico espacial/ ambiental	Plan maestro de movilidad y transporte en el municipio. Articulación con subsidios de vivienda nacionales y departamentales (corresponsabilidad). Pavimentación de vías urbanas y rurales como soporte a la movilidad. Desarrollo y recuperación de los anillos viales. Sistemas alternativos de transporte. Plan maestro de saneamiento básico. Estudios que permitan identificar las demandas actuales y futuras de microcuencas. Protección y mantenimiento de microcuencas.
Político-administrativa	Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunales. Programas para la movilización y participación ciudadana. Gestión para aumentar pie de seguridad en el municipio. Plan prospectivo para el municipio de Guarne. Mecanismos para las rendiciones de cuentas y seguimiento a la gestión pública. Comunicación para el desarrollo. Consejos de gobierno descentralizados.
Social	Descentralización de la salud, deporte y cultura. Mejoramiento integral de la infraestructura educativa. Mejoramiento integral de la infraestructura en salud.

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
	Gestión interadministrativa para mejorar la calidad del servicio en salud. Equipamientos deportivos y culturales en la ruralidad. Promoción de estímulos para la educación superior. Programas de acompañamiento y fortalecimiento a grupos poblacionales. Acompañamiento familiar.

Parágrafo. Las obras más representativas que deben estar enmarcadas en el bicentenario de Guarne Antioquia son:

Construcción y dotación de la E.S.E. Hospital Nuestra Señora de la Candelaria por un valor de trece mil millones de pesos (\$13.000.000.000) moneda corriente.

Proyecto de espacialidad, el cual consta de la remodelación del parque, peatonalización de las calles 49 y 50, construcción parque lineal con ciclorruta y construcción de redes de alcantarillado y separación de redes de aguas lluvias; con un valor de once mil doscientos millones de pesos (\$11.200.000.000) moneda corriente.

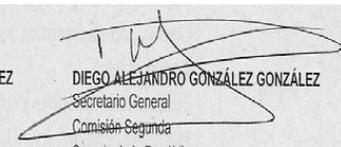
Pavimentación de mínimo 28 kilómetros de vías terciarias por un valor de veintiocho mil millones de pesos (\$28.000.000.000) moneda corriente.

Construcción complejo acuático del municipio de Guarne por cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) moneda corriente.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

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

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veintiocho (28) de noviembre del año dos mil diecisiete (2017), según consta en el Acta número 13 de esa fecha.

<p>IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ Presidente Comisión Segunda Senado de la República</p>	 <p>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General Comisión Segunda Senado de la República</p>
--	--

TEXTOS DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
SESIÓN PLENARIA EL DÍA 21 DE MARZO
DE 2018 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
08 DE 2017 SENADO**

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Registro de Deudores

Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos de conciliación.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

Artículo 3°. *Procedimiento para inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)*. El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez que conoce o conoció del proceso ejecutivo de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por tres (3) días, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma. La decisión del juez podrá ser objeto del recurso de reposición quien dispondrá de tres (3) días para resolverlo.

Parágrafo 1°. Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días a la Entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

Parágrafo 2°. Solo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora.

Parágrafo 3°. Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días a la entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam). En el mismo oficio el juez ordenará el retiro inmediato de la información negativa del deudor de alimentos del Registro”.

Parágrafo 4°. El acreedor alimentario podrá acudir a una Comisaría de Familia con el propósito de poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam). La Comisaría de Familia estará obligada a compulsar copias de la situación, con el propósito de dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo.

Artículo 4°. *Funciones*. Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.
2. Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Artículo 5°. Contenido en la inscripción en el Redam. El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.
2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.
5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.

6. Identificación del Despacho Judicial que ordena el registro.

7. Fecha del registro.

Artículo 6°. *Consecuencias de la inscripción en el Redam*. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) generará las siguientes consecuencias:

1. Inhabilidad para contratar con el Estado. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).
3. Impedimento para perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sometidos a registro.
4. Impedimento para solicitar licencia de conducción o documento análogo ante las autoridades de tránsito y transporte habilitadas para tal fin.
5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.
6. Para autorizar una escritura pública, la autoridad competente deberá solicitar la certificación expedida por el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) de ambas partes del negocio jurídico, cuando se trate de personas naturales y, del representante legal, cuando una de estas sea persona jurídica. En caso de que aparezca registro de incumplimiento de obligaciones alimentarias, el negocio jurídico no podrá perfeccionarse hasta tanto se regularice la situación.
7. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a la orden del juzgado que ordenó la inscripción en el Registro.

Parágrafo 1°. La información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) será remitida a la Superintendencia Financiera, quien tendrá la facultad de enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Artículo 7°. *Operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, implementará, administrará y mantendrá actualizado el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Parágrafo 1°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como operador de la información del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, y/o enviar la misma a las bases de datos o centrales

de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Parágrafo 2°. La implementación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. *Remisión general.* Los principios y reglas generales previstos en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Artículo 9°. En las sentencias que impongan alimentos, y en los acuerdos de conciliación de alimentos celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 21 de marzo de 2018, al Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO

Senador – Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 21 de marzo de 2018, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 108 DE 2017 SENADO

por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de abril de 2018 200-0499

Señores

SECRETARÍA GENERAL

Oficina de Leyes del Senado

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de ley 108 de 2017 Senado, *por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señores:

Reciba un saludo de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún).

De manera atenta nos permitimos informar que Ascún procedió a enviar a nuestras Universidades Asociadas, el Proyecto de ley 108 de 2017 Senado, *por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones.* Lo anterior, con el propósito de conocer la percepción de las Universidades sobre la

pertinencia, conveniencia, implicaciones y demás aspectos de fondo contenidos en el proyecto de ley.

En este sentido, a continuación presentamos concepto de Ascún en la que se esboza las consideraciones de las Universidades:

1. En relación con la exposición de motivos:

1.1 Necesidad de promover la formación doctoral en el país:

Estamos de acuerdo con la necesidad de promover la formación doctoral en el país. Las cifras de Colombia en relación con el número de doctores formados y en formación, el índice de investigadores calculados con base en la población nacional, las patentes y la producción académica muestran rezagos y diferencias significativas con otros países en América Latina y en el mundo. Nos suscribimos también a la angustiante situación del gasto en I+D que no sólo es muy inferior al de otros países, sino que además en los últimos años ha venido disminuyendo (considerando el gasto específico en I+D y no el de ACTI, que incluye actividades que pueden no aportar directamente a la generación de nuevo conocimiento).

Sin embargo, es importante ingresar en un debate en el que se encuentran ya diferentes países en el mundo: no se trata sólo de más doctores, se trata también de una estrategia nacional que permita la sostenibilidad de esta formación y favorezca el establecimiento de agendas nacionales de investigación, así como la creación de ecosistemas de investigación e innovación que acojan a los nuevos doctores (lo cual requiere la concurrencia del Estado, la Academia y el sector productivo). Esto permitirá evitar la situación de desempleo de alto nivel, generada ya en otros países, y promoverá que

esta formación sea pertinente a las necesidades del país, así como al avance del conocimiento mundial.

1.2 Causas que generan esta situación en el país

Consideramos que el proyecto busca atender una consecuencia, pero no repara en las causas que han generado esta situación. En Colombia existe una realidad a la cual no se puede ser ajeno: la constante disminución de la inversión gubernamental en el sector de ciencia y tecnología (un ejemplo de ello, aunque no es el único, es la reducción de presupuesto en actores clave como Colciencias). Es poco efectivo contar con doctores si no se cuenta con recursos para que estos realicen investigación de punta. Adicionalmente, es evidente la ausencia de una política clara de CTI que defina propósitos nacionales, articule a los actores, permita su sostenibilidad a largo plazo e impacte favorablemente en los desafíos que enfrenta Colombia para lograr un desarrollo sostenible. Estas sí son diferencias claves entre países que le han apostado a la ciencia y la tecnología (con recursos, políticas y estrategias claras) y aquellos que aún no ven claro el aporte del CTI al desarrollo del país.

Existe un argumento que consideramos no está sustentado con pruebas. Se menciona la falta de capacidad de las universidades para la formación de alto nivel. Al respecto es necesario mencionar que, de acuerdo con las cifras publicadas por el MEN y el OCyT, actualmente el 89% de los profesores con estudios de doctorado y posdoctorado del país están en las universidades. Porcentajes similares (cerca al 90%) se obtienen si se compara la producción científica y las patentes de las universidades frente a otras instituciones. Las IES son las instituciones que más aportan en la inversión nacional en I+D (37.7% en promedio desde el año 2006 al año 2016). En el año 2006 se graduaron 91 doctores en el país y en el año 2015 se graduaron 466, es decir que las universidades han permitido un incremento de la formación en este nivel del 412% en un esfuerzo sin precedentes que no siempre ha venido acompañado del apoyo gubernamental. Las universidades además han adelantado un proceso de cualificación de sus docentes para incrementar el porcentaje de docentes con doctorado. Finalmente, las universidades cuentan con avances significativos en laboratorios, medios e infraestructura para la investigación, como lo han demostrado en sus procesos de acreditación institucional y de programas.

Es necesario también reconocer la mejora de la ubicación de algunas de las universidades en los rankings internacionales, una situación muy distinta a la que tenía el país hace 10 o 20 años. Es importante resaltar que las apuestas por alcanzar la máxima calidad por parte de las universidades han superado en casi todas las ocasiones los requisitos mínimos establecidos en la ley, lo que da cuenta de las amplias capacidades que se han logrado gracias al fortalecimiento de la universidad y de los importantes logros que podrían cosechar en caso de que la apuesta fuera hacia estas instituciones.

No hay datos que demuestren que los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias

tienen mayor capacidad investigativa que las universidades, pero además no es una comparación válida si se tiene en cuenta que muchas de estas funcionan dentro de las universidades o fueron fundados por estas. Incluso, como se anotará más adelante, ya hay programas de formación doctoral que se hacen en convenio o colaboración entre universidades y centros o institutos de investigación.

El problema no está concentrado solamente en que hay un número insuficiente y poco diverso de programas de doctorado (382 programas en la siguiente distribución por áreas de conocimiento: Agronomía Veterinaria y Afines - 4%; Bellas Artes - 1%; Ciencias de la Educación - 13%; Ciencias de la Salud - 14%; Ciencias Sociales y Humanas - 20%; Economía, Administración, Contaduría y afines - 5%; Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines - 18%; Matemáticas y Ciencias Naturales - 21%; integra dos o más áreas - 3%). Como se ha podido evidenciar, algunos programas no logran copar su matrícula, o ven limitadas sus posibilidades de crecimiento al no contar con financiación suficiente, e incluso algunos han significado pérdidas económicas, esto debido a muchas razones entre las que se pueden enumerar: falta de posibilidades económicas o de tiempo de personas que están interesadas en realizar estos cursos de doctorado, falta de interés del sector productivo en vincular a personas con esta formación a la industria y a las empresas y de apoyar a los programas de doctorado, escasez de becas (Colciencias, Fullbright, Colfuturo no son suficientes de acuerdo con las condiciones actuales) y recursos para financiación de proyectos de investigación, cambios en políticas de financiación gubernamental que aseguran recursos en un año y en otro no (lo que fomenta la deserción de estudiantes), baja tasa de retorno a la inversión, entre otros.

No se entiende cómo crear programas de doctorado en los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias va a aumentar el número de doctores en el país si la financiación a la investigación no cambia.

Adicionalmente, consideramos que no es correcto asegurar, como se hace en los documentos allegados, que la formación doctoral asegure menos corrupción y más condiciones y capacidades éticas. Para las universidades es claro que es muy importante retomar estrategias efectivas de formación en ética y ciudadanía, sin embargo, esta no está garantizada solamente por contar con un título de doctorado.

Finalmente se trata no sólo de tener más doctores, sino de la consolidación de una comunidad académica y científica que garantice proceso de investigación y de formación de excelencia para el país y las regiones.

1.3 Fuentes erróneas de información

No dudamos de la buena fe del equipo que propone la propuesta, pero se deben rectificar sus fuentes porque les han ofrecido información errónea. Los ejemplos citados de centros e institutos de investigación extranjeros que titulan doctorados están equivocados:

- El Institute of Sociology of Law (<http://www.iisj.net/en/socio-legal-master/presentation>),

citado como una “institución consagrada en la formación de posgrado” menciona en su página web: “PhD opportunities. Our graduates can also register directly into the PhD programmes in Sociology of Law at the University of the Bas... A high proportion of our graduates continue on to PhDs, and we provide support for applying for PhD funding.”

Este instituto solo ofrece un programa de Maestría y facilidades para estudiar el doctorado en universidades.

- El Instituto Australiano de Investigaciones Marinas (<https://www.aims.gov.au/docs/about/about.html>) no titula en programas de posgrado.
- La Escuela de Altos Estudios (que integra cerca de 50 centros e institutos de investigación), así como la FLACSO desde sus comienzos nacieron como escuelas de formación (incluso en momentos de fuerte represión). Son una apuesta política cuyos inicios difieren de cualquier centro e instituto de investigación en el mundo.

Es cierto que en países europeos algunos centros o institutos de investigación ofrecen formación doctoral y estancias, pero generalmente son las instituciones de educación superior, reconocidas como tales por la legislación propia de cada país las que emiten los títulos o diplomas. Lo que existe en muchos países, así como ya existe en Colombia, es la asociación, articulación o convenio entre universidades y centros de investigación e institutos, en especial elaciones para compartir espacios de formación, docentes y estancias doctorales y posdoctorales.

1.4 ¿Por qué la formación doctoral se ha ofrecido en universidades?

La razón por la cual la formación doctoral se ha ofrecido históricamente desde las universidades no es caprichosa. Su naturaleza la diferencia de otros entes sociales. Indudablemente el papel de la universidad ha trascendido la simple transmisión del conocimiento. Por el contrario, es por medio de la construcción colectiva entre estudiantes y profesores, que guiados por un Proyecto Educativo se logra construir una sociedad mucha más justa, equitativa, respetuosa de la diferencia y con un gran sentido ético. Por este motivo, la universidad adquiere un lugar preponderante en la formación de seres humanos integrales, con participación de diferentes áreas del conocimiento, capaces de servir a la sociedad a través de la generación de conocimiento gracias a la investigación y el servicio. De cara a esta función es que la universidad asume su trascendencia y la posiciona como el espacio ideal para la formación humana y social.

La naturaleza de las universidades en el mundo es ser centro de generación de conocimientos desde una perspectiva interdisciplinar y articulando los distintos niveles de formación desde el pregrado hasta el posgrado. Es por ello que ofrecen válidamente programas doctorales cuando poseen un campo del conocimiento con suficiente trayectoria y capacidades para orientar la investigación correspondiente.

Intentar desconocer el profundo aporte que desde el contexto de la educación superior han hecho las universidades, mediante mecanismos que promuevan alternativas de oferta educativa ajenas a esta mística, labor y compromiso, no solo desconoce el aporte social hecho por la universidad, sino que se constituye en un mecanismo no idóneo para lograr los propósitos contemplados en el proyecto de ley.

La formación doctoral sobrepasa el ejercicio investigativo en un laboratorio, implica vivir en un ambiente académico que le dé al doctorando durante 4 años o más de su vida espacios de apoyo para su desarrollo investigativo, pero también personal y profesional. Esto tiene implicaciones financieras y de sostenibilidad que no siempre pueden ser aseguradas por institutos o centros de investigaciones o estudios y academias.

La universidad ofrece una formación integral y tiene la experiencia pedagógica que respalda el diseño de propuestas curriculares que integran las ciencias y las humanidades, prepara personas para la vida y para el ejercicio de la ciudadanía. Si se tratara solamente de aprender el oficio, los abogados podrían formarse en los juzgados, los médicos en los hospitales, los maestros en las escuelas, los ingenieros en las empresas, etc. Estudiar en una universidad tiene un valor agregado que garantiza excelencia académica, pensamiento crítico y formación integral.

Somos conscientes de que varios institutos en Colombia cuentan con altísimos estándares de calidad. Sin embargo, su naturaleza particular, su experiencia técnica, su dedicación a la generación básica o aplicada en líneas de investigación específica, hace que la visión holística y universal propia de la universidad no se encuentre aquí reflejada.

2. En relación con el proyecto de ley

2.1 Condiciones de calidad que se plantean:

Se aprecia un loable esfuerzo porque la oferta de doctorados se realice con condiciones de calidad y para ello se realiza un listado de aspectos que deberían cumplir los doctorados ofrecidos por institutos o centros de investigaciones o estudios y academias. Aunque la intención es favorable y podría ser un insumo para la discusión en la generación de una política de calidad de formación en doctorados (no solo para estas instituciones sino para todas las que ofrecen doctorados), las condiciones anotadas deben revisarse en tanto:

- Se muestra una jerarquización desafortunada entre condiciones. Apenas se nombran en un listado algunas condiciones fundamentales para la formulación de un programa académico de calidad tales como justificación, contenidos curriculares y organización de las actividades académicas; mostrándolas como menos importantes que otras más desarrolladas de investigación, medios educativos, docentes, infraestructura y (¿medios educativos? Se repite de nuevo en el articulado), estudiantes y estructura académico-administrativa (en esta última sólo se menciona que debe existir un documento que describa la estructura institucional y de programa).

1. **Investigación:**
 - No se definen ventanas de tiempo y eso hace que se pueda presentar un acumulado histórico que no dé cuenta de la productividad y la permanente actividad científica.
 - No se considera una señal de calidad la existencia de un solo grupo de investigación que apenas esté reconocido por Colciencias sin saber en qué categoría se encuentra. Tampoco se plantea que el grupo de investigación deba estar enfocado a la propuesta doctoral.
 - El ISBN o ISSN de una publicación no es sinónimo de calidad; sería necesario incluir criterios para medir el impacto o la calidad de esas publicaciones.
 - Es necesario diferenciar el reconocimiento de editoriales del reconocimiento y categorización de producción bibliográfica (Ej. libros, capítulos de libro, artículos) y de la indexación de revistas que pueden quedar clasificadas en diferentes categorías.
 - Publicaciones indexadas en alguna base de datos internacional puede ser contraproducente, ya que depende de la base de datos a la que se haga referencia.
 - Se pide una revista, pero no se pide que esté indexada, además, Colciencias ha promovido que más que la existencia de una revista por programa académico, como se solicitaría en este caso (y que podría promover la endogamia) existan ejercicios de integración interinstitucional con revistas robustas y de alto impacto; este requerimiento volvería a multiplicar innecesariamente las revistas que ahora Publindex viene depurando.
 - No se mencionan criterios de reconocimiento institucional y clasificación del instituto o centro de investigaciones o estudio y academia.
 - Es importante tener en cuenta que los criterios de medición de instituciones, grupos, investigadores y productos se han venido ajustando de manera importante en las últimas convocatorias, esto podría seguir sucediendo e implicaría de nuevo cambio de ley.
 - La acreditación de alta calidad no es mundial (incluso pocos países manejan un modelo como el de Colombia); en este caso, ¿cómo se haría la regulación de los convenios con universidades extranjeras?
 - Es muy amplio el término “convenio de cooperación” podría ser una cooperación mínima, e incluso un convenio que no se haga efectivo.
2. **Medios educativos:** No es claro por qué la obligatoriedad de la biblioteca propia sin contar con bases de datos y acceso a bibliotecas digitales ¿una biblioteca especializada con 5000 títulos y suscripciones digitales, en por ejemplo Big Data, no puede soportar un doctorado en Big Data? No hay una exigencia clara de contar con las bases de datos electrónicas de amplio alcance científico, que son las que garantizan el acceso a las mejores publicaciones en cada disciplina. No es claro si lo importante es que se demuestre para el

tema del doctorado el soporte documental de biblioteca con bases de datos internacionales y nacionales más que en todas las áreas del conocimiento, porque esto último implica una formación integral y universal que sólo las universidades ofrecen.

3. **Docentes:** Con la condición señalada es posible que un programa de doctorado tenga a todos sus docentes como contratistas, cátedra u ocasionales. Esto, porque en la condición de investigación se exige la existencia de un investigador por cada 4 estudiantes, sin que se exija que este investigador sea docente del programa ni acredite experiencia alguna además del título de doctor. En la condición de docentes sólo se menciona la condición de 20 hojas de vida de personas que no necesariamente deben tener contrato laboral. Las IES deben tener una planta de profesores vinculados de tiempo completo que pertenecen a grupos de investigación y son ellos quienes soportan los doctorados. Las invitaciones a profesores externos son bienvenidas para actividades puntuales, pero la proporción de profesores internos y externos no se puede invertir para llegar a la de 1:20 por cada 4 estudiantes que propone el proyecto de ley.
4. **Infraestructura y medios educativos:** Fijar pautas de conectividad en las aulas de clase, podría ser inapropiado en tanto disputa con las tendencias actuales de formación doctoral y a los continuos cambios de los esquemas tecnológicos.
5. **Estudiantes:** Es importante aclarar cómo se certificará el nivel de la segunda lengua por una institución autorizada (por ejemplo: IELTS, TOEFL, entre otras) y si habrá algún tratamiento diferencial entre requisito de admisión y requisito de grado.
6. **Estructura académico-administrativa:** La sola existencia de un documento con la estructura académico-administrativa no implica que esta genere un ambiente propicio para las actividades de formación.

En general, se considera que no es adecuado fijar requisitos tan rígidos como los que se exponen en los diferentes numerales del artículo 3º, cuando estos deben ser flexibles y responder a la naturaleza el programa doctoral a ofertar.

2.2 Condiciones de calidad que no se incluyen:

En las condiciones planteadas, se desconocen algunas que se tienen en cuenta actualmente tanto para registro calificado como para la acreditación de alta calidad de los programas académicos, como política de egresados, relación con el sector externo, autoevaluación, bienestar universitario y recursos financieros.

Se parte de algunos presupuestos que es necesario revisar, por ejemplo, que todos los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias ya son buenos en relación con el sector externo y que no tienen que dar evidencias de esta relación al momento de ofertar un doctorado; a todas luces sería un camino riesgoso.

Un aspecto fundamental en cualquier política de calidad es la autoevaluación institucional y de programas este aspecto no se contempla en el articulado como importante.

Se afirma que debido a las condiciones socioeconómicas de los posibles doctorandos, no sería necesario implementar programas de bienestar universitario, lo que contradice el proyecto mismo que afirma que una de las razones de ofertar los doctorados es porque los existentes son elitistas y poco inclusivos. Esto incluso riñe con lo que se hace en universidades de alto nivel que dan un énfasis especial a la necesidad de programas de bienestar para los doctorandos, dada la alta exigencia académica y psicológica a los estudiantes, un ejemplo de ello se puede encontrar en el siguiente enlace de la Universidad de Potsdam: <https://www.uni-potsdam.de/en/poqs.html>.

Tampoco se considera la condición de recursos financieros en donde se debería comprobar por ejemplo la sostenibilidad del instituto o centro de investigación o estudio o academia, el presupuesto destinado para inversión en proyectos de investigación para los estudiantes, las fuentes de recursos y la garantía de financiación para cada una de las cohortes, etc.

2.3 Cambios en el actual sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia

El proyecto plantea que los criterios listados permitirán asegurar la alta calidad para la obtención del Registro Calificado de los doctorados ofrecidos por estas instituciones, pero frente a esta apuesta surgen algunas inquietudes como: ¿es decir que para este caso será CONACES y no el CNA quien certifique la alta calidad? ¿Estos programas serían acreditables? ¿Qué diferencia tendría el proceso de acreditación con el de Registro Calificado? ¿Se estarán avalando por este medio las universidades extranjeras como de alta calidad?

Algunas de las condiciones que se establecen para que un instituto o centro de investigación pueda lograr un registro calificado para un doctorado son inferiores a las que hoy en día se exigen para la Acreditación Institucional de universidades, cuya fortaleza en el país es la oferta de posgrados, tanto de maestrías de investigación como de doctorados.

Los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias actualmente están por fuera del ámbito de supervisión del Ministerio de Educación Nacional, por cuanto su naturaleza no es la de prestar el servicio público de la educación, en este caso ¿qué papel tendría el MEN de seguimiento institucional?

En síntesis, el sistema de aseguramiento de la calidad que tiene Colombia vive algunas dificultades que tanto Ascún como expertos en la materia y el mismo MEN han venido manifestando en diferentes documentos técnicos. Incluir una normatividad distinta para el aseguramiento de su calidad con un grupo de criterios que solo aplique a unos programas de algunas instituciones podría hacer más difícil la tarea efectiva de un sistema que ya viene desarticulado y con necesidades urgentes de un cambio estructural.

2.4 Competencia en un sistema desarticulado

Coincidimos con la propuesta en que es adecuado generar ciertas condiciones que permitan la competencia, de tal manera que esto fomente mejoras tanto institucionales como sistémicas. Pero la competencia requiere de condiciones adecuadas, sobre todo si está impactando un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, como es la educación superior según la Ley 30 de 1992.

Además, las condiciones de competencia no están integradas de manera coherente con el proyecto en tanto:

- Establece criterios de calidad diferenciados según la institución que oferte el programa de doctorado (IES o institutos o centros de investigaciones o estudios y academias).
- No establece una diferenciación clara entre universidades nacionales acreditadas en alta calidad y universidades extranjeras.
- Supone la competencia entre IES e instituciones que tienen un objeto social diferente a la formación.

Adicionalmente, no es favorable para ningún sistema (ni educativo, ni de CTEI) estar compuesto por elementos que asumen, todos, una función similar.

2.5 Necesidad de que estas instituciones cambien su objeto social

Para que este proceso se dé realmente con la calidad requerida, los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias deben cambiar su objeto social y convertirse en nuevas instituciones que incluyan la formación como parte de su misión y demuestren las capacidades institucionales que les permitan una formación integral y sostenible. Esto implicaría, en otras palabras, que se convirtieran en instituciones de educación superior y no solo de investigación o que se establezca una nueva definición de lo que se entenderá como centro, escuela, academia e instituto.

3. Problemas que este proyecto de ley no soluciona

Hay algunos de los problemas citados como justificación a este proyecto que no se solucionan con el articulado, entre ellos:

- Regionalización: ¿se promoverá la formación de doctores solo para los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias que no estén en Bogotá, Medellín y Cali?
- Inclusión: ¿Cómo se asegurará una mayor inclusión? ¿No habrá cobro de matrículas en los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias? ¿Los costos de matrícula serán menores? ¿Cómo se evitará que esta sea una formación, solo para un grupo élite o privilegiado? ¿Cuántos estudiantes nuevos realmente podrán ingresar a los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias con las condiciones actuales? ¿Quién y cómo se financiará?

4. Posibles consecuencias contraproducentes

Es posible prever algunos escenarios a futuro preocupantes que se desprenden del proyecto, por ejemplo:

- Ofertar más programas, ahora incluyendo institutos de investigación podría atomizar aún más los pocos recursos, cuando la política debe ser generar programas robustos doctorales entre diferentes universidades e instituciones, eficientes y que permitan fortalecer el músculo académico e investigativo, aglutinar recursos nacionales o internacionales y sacar doctores de calidad.
- Los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias hacen serios esfuerzos para poder generar nuevo conocimiento para el país, para además ahora cargarles una nueva obligación de adelantar programas de doctorado que quizás sobrepase en algunos casos sus capacidades actuales y les incluya dificultades inadvertidas y procesos alternos engorrosos que no son propios de su quehacer misional, para ofertar Programas de Doctorado.
- Algunas universidades se han visto limitadas por las condiciones de financiación actuales, es probable que suceda lo mismo con los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias.
- Es posible que institutos de investigación de gran trayectoria no se comprometan a abrir doctorados dadas las condiciones que deben cumplir y sus capacidades actuales (la mayoría de estos institutos o centros de investigaciones o estudios y academias están en las áreas médicas y de la salud que quedarían excluidas y otros trabajan en temas para los cuales ya hay programas de formación en el país).
- La creación de programas de doctorados adscritos a los institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, toda vez que muchos de ellos son de carácter privado, podría contribuir al desfinanciamiento de la investigación en las universidades y a limitar el acceso a becas provenientes de recursos públicos y privados que en las condiciones actuales ya son pocas. Esta es una decisión que afectaría estructuralmente el desarrollo de los programas de doctorado en las IES públicas y limitaría su papel en la formación de investigadores de alto nivel.
- Tal como se señaló líneas atrás, la universidad ha hecho una apuesta por el avance del conocimiento en diversas áreas, incluso en aquellas en las que se generan déficits antes que rendimientos; sin embargo, conscientes del rol social que tiene la universidad, se han privilegiado todos los saberes en la investigación a nivel doctoral propio del compromiso universal de la universidad. Por este motivo, puede afirmarse que esta iniciativa, antes que promover la oferta de doctorados, puede terminar desestimulando su desarrollo en el ámbito universitario.

- Algunas iniciativas nacionales (Ej. Centros de excelencia) se han perdido por falta de continuidad en políticas y de financiación. Si esto ocurre en programas de doctorado se generaría una situación desafortunada de deserción y falta de graduación con personas que ingresaron a un doctorado, pero no lo pudieron culminar.
- Como se mencionó, Colombia tiene un aseguramiento de la calidad fragmentado, una medida como la que se propone podría fragmentarlo aún más.
- Podría ser una puerta de ingreso a propuestas internacionales sin cumplir con los estándares nacionales relacionados con educación superior.
- Es una reforma parcial a la Ley 30 de 1992, con todos los defectos que incluye el no asumir esta reforma desde una perspectiva integral.
- Preocupa que este proyecto sea la puerta de entrada a un programa similar al de Ser Pilo Paga, sin que el país cuente con la financiación que lo haga sostenible y que no atente contra la educación pública.
- Se busca generar una mayor oferta para tasas de demanda bajas. En este sentido la propuesta podría ocasionar un efecto inverso, canibalizando la baja demanda sin ofrecer una solución óptima y objetiva.

5. Propuestas

5.1 Archivar el proyecto de ley

El artículo 125 de la Ley 30 de 1992, en donde se establece “Las instituciones dedicadas exclusiva o primordialmente a la investigación, podrán ofrecer previo convenio con universidades y conjuntamente con estas, programas de formación avanzada” debe seguir vigente pues garantiza la formación de doctores de alto nivel académico y ejercicios de articulación y suma de fortalezas, en un país que requiere de esfuerzos mancomunados para lograr mayor visibilidad, resultados e impactos de sus desarrollos en CTel.

Que existan alianzas entre las IES y los institutos o centros de investigación para desarrollar doctorados es muy importante y ya sucede en Colombia, como lo es el Doctorado en Ciencias del Mar, programa interinstitucional entre seis universidades públicas y privadas con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras. La Universidad de Antioquia también ha tenido experiencias muy exitosas de alianzas con empresas y con institutos de investigación: formulando problemas de investigación pertinentes y útiles, que se resuelven a través de tesis doctorales; patrocinando estudiantes para que se formen como doctores y desarrollen sus proyectos en dichos centros; o facilitando el trabajo experimental en sus laboratorios e incluso aportando directores de tesis, codirectores o siendo miembros del comité tutorial del tesista. Por esta razón, más que una competencia para expedir títulos se debe mantener y fomentar estrategias de articulación.

5.2 Avanzar en una reglamentación que asegure recursos para CTI y en una política de formación de alto nivel en Colombia

La invitación que realizamos desde las universidades es a mantener el diálogo con el poder legislativo y particularmente con los ponentes del proyecto de ley, porque compartimos algunas de sus preocupaciones. En este sentido, proponemos llevar a cabo una agenda de trabajo para avanzar en un proyecto de ley que asegure recursos permanentes y crecientes a la CTeI en el país y pensar en una política de Estado orientada a incentivar la formación de alto nivel con calidad.

En ambas propuestas es fundamental establecer estrategias para:

- Definir propósitos nacionales, articular a los actores del SNCTI, permitir sostenibilidad a largo plazo e impactar favorablemente en los desafíos que enfrenta Colombia para lograr un desarrollo sostenible.
- Fortalecer las capacidades adquiridas o mejorar las condiciones requeridas por las instituciones que más contribuyen a la CTeI en Colombia (docentes, infraestructura, recursos bibliográficos, grupos de investigación, etc.).
- Establecer derroteros para incidir positivamente en la transformación que requiere nuestro país.
- Basar las decisiones en una prospectiva y un plan coherente con esta para la formación de maestrías y doctorados.
- Fomentar las estancias doctorales y postdoctorales tanto en universidades, como en los institutos, centros de investigaciones y academias (incluso hacerlos atractivos para científicos extranjeros), con seguimiento y reconocimiento del MEN y Colciencias.
- Unificar requisitos y criterios de calidad para los doctorados en consonancia con Colciencias, con el aseguramiento de la calidad (actualmente liderado por el MEN) y con ámbitos internacionales.
- Promover la articulación entre el Sistema de Educación Superior y el de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- No eliminar ni desmotivar el componente Universidad de la fórmula Universidad- Empresa-Estado, que dinamiza el desarrollo del país, y garantiza la formación con calidad. En vez de ello, se exhorta al fortalecimiento y a una verdadera financiación, tanto con recursos públicos como privados para la investigación, manteniendo como centro de la triada a las Instituciones de Educación Superior.
- Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de doctorado que ya existen a través de becas y financiación de la investigación.
- Mejorar de manera sustantiva la asignación de recursos para Colciencias, que redunde en un aumento en los indicadores de formación doctoral.
- Generar estímulos para aumentar la demanda de doctorados.

- Tener claro no solo la necesidad de más doctores sino el para qué y cómo se va a aprovechar esta formación una vez se tenga.

En este sentido, se presenta de manera general la postura de la Universidad Colombiana.

De nuevo agradecemos su comunicación y por favor cuente con la Asociación Colombiana de Universidades para generar todos los espacios de diálogo constructivo que este país requiere para la formulación, ejecución y evaluación de políticas eficaces frente a los complejos problemas que nos enfrentamos.

Cordial saludo,



OSCAR DOMÍNGUEZ GONZÁLEZ
Secretario General

* * *

CONCEPTO JURÍDICO ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2017

*por medio del cual se modifica la Ley 152
de 1994.*

Medellín, 16/03/2018

Doctor:

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Asunto: Observaciones y propuestas al Proyecto de ley número 113 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 152 de 1994.

Respetado doctor:

Es de interés para el municipio de Medellín aportar en la discusión que actualmente se lleva a cabo en el Congreso de la República, sobre el Proyecto de ley número 113 Senado, *por medio del cual se modifica la Ley 152 de 1994*, el cual fue presentado por el doctor Horacio Serpa Uribe y tiene como ponente para primer debate al doctor Andrés Cristo; en razón de ello, presentamos algunas inquietudes al texto radicado que se exponen a continuación:

1. COMENTARIOS GENERALES

1.1 Planeación a largo plazo.

- “El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia tendrá una vigencia de 12 años y será considerado como una Política de Estado”.

Planear a 12 años tiene unas implicaciones diferentes a hacerlo a 4 años, instrumentos de planeación a largo plazo que sirven de referencia son los Planes Estratégicos o los POT, cuya formulación requiere procesos técnicos y participativos que a su vez necesita tiempos, recursos suficientes y de más largo aliento que los necesarios para los Planes de Desarrollo actuales de 4 años. Se plantea en 6 meses planear a 12 años, cuando hasta el momento esos seis meses apenas son suficientes para planear a 4 años.

¿Los Planes de Gobierno de aquellos candidatos a quienes corresponda realizar el Plan a 12 años, debe ser así mismo a 12 años?

Qué consecuencias tiene que sea un partido político determinado el que realice la planeación territorial a largo plazo, algo diferente a lo que ocurre con los Planes Estratégicos en los que confluyen diversas voces, desde el proceso de participación y de construcción.

Distintos caminos para llegar al mismo punto, si la necesidad es un instrumento de planeación a más largo plazo, un camino sería ampliar la vigencia del Plan de Desarrollo como lo hace el presente proyecto de ley o generar otro instrumento superior o alterno de largo plazo (un plan estratégico territorial) al que los planes de desarrollo cuatrienales tendrían que articularse, con la consiguiente norma que lo vuelva vinculante.

Es más importante generar condiciones para la planeación a largo plazo, optimizar las que ya existen, articularlas, como por ejemplo los Objetivos y Metas del Desarrollo Sostenible (ODS), los Planes Estratégicos Sectoriales, las Políticas Públicas Poblacionales y Sectoriales, armonizar estos instrumentos, y que los Planes de Gobierno sí las consulten y planeen en función a los objetivos estratégicos que ellos establecen y priorizan.

Referentes de planeación de largo plazo:

- Es evidente que con unos planes de desarrollo cuatrienales, como los actuales, que no se alcanzan a madurar cuando ya están siendo reemplazados por otros, es improbable construir un escenario de productividad, competitividad y desarrollo humano de largo aliento.

Habría que preguntarse si el problema de los planes de desarrollo cuatrienales actuales que sin madurar ya están siendo reemplazados por otros es el corto tiempo que tienen de existencia o es la manera inapropiada como están articuladas a los instrumentos de planeación estratégica vigentes como los planes sectoriales estratégicos, las políticas públicas sectoriales y poblacionales, los Planes de Ordenamiento Territorial, si es así lo que haría falta es una ley general que los armonice, que obligue o precise esa sujeción de los planes de desarrollo cuatrienales a esa planeación menos cortoplacista y coyuntural, que ya existe y que muy frecuentemente se ignora.

No es modificando el instrumento de planeación que de alguna manera es la pieza que soporta, dinamiza y ordena el Sistema Nacional-Municipal de Planeación y con base a la cual está creado todo un complejo sistema de normas que se dota de carácter estratégico el desarrollo del país, modificarlo de esta manera abrupta significa desbaratar el sistema de normas, prácticas políticas, administrativas, y jurídicas.

Con relación a la planeación participativa, el proyecto de ley no se sale del esquema de la democracia representativa, en el sentido de que no genera unos espacios o mecanismos que permitan interactuar a los Consejos Territoriales de Planeación y al Consejo Nacional de Planeación, más allá de la emisión NO VINCULANTE de conceptos con relación a la planeación del desarrollo en el país y en los municipios de Colombia. La expedición de la Ley

1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, si bien desarrolla y amplía los mecanismos de participación, no se relaciona con la modificación de la Ley 152 de 1994, toda vez que define en:

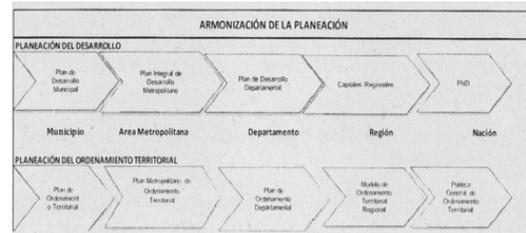
Artículo 2°. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad.

La ley orgánica de planeación, en una modificación de esta magnitud deberá ampliar lo que la ley estatutaria plantea y definir a la ciudadanía la manera en que hará parte de la planeación de largo plazo más allá de la votación popular y la elección por medio del voto programático.

1.2 Armonización de la Planeación

Llama la atención que ni en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 113 de 2017, ni en el articulado se halla contemplado la necesaria armonización de la planeación territorial con la planeación regional y nacional.

Gráficamente esta correlación se puede observar así:



Al respecto se debe tener en cuenta que la Ley 1625 de 2013¹ que expidió el régimen de las Áreas Metropolitanas contempla entre sus funciones:

“Artículo 7°. Funciones de las áreas metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

- Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley;
- Formular y adoptar el **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano** con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una **norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman** al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de

¹ La Ley 1625 de 2013 derogó la Ley 128 de 1994 que regulaba la constitución de las Áreas Metropolitanas.

manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación...

- c) **Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial...**

En nuestro caso, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, hoy vigente es el Metròpoli 2008-2020, que se encuentra por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) en actualización, al igual que el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) y que habría necesidad de armonizar para el mismo horizonte de tiempo de la Planeación propuesto por el Proyecto de Ley 133 de 2017.

1.3 Los Planes de Desarrollo y la contratación de proyectos de Alianza Público Privada (APP)

La Ley 1508 de 2012 establece el régimen jurídico de las APP y en su artículo 27 numeral 6 contempla que:

“No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno”.

En análisis de demanda de inconstitucionalidad de esta restricción, la Corte Constitucional en Sentencia C-346 de 2017, la declaró exequible en razón a que la prohibición consagrada busca conservar el principio básico de Planeación del sistema presupuestal según el cual el gasto público debe ajustarse a la vigencia de los planes de gobierno.

Con la aprobación del Proyecto de ley número 113 de 2017, al establecer que los Planes de Desarrollo Territorial tendrán vigencia de 12 años, la restricción planteada se circunscribe al periodo del Plan de Desarrollo que rebasa los periodos de gobierno y estaría más acorde con proyectos de APP que están concebidos para ser contratados por una administración para ser ejecutados en varios periodos de gobierno.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

El Proyecto de ley número 113 de 2017 no deroga la Ley 152 de 1994 y en particular no modifica los principios generales de la Planeación.

En relación con el articulado, se tienen los siguientes comentarios:

Proyecto de Ley 113 de 2017 "por medio del cual se modifica la Ley 152 de 1994"	OBSERVACIONES Y APORTES
Articulado	Comentarios
Artículo 1: El artículo 4 de la ley 152 de 1994 quedara así: Artículo 4. Vigencia y conformación del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia tendrá una vigencia de 12 años y será considerado como una Política de Estado. Cada cuatro años, durante su vigencia, podrá ser ajustado por los nuevos Gobiernos, sin comprometer sus principios y metas esenciales, a través de Planes Parciales de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Parágrafo. Los Gobiernos que coincidan con la finalización de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, deberán elaborar uno para los 12 años siguientes. Los Gobiernos que estén dentro de la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo deberán elaborar Planes Parciales de Desarrollo para cuatro años, los cuales no pueden modificar la	Se requiere precisar la intención sobre lo que se considera política de Estado y política de gobierno. El primero es el conjunto de instituciones organizadas alrededor de lo público y el segundo, es una administración transitoria del gobierno y depende de un proceso de elección popular que en el caso de Colombia es cada 4 años. El instrumento que se pretende tomar como política de Estado, los planes de desarrollo, son elaborados a partir de los programas de gobierno que los candidatos registran y por tanto obedecen a una orientación política e intencionada, de obligatorio cumplimiento una vez sea elegido el candidato en el cargo correspondiente. En este sentido, realizar planes parciales de desarrollo que no modifiquen la esencia ni las metas del plan de nacional de desarrollo de 12 años, impacta vulnera el sentido del voto programático establecido en el artículo 259 de la Constitución Política.

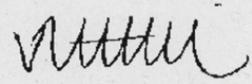
esencia ni las metas generales del Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 2: El artículo 5 de la ley 152 de 1994 quedara así: Artículo 5. Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente: a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales. 3 b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos. c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido. d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.	El cambio señalado en este artículo se refiere solo a definir que el contenido de la parte general del plan sea largo plazo, en este caso, con un horizonte de 12 años. La planificación y la formulación de un instrumento de esta magnitud como un plan nacional de desarrollo, requiere miradas que abarquen diferentes plazos, corto, mediano y largo plazo. Así mismo el ejercicio del seguimiento y la evaluación, tanto para la rendición de cuentas de los gobernantes. Se debería dejar una referencia a que se deben establecer metodologías para desarrollar el contenido de la parte general del plan, que posibiliten formular el instrumento (Plan nacional de Desarrollo) que permita la articulación de los tiempos (pluritemporalidad), las escalas (multiescalaridad), los sectores (intersectorialidad), los actores (Participación, apropiación social), y la evaluación y el seguimiento. El artículo debería ampliarse a contemplar cuáles son los contenidos necesarios para una planeación a largo plazo y cuáles podrían ser las fuentes, herramientas de información y participantes de este proceso.
CAPITULO IV El título del capítulo IV quedará así: PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO Artículo 4: El artículo 13 de la ley 152 de 1994 quedara así: Artículo 13°.- Proceso de elaboración. La elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo o los Planes Parciales de Desarrollo, que deben ser sometidos por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se adelantarán conforme a las disposiciones de los artículos siguientes:	Una planificación de 12 años y la elaboración de un instrumento para este efecto podrían abarcar mucho más de 6 meses. Que es el plazo contemplado para que el Presidente lo presente al Congreso de La Republica. Un ejercicio riguroso y que atienda a las realidades del país, desde lo sectorial, poblacional, territorial resultaría en un ejercicio que comprendería para su formulación y lapso de tiempo mucho mayor, teniendo en cuenta además que la participación ciudadana debe garantizarse en todos las etapas de la formulación y que la Constitución consagra la planeación participativa como el accionar democrático más importante de esta norma.

Artículo 8. El artículo 17 de la Ley 152 de 1994 quedará así: Artículo 17 Presentación al CONPES. El director del DNP presentará a consideración del CONPES el proyecto del PND o el plan parcial de desarrollo en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el COMFIS. El CONPES aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del Plan, conforme a la presente ley. Para estos efectos, se realizará un CONPES AMPLIADO con los miembros del CONPES Social y se invitará a participar en representación de las entidades territoriales, a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes en correspondencia con la jurisdicción territorial de cada uno de los 5 CONPES que hoy existen. Así mismo, serán invitados los representantes legales de las regiones que se refiere el artículo 307 de la C.P y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura. Parágrafo: Para estos propósitos, deberán tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenecen los alcaldes que representan los municipio.	En el Municipio de Medellín, replicando la norma nacional, establece en el artículo 103 del Decreto Municipal 883 de 2015, que para todos los efectos, el Consejo de Gobierno actuará como Consejo Municipal de Política Económica y Social -COMPES, bajo la coordinación técnica del Departamento Administrativo de Planeación, cada vez que se reúna para cumplir las funciones de autoridad de la Planeación previstas en la Ley para este organismo. En su artículo 100 contempla el Consejo de Gobierno Ampliado, integrado por todos los Secretarios, Directores de Departamentos Administrativos y los representantes legales de las entidades descentralizadas adscritas y vinculadas. A sus sesiones asistirá con voz pero sin voto el Secretario de Evaluación y Control de la administración central. Tendrá como propósito comunicar, alinear y generar estrategias de articulación, en asuntos de interés general para la ciudad, la región y la Institución. Para Medellín el Consejo Municipal de Política Social para la Equidad (COMPSE) es más un espacio de participación que no constituye una autoridad o instancia de planeación.
Artículo 9: El artículo 18 de la Ley 152 de 1994 quedara así: Artículo 18 Concepto del Consejo Nacional de Planeación. El proyecto del plan nacional de desarrollo o el proyecto del plan parcial de desarrollo, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para análisis y discusión del mismo, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, antes del 10 de enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiese pronunciado sobre la totalidad o parte del plan de desarrollo o el plan parcial de desarrollo se considerará surtido este requisito en esa fecha.	Sigue siendo una visión reduccionista sobre la participación de la sociedad civil en los consejos de planeación para la emisión de conceptos frente a la planeación del desarrollo. Los consejos de planeación están conformados por representantes de sectores y poblaciones del país y de los municipios que representan intereses y necesidades sentidas y reales y que deben tenerse en cuenta más allá de ser escuchados, debería poder tener injerencia y retroalimentación. La cualificación y el fortalecimiento de estos consejos en todo el territorio nacional, sería un aporte muy importante en las relaciones Sociedad Civil – Estado y en la planeación participativa.

El 15 de Noviembre el Presidente de la Republica enviara al Congreso copia del proyecto del plan nacional de desarrollo o copia del proyecto del plan parcial de desarrollo, según corresponda	
CAPITULO VIII El Titulo del capitulo VII quedará así: LOS PLANES DE DESARROLLO Y PLANES PARCIALES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Artículo 16. El artículo 31 de la Ley 152 de 1994 quedará así. Artículo 31. Vigencia y contenidos de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo de las entidades territoriales tendrá vigencia de 12 años. Cada cuatro años, durante su vigencia, podrá ser ajustado por los nuevos gobiernos territoriales, sin comprometer sus principios y metas esenciales, a través de planes parciales de desarrollo. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano plazo y largo plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente ley. Parágrafo. Los Gobiernos que coincidan con la finalización de la vigencia del Plan Territorial de Desarrollo, deberán elaborar uno para los 12 años siguientes. Los Gobiernos que estén dentro de la vigencia del Plan de Desarrollo Territorial deberán elaborar Planes parciales de Desarrollo para cuatro años, los cuales no pueden modificar la esencia ni las metas generales del Plan territorial de Desarrollo deberán guardar relación con el PND.	El concepto de Plan parcial puede confundir con el definido en la Ley 388 de 1997, como un instrumento de planificación territorial complementaria, reglamentado por otras disposiciones compiladas en el Decreto único Nacional 1077 de 2015. Este instrumento también se incorpora a la planeación territorial en Medellín, con el Acuerdo 48 de 2014.
Artículo 19. El artículo 39 de la Ley 152 de 1994 quedará así:	Este artículo modifica los términos para el trámite de los proyectos de Plan de Desarrollo. En ese sentido, deberá revisarse el impacto

Artículo 39. Elaboración. Para efectos de la elaboración del proyecto del plan se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el PND y el Plan Parcial de Desarrollo. 1. 2. ... 5. El proyecto del plan, como documento consolidado , será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión , para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular 6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que se haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo Plan.	que genera para la articulación de actores; así como la afectación a los otros instrumentos de planeación territorial, económica, financiera y presupuestal, teniendo en cuenta la modificación en los plazos o términos para su elaboración.
---	---

Cordialmente,



VERONICA DE VIVERO ACEVEDO
SECRETARIA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 110 - Jueves, 5 de abril de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS**

	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 260 de 2017 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.	6
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 21 de marzo de 2018 al Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones.	13
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Universidades sobre el Proyecto de ley 108 de 2017 Senado, por el cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado y se dictan otras disposiciones.	15
Concepto jurídico Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 113 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 152 de 1994.	21